



Република Србија  
Фискални савет

**ОЦЕНЕ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ И ПРЕДЛОГА  
ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2012. ГОДИНУ**

Београд, 22. децембар 2011. године

## Садржај

Уводне напомене.....	3
ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ.....	4
1. ИСПУЊЕЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У 2011. ГОДИНИ .....	14
2. ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ У 2012. ГОДИНИ .....	16
3. ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА У 2012. ГОДИНИ .....	22
3.1. Утицај промена у пореском систему на приходе у 2012. години.....	22
3.2. Утицај стопе раста БДП-а на приходе у 2012. години .....	22
3.3. Утицај најважнијих пореских основица на приходе у 2012. години .....	23
3.4. Оцена пројектованих непореских прихода.....	25
3.5. Утицај промена стопа наплате пореза на пореске приходе .....	26
3.6. Резиме и препоруке .....	27
4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У 2012. ГОДИНИ .....	28
5. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА ПОЈЕДИНАЧНЕ НИВОЕ ВЛАСТИ .....	31
5.1. Буџет Републике по ужој дефиницији .....	33
5.2. Локални ниво власти.....	36
5.3. Фондови обавезног социјалног осигурања .....	37
6. КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ И ФИНАНСИРАЊЕ .....	38
7. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА 2013. И 2014. ГОДИНУ .....	40
8. АНАЛИЗА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2012. ГОДИНУ .....	46

## **Уводне напомене**

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 92ж Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да припреми и достави Народној скупштини анализу о ревидираном Извештају о фискалној стратегији и о Предлогу закона о буџету Републике Србије.

У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Извештај о фискалној стратегији и Предлог закона о буџету Републике Србије за 2012. годину и, како члан 92ж Закона о буџетском систему налаже, подноси Народној скупштини оцену наведених докумената.

## ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ

**Фискални савет оцењује фискалну политику коју Влада планира да спроводи у 2012. години, као и смернице и пројекције за 2013. и 2014. годину.** Влада Републике Србије је предложила Народној скупштини за усвајање Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину (републички буџет) и ревидирани Извештај о фискалној стратегији за 2012. годину са пројекцијама за 2013. и 2014. годину. Фискални савет, према Закону о буџетском систему (члан 92ж), даје обједињено мишљење о ова два документа. Основни фискални и макроекономски оквир за 2012. годину, који су договорили Влада и ММФ, подразумева смањење процене реалног раста БДП-а у 2012. години на 1,5% и консолидовани дефицит опште државе од 4,25% БДП-а.

**Предвиђени фискални дефицит од 4,25% БДП-а (153 млрд динара) је у складу са фискалним правилима, али постоје изражени ризици да се планирани дефицит прекорачи.** Нижи привредни раст према фискалним правилима води повећању фискалног дефицита консолидоване државе. У основи, услед успоравања привредне активности долази до пада пореских прихода. Стога је, у складу с фискалним правилима, али и у духу добре економске политике, оправдано да се дозволи нешто већи фискални дефицит. С реалним растом БДП-а од 1,5%, фискалним правилима одређен је највећи дозвољени дефицит консолидоване опште државе у 2012. години од 4,5% БДП-а. Међутим, процена Фискалног савета је да ће јавни дуг у 2012. години бити изнад законски дефинисане границе од 45% БДП-а, чиме се нарушава фискално правило које се односи на јавни дуг. Због тога је Фискални савет предложио Влади да консолидовани дефицит опште државе у 2012. години буде мањи од дозвољених 4,5% БДП-а. Влада је пристала на дефицит од 4,25% БДП-а чиме су испуњена фискална правила која се односе на консолидовани дефицит опште државе. Стварни фискални дефицит би у 2012. години могао да буде већи од планираног јер постоји велика вероватноћа да приходи буду мањи, а расходи већи од планираних.

**Испоштовано је фискално правило о индексацији пензија и плата у јавном сектору и планиран је одговарајући раст инвестиција.** Пензије и плате у јавном сектору ће се, у складу с фискалним правилима из Закона о буџетском систему, повећати у два наврата у 2012. години. Прво повећање је планирано у априлу – у висини остварене инфлације у периоду октобар 2011-март 2012. године и половине оствареног раста БДП-а у 2011. години. Друго повећање је планирано у октобру – за висину инфлације у периоду април-септембар 2012. године. Ипак, због најављеног запошљавања у јавном сектору и индиректног повећања плата у неким јавним службама, трошкови рада би могли да расту брже од плана. Фискални савет оцењује као добру планирану промену структуре јавних расхода у 2012. години у којој се повећава учешће јавних инвестиција. Планирано је да учешће јавних инвестиција у БДП-у у 2012. години достигне 4% БДП-а, што је приближно једнако фискалном дефициту. На овај начин постигнуто је да текући приходи и текући расходи у 2012. години буду приближно у равнотежи, а да читав консолидовани дефицит опште државе буде потрошен на инвестиције.

**Фискални савет процењује да ће већ на крају 2011. године јавни дуг највероватније бити изнад законске границе од 45% БДП-а.** Јавни дуг је на крају новембра достигао 44,8% БДП-а, мерено у складу са Законом о јавном дугу. На ову вредност, према Закону о буџетском систему, треба додати и негарантовани дуг локалне самоуправе за који се званични подаци објављују са закашњењем од неколико месеци. Према последњим доступним подацима (за септембар), негарантовани дуг локалне самоуправе износи око 1,2% БДП-а. Додатно – део кашњења у отплати обавеза (доцње) различитих нивоа власти, који процењујемо на око 0,5% БДП-а, треба такође укључити у јавни дуг. Због тога Фискални савет процењује да ће на крају 2011. године јавни дуг премашити 46% БДП-а, односно да ће бити изнад границе од 45% БДП-а коју прописују фискална правила. Коначну оцену испуњености фискалних правила која се односе на јавни дуг (али и фискални дефицит у 2011. години) Фискални савет ће објавити у фебруару 2012. године, када ћемо располагати званичним подацима за целу годину.

**Фискални савет оцењује да ће у 2012. години због ниског раста привредне активности јавни дуг бити изнад 45% БДП-а.** У 2012. години ће због успореног раста привредне активности, уз планирани дефицит од 4,25% БДП-а и повећање издатих гаранција државе, јавни дуг вероватно наставити да расте. Будући да Фискални савет процењује да ће јавни дуг већ на крају 2011. године бити изнад законске границе од 45% БДП-а, у 2012. години ће готово извесно остати изнад те границе. Влада ће, након званичне потврде да је нарушено фискално правило о јавном дугу, бити у обавези да припреми кредибилан план мера чијим ће усвајањем бити прво заустављен раст јавног дуга, а затим у средњем року трајно враћање јавног дуга испод 45% БДП-а.

**Постоје велики ризици да се у 2012. години не оствари планирана фискална политика.** Фискални савет је идентификовао и анализирао три основна ризика за спровођење планиране фискалне политике у наредној години: 1) *мањи раст привредне активности* од планираног; 2) *већи фискални дефицит* – првенствено као последица оптимистичног планирања јавних прихода, али могућности да расходи буду већи од плана и 3) *ризик финансирања* дефицита и отплате главнице јавног дуга.

**Постоје велики изгледи да реални раст БДП-а у наредној години буде нижи од планираних 1,5%.** Неповољна економска кретања у земљама еврозоне, с којом је домаћа привреда тесно повезана, могла би врло лако да уведу привреду Србије у продужену стагнацију или чак нову рецесију. У 2012. години очекујемо кочење извоза и застој у инвестиционој активности, што је повезано с негативним кретањима у еврозони, док је допринос јавне и личне потрошње привредном расту ограничен њиховим спорим растом (в. одељак 2: „Привредна активност и буџетски дефицит у 2012. години“). Због тога Фискални савет не искључује могућност да у 2012. години уместо планираног реалног раста БДП-а од 1,5%, дође до стагнације (раст БДП-а од 0%).

**Могући нижи привредни раст од планираног негативно би утицао на јавни дуг и фискални дефицит.** Уколико у 2012. години уместо планираних 1,5% реални раст БДП-а буде 0%, то ће директно утицати на раст учешћа јавног дуга у БДП-у за око 0,7 процентних поена (п.п.) БДП-а. Јер, када се смањује БДП, онда се учешће дуга у БДП-у

последично повећава. Такође, нижи привредни раст од планираног од 1,5% довео би до смањења јавних прихода за око 0,6% БДП-а. Према би, према фискалном правилу које се односи на дефицит, успоравање привредног раста требало да утиче на повећање фискалног дефицита, Фискални савет оцењује да би повећање дефицита опште државе у 2012. години преко планираних 153 млрд динара било неодрживо, па, самим тим, и неприхватљиво. Додатно повећање фискалног дефицита не би било корисно ни за привреду, јер су мултипликативни ефекти фискалних стимулација у Србији скромни, а у случају кризе јавног дуга рецесија у привреди би била извесна.

**Анализа Фискалног савета указује на могуће прецењивање јавних прихода у 2012. години чак и при планираном расту од БДП-а од 1,5%.** Фискални савет оцењује да је у Извештају о фискалној стратегији и Закону о буџету Републике превише оптимистично планиран раст прихода од ПДВ-а и доприноса у 2012. години (в. одељак 3: „Пројекција јавних прихода у 2012. години“). Планирани раст прихода од ПДВ-а није конзистентан с проценама о кретању личне потрошње која је пореска основица за ПДВ. Због тога сматрамо да је уместо планираног повећања учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у за 0,1 п.п, вероватнији пад њиховог учешћа у БДП-у за 0,1 п.п, односно оцењујемо да су у Извештају о фискалној стратегији и предлогу Закона о буџету прецењени планирани приходи од ПДВ-а за око 0,2% БДП-а (око 7 млрд динара). За другу кључну компоненту пореских прихода – доприносе – планиран је реални раст у 2012. години од око 3%. Смањивање запослености у 2011. указује на то да ће учешће доприноса у БДП-у, чак и у случају да се побољша степен наплате, остати непромењено, тј. да ће планирани раст учешћа прихода од доприноса у БДП од 0,2 п.п. изостати. Према томе, Фискални савет процењује да су приходи од доприноса за наредну годину прецењени за око 0,2 п.п. БДП-а. Узимајући све наведено у обзир, процена Фискалног савета је да су планирани порески приходи у 2012. години за 0,4 до 0,5% БДП-а (или 15 до 18 млрд динара) већи него што је могуће да се остваре с реалним растом БДП-а од 1,5%.

**Фискални савет сматра да је веома могуће да јавни приходи у 2012. години у односу на план укупно подбаце за око 1% БДП-а (35 млрд динара).** Претходна анализа указује на то да су порески приходи вероватно иницијално прецењени за 0,4 до 0,5% БДП-а. Уколико у 2012. години раст БДП-а буде 0% уместо планираних 1,5%, што је сасвим могуће, то ће утицати на додатно смањење пореских прихода за око 0,6% БДП-а. Фискални савет дакле сматра да је могуће да у 2012. години порески приходи буду око 1% БДП-а или око 35 млрд динара мањи од оних који су планирани Извештајем о фискалној стратегији и оквиром буџета за 2012. годину. Уколико се не предузму одговарајуће мере да се овај губитак надомести, то би резултирало неодрживим повећањем фискалног дефицита у 2012. години, са 4,25% БДП-а на око 5,3% БДП-а.

**Укупна финансијска средства неопходна за финансирање обавеза државе у 2012. години су велика – износе око 510 млрд динара (152 млрд за дефицит и 360 за отплату главнице јавног дуга).** Део обавеза у износу од 50-60 млрд динара могуће је финансирати из постојећих девизних депозита државе који крајем године износе преко 900 млн евра. Према томе, за финансирање фискалног дефицита и доспелих главница у 2012. години неопходно је да се обезбеде средства у износу од 450-460 млрд динара. Највећи део наведених средстава могао би да се обезбеди рефинансирањем доспелих краткорочних

дугова по основу хартија од вредности у износу од 230 млрд динара. Преостала средства која су потребна за финансирање фискалног дефицита и доспелих дугова износе 220-230 млрд динара. Планирано је да се ова средства једним делом обезбеде повлачењем транши већ уговорених кредита (кредити за инфраструктуру), док ће се другим делом обезбедити новим задуживањем на домаћем и иностраном тржишту (в. одељак 6: „Консолидовани дефицит и финансирање“). Када на све ово додамо планирано додатно задуживање државе за регулисање дуга организација обавезног социјалног осигурања, очување финансијске стабилности, за хитне интервенције из робних резерви и за докапитализацију Комерцијалне банке (која ће се можда платити из депозита државе) у укупном износу од преко 65 млрд динара (а који се књиже „испод црте“), још јасније видимо озбиљан ризик да потребе државе за финансијским средствима у 2012. години могу да превазиђу могућности задуживања.

**У 2012. години могу да се појаве проблеми у финансирању обавеза државе.** 1) Рефинансирање око 230 млрд динара трезорских записа који у 2012. години доспевају на наплату може представљати озбиљан краткорочни ризик. Последње релевантне међународне анализе указују на могућност да банке из еврозоне у недостатку ликвидности почну да повлаче капитал из Централне и Источне Европе, што би могло да узрокује њихов излазак из трезорских записа и проблеме у финансирању дефицита и отплати јавног дуга у Србији. 2) Потребе за финансирањем у наредној години, међутим, претпостављају не само да се на домаћем финансијском тржишту рефинансирају постојећа, већ да се обезбеде и додатна средства – која процењујемо на око 100 млрд динара. Сматрамо да није искључено да у наредној години домаћи финансијски систем не буде у стању да финансира ове потребе државе. Осим тога, велико задуживање државе на домаћем тржишту може да доведе до истискивања приватних инвестиција. 3) За финансирање преосталих средстава код иностраних кредитора неопходно је поверење инвеститора у кредитну способност дужника, у овом случају државе Србије. Криза јавног дуга у еврозони додатно смањује поверење инвеститора, те се услови задуживања погоршавају. Иако подаци нису у потпуности упоредиви, држава се у 2010. години на тржишту задуживала по каматној стопи од око 6% (у еврима), у 2011. години инвеститори су већ захтевали каматну стопу од 7,25%, а по свему судећи сличан тренд ће се наставити и у 2012. години, па ће свако ново задуживање на тржишту бити још теже и скупле него у 2011. години.

**Фискални савет сматра да је потребно да се Влада већ сад припреми за могуће погоршање фискалних токова у наредној години.** Анализа Фискалног савета указује на то да могући проблеми у текућем финансирању обавеза државе могу настати већ у првој половини идуће године, за шта актуелна Влада мора да има припремљене мере. Такође, Влада мора да има спремне одговоре и на уочене ризике да јавни приходи буду мањи од плана. Уколико се током 2012. године установи да је пад јавних прихода умерен у односу на план (до 0,5% БДП-а), простор за одговарајуће уштеде видимо у оним сегментима јавног сектора чији расходи у 2012. расту несразмерно више од других – локалној самоуправи и буџетским корисницима са сопственим приходима. Уколико пад јавних прихода у односу на планирани фискални оквир за 2012. годину буде већи, односно око 1% БДП-а, поменуте уштеде неће бити довољне. Претпоставка о паду јавних прихода од око 1% БДП-а није немогућа, јер одговара привредном расту у 2012. години од 0% уместо процењених 1,5% (мањи јавни приходи за око 0,6% БДП-а због стагнације привредне

активности и 0,4-0,5% БДП-а због иницијално оптимистичног планирања јавних прихода). Фискално прилагођавање на толики губитак јавних прихода не може бити безболно. Избор на кратак рок може бити између оштрог смањења јавних инвестиција, смањења текућих јавних расхода (ред величина замрзавања пензија и плата), повећање јавних прихода или комбинацијом више мера.

**Због промене Закона о финансирању локалне самоуправе дошло је до великих неравнотежа у кретању прихода и расхода на различитим нивоима власти.** Републички ниво власти остаје без око 40 млрд динара (1,1% БДП-а) у 2012. години, што је нето ефекат примене измена Закона о финансирању локалне самоуправе. За исти износ се повећавају приходи локалног нивоа власти. Републички буџет је, да би надокнадио губитак по овом основу, принудно смањен на позицијама дискреционих расхода (в. одељак 5: „Фискални оквир за појединачне нивое власти“). Расходи за набавку робе и услуга, субвенција и нето буџетских позајмица су у 2012. години номинално смањени у односу на 2011. годину за чак 25 милијарди динара. Додатних 15 млрд динара у републичком буџету планирано је да се обезбеди из једнократних прихода од предузећа у стечају – из стечајне масе наплатиће се заостала потраживања државе. Фискални савет, иако у основи подржава смањивање текућих јавних расхода, има одређене резерве према планираним великим резovima републичког буџета. Сматрамо да предвиђене уштеде највероватније неће бити одрживе и да ће за последицу имати повећање доцњи у плаћању обавеза. Такође, на приходе из стечаја предузећа, чак и да се остваре у планираном износу у наредној години, није могуће трајно рачунати, те се морају предузети мере које би систематски разрешиле новонастали проблем мањих прихода Републике.

**Локални ниво власти, с друге стране, снажно повећава своје дискреционе расходе.** Локална самоуправа због фискалне децентрализације добија додатних 40 млрд динара у 2012. години. У исто време, на локалном нивоу власти повећавају се обавезе са расходне стране буџета за око 15 млрд динара. Толико, наиме, износе обавезе које локална самоуправа преузима по основу одржавања локалних путева који су раније били у надлежности ЈП „Путеви Србије“ (око 10 млрд динара) и локалних инвестиционих пројеката које је раније спроводило бивше министарство за НИП (око 5 млрд динара). Преосталих 25 млрд динара локални ниво власти ће потрошити углавном за раст субвенција, капиталних инвестиција и набавку робе и услуга – свега онога чега се републички буџет одриче у наредној години.

**Фискални савет сматра да повећања прихода локалне самоуправе мора да буде испраћено преносом већег броја надлежности с републичког на локални ниво власти.** Недовољно добро припремљена фискална децентрализација прети да угрози извршавање неких од основних функција буџета Републике и фондова социјалног осигурања. Ризик додатно расте са могућим погоршањем фискалних токова у 2012. години. Будући да у 2012. години нема простора за повећање дефицита и додатно задуживање, као добру меру за прилагођавање расхода сматрамо пребацивање одређеног дела надлежности с републичког на локални ниво власти. Фискални савет сматра да локална самоуправа треба да искористи додатна средства која добија у 2012. години тако што ће у првој половини године (директно или преко локалних јавних предузећа) исплатити нагомилане доцње, што би уједно имало и пожељан антирециесиони ефекат на привреду. У другој половини



године, сматрамо да нова Влада мора што пре да предузме кораке како би се локалној самоуправи преусмерио део надлежности с републичког нивоа власти, вероватно из домена социјалне заштите (материјално обезбеђење породица, родитељски додатак и слично). Основна идеја предложеног модела пребацивања је да се у потпуности искористи постојећа администрација, а да локални ниво власти процентуално партиципира у финансирању социјалних давања за кориснике на својој територији. На овај начин не би дошло до смањења ефикасности државне управе, док би се спречило и непродуктивно повећање запослених у локалној администрацији.

**Додатне уштеде у 2012. години могу да се обезбеде мањим трошењем сопствених прихода буџетских корисника.** Истовремено док републички буџет (по ужој дефиницији) смањује дефицит и планира оштре резове у потрошњи, коришћење сопствених прихода буџетских корисника у 2012. реално расте за 20%-25% (према методологији која се користи у Извештају о фискалној стратегији). Ребалансом буџета за 2011. годину, планирано је – што се можда неће у потпуности и остварити – да се у 2011. години уштеде сопствени приходи појединих буџетских корисника (Фонд за заштиту животне средине, Буџетски фонд за воде Републике Србије, Управа за трезор и Министарство правде) у укупном износу од 9 млрд динара. У 2012. години, међутим, те уштеде из сопствених прихода нису планиране. То пре свега значи да ће поједини државни фондови при Министарству пољопривреде и Министарству заштите животне средине и просторног планирања значајно повећати своје расходе у наредној години. Фискални савет сматра да је потребно размотрити могућност одређених уштеда сопствених прихода и у 2012. години. Такође, сматрамо да је потребно припајања одређених фондова надлежним министарствима чиме би се њихово функционисање и приходи које се остварују ставили под чврсту буџетску контролу.

**Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) гомила велика кашњења у плаћању својих обавеза која могу да се претворе у јавни дуг.** Према последњим подацима који су доступни Фискалном савету, доцње РФЗО износе око 0,5% БДП-а (око 17 млрд динара). Посебно забрињава тренд њиховог непрекидног раста. Будући да доцње превазилазе 10% годишњих расхода РФЗО (који су највећим делом унапред дефинисани – плате лекара и набавка лекова), Фискални савет сматра да се овај проблем не може решити без активне улоге Владе. Решење проблема доцњи РФЗО би се онда тражило у евентуалном договору са добављачима о репрограму дуга, уз вероватно узимање кредита државе. Због тога сматрамо да су доцње РФЗО потенцијални јавни дуг који ће повећати садашњи ниво јавног дуга за додатних 0,5% БДП-а. Такође, потребно је трајно унапредити механизме финансирања и процедуре набавки лекова, како би се приходи и расходи РФЗО ускладили и спречило настајање нових дугова.

**У средњем року је за трајну одрживост јавних финансија потребно фискално прилагођавање за 4,5 до 5 п.п. БДП-а.** Фискални савет је разматрао потребно фискално прилагођавање да би се у средњем року (око 5 година) дошло, са дефицита од 4,25% БДП-а из 2012. године, до циљаног дефицита од 1% БДП-а. Полазећи од сопствених пројекција јавних прихода (које су ниже од пројекција из Извештаја о фискалној стратегији за 0,6 до 0,7% БДП-а), потребе да се учешће јавних инвестиција повећа за око 0,7% БДП-а (са планираних 3,8% БДП-а на 4,5% БДП-а) и смањења дефицита за 3,25% БДП-а – дошли

смо до процене да је неопходно средњорочно фискално прилагођавање (смањење расхода и евентуално повећање прихода) за 4,5 до 5% БДП-а. Овако велико прилагођавање се може извршити само уз суштинске реформе јавних финансија.

**Фискални савет сматра да је највећи део фискалног прилагођавања потребно обезбедити смањењем текућих јавних расхода.** Процењено учешће јавних расхода у БДП-у од око 44,2% БДП-а у 2012. години, од чега су преко 40% БДП-а текући јавни расходи, врло је високо. Због тога сматрамо да кључно стратешко опредељење државе треба да буде трајно смањење учешћа текућих јавних расхода у БДП-у, а да евентуално повећање јавних прихода треба да буде од секундарног значаја. Временски рок у ком треба смањити текуће расходе је додатно ограничење, будући да процене Фискалног савета указују на неодржив раст јавног дуга уколико се брзо не отпочне с фискалним прилагођавањем (в. одељак 7: „Фискални оквир за 2013. и 2014. годину”).

**Фискални савет оцењује да је у 2012. години неопходно спремити свеобухватан план реформи јавног сектора и у складу с тим променити и законску регулативу.** С обзиром на то да је преко 70% расхода одређено законом или обавезама (попут плаћања камата на јавни дуг), маневарски простор Владе за евентуалне уштеде у кратком року је мали. Уколико се, међутим, већ сада започне припрема кредибилних реформи и на основу њих у наредној години промене постојећи закони, у средњем року је могуће унапредити ефикасност јавног сектора и ускладити укупну јавну потрошњу с економским могућностима земље. Благовремено системско смањивање јавне потрошње у односу на БДП имало би пресудан допринос за предупредивање дужничке кризе. Довољне уштеде на позицији текућих расхода је једино могуће постићи системским структурним реформама, усмереним на највеће расходне ставке буџета: реформу сектора здравства и школства, рационализацију јавне администрације, успостављање одрживог система фискалне децентрализације, рационализацију јавних предузећа и наставак пензионе реформе.

**Вероватно ће бити неопходна и свеобухватна пореска реформа, која ће осим унапређење привредног амбијента, имати и нето ефекат повећања јавних прихода.** У претходних неколико година, и поред чињенице да су најважније пореске стопе остале непромењене, дошло је до смањења учешћа јавних прихода у БДП-у. До наведене промене долази због тога што се мења структура привреде на рачун смањивања потрошње. Узимајући у обзир да ће слични трендови вероватно да се наставе и у будућности, Фискални савет сматра да је потребно покренути свеобухватну пореску реформу која ће у укупном збиру ефеката довести до одређеног повећања јавних прихода. У оквиру такве реформе повећали би се приходи од ПДВ, пореза на имовину и пореза на добит, док би се смањило фискално оптерећење рада и смањиле/укинуле бројне квазифискалне дажбине. Наведене промене би поред пожељних фискалних импликација имале и значајан позитиван утицај на побољшање пословног амбијента.

## Оцена предлога Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину

**Републички буџет је припремљен у складу са фискалним правилима, али постоје велики ризици да се планови не остваре.** Дефицит републичког буџета, односно приходи и расходи буџета, пројектовани су у складу с фискалним оквиром за 2012. годину. Дефицит републичког буџета износи 140 млрд динара, односно нешто преко 3,9% БДП-а. Узимајући у обзир планирани дефицит локалног нивоа власти и негативни финансијски резултат ЈП „Путеви Србије“, који заједно износе око 0,3% БДП-а, добија се укупни дефицит консолидоване државе од 4,25% БДП-а. Стога, Фискални савет оцењује да је Закон о буџету Републике Србије усклађен с фискалним правилом о дефициту консолидоване државе. Дефицит буџета Републике од 140 млрд динара номинално је идентичан дефициту из 2011. године, али је, због утицаја инфлације, реално умањен за око четири процента.

**Приходи буџета Републике су највероватније иницијално нешто прецењени.** Оцена Фискалног савета је да су прецењени приходи од ПДВ-а за око 0,2% БДП-а, јер процене о реалном расту прихода од ПДВ-а од 1,5% из Закона о буџету нису у складу са процењеним нижим кретањем кретањем личне потрошње у 2012. години која је пореска основица за ПДВ. Приходи од пореза на добит предузећа ће вероватно бити нешто мањи него што је планирано, због погоршања стања у привреди услед стагнације у последња три квартала 2011. године. Такође, непорески приходи у наредној години у великој мери зависе од наплате потраживања од предузећа у стечају и дивиденди из остварених прихода јавних предузећа, што још увек може бити неизвесно. Могуће је, дакле, да ће приходи буџета Републике бити мањи за око 10 млрд динара у односу на план из Закона о буџетском систему.

**Значајно смањење расхода за набавку робе и услуга, субвенције и нето буџетске позајмице** – последица је чињенице да је највећи део расхода буџета Републике унапред био дефинисан законским обавезама државе и обавезама отплате јавног дуга. Расту обавезе државе по основу исплате плата за запослене у јавном сектору за око 15 млрд динара, пошто ће се зараде у 2012. години индексирати у складу са Законом о буџетском систему. Уочили смо и знатан раст издвајања за трансфере фонду ПИО (око 15 млрд динара), будући да трошкови исплате пензија расту брже од раста доприноса које тај фонд приходује. Трећа велика, унапред дефинисана, расходна ставка буџета су издвајања за камате која реално расту чак за трећину у односу на 2011. годину (око 20 млрд динара). Због тога су у буџету Републике принудно извршена изражена смањења издатака за набавку робе и услуга, субвенције и нето буџетске позајмице. Смањење наведених позиција је пожељно, али оно по свој прилици није спроведено на систематски дугорочно одржив начин.

**Фискални савет оцењује да постоје велики ризици да се део планираних уштеда у буџету Републике не оствари, а да трансфери фонду ПИО буду већи од планираних.**

Оштро смањење дискреционих расхода (набавка робе и услуга, субвенције и нето буџетске позајмице), како је планирано, у 2012. години биће тешко остварено и у крајњем исходу може да доведе до опасног одлагања измирења обавеза (доцњи) Републике или евентуелно до повећања ових позиције приликом ребаланса буџета. Илустративан је податак да су расходи за набавку робе и услуга, субвенције и нето буџетске позајмице (након корекције за субвенције ЈП „Путеви Србије“ због преузимања прихода од акциза) тек незнатно номинално већи него пре пет година (2007. године). Узели смо 2007. годину као погодну за поређење зато што тада нису постојале антикризне мере, нити обавезе издвајања државе за инвестицију са италијанском компанијом ФИАТ. То значи да су расходи на посматраним позицијама буџета реално мањи за преко 25% у односу на типична издвајања за ове намене. Уз све то постоје и одређени ризици да обавезе републичког буџета буду још веће, будући да је могуће да наплата доприноса у 2012. години буде мања од плана, што би онда било надокнађено већим трансферима фонду ПИО из републичког буџета.

**Непрецизно и недовољно транспарентно планирање потрошње сопствених прихода може да угрози остварење фискалних циљева у 2012. години.** Велики део јавне управе: министарства, фондови, управе, заводи и слично остварују сопствене приходе од различитих накнада, такси, казни, а поједине јединице јавне управе управљају и пројектним зајмовима. Анализа Фискалног савета је утврдила да начин на који се ова средства користе, али и њихово приказивање у Закону о буџету, није у складу са добром праксом управљања јавним финансијама, те да може да угрози остварење фискалних циљева у 2012. години.

**1) Непоуздано буџетирање сопствених прихода може да повећа дефицит Републике.** Планови потрошње сопствених прихода (средња колона у детаљним табелама буџета Републике) далеко су већи од оних који су приказани у збирним табелама прихода и расхода буџета Републике (члан 1. Закона о буџетском систему), те не ограничавају довољно потрошњу сопствених прихода. Будући да постоји око 15 млрд динара акумулираних сопствених прихода буџетских корисника из претходних година, они се могу, услед мањка буџетске контроле, искористити за повећање јавне потрошње и дефицита Републике.

**2) Преко сопствених прихода заобилазе се ограничења у планирању буџета.** У 2012. години се планира неубичајено висок раст расхода из сопствених извора буџетских корисника, након што је дошло до оштрог смањења расхода из буџетских средстава. Уочили смо и да се неке битне економске функције државе, попут субвенција, пребацују на финансирање из сопствених извора – где је слабија контрола њиховог трошења. Тако у Министарству пољопривреде уочавамо изузетно висок раст планираних исплата за субвенције у односу на 2011. годину преко Буџетског фонда за воде Републике Србије, Управе за пољопривредно земљиште и Буџетског фонда за шуме Републике Србије – са 5 на 15 млрд динара.<sup>1</sup> Преко ових Фондова се, по свему судећи, плаћа и привремено запошљавање великог броја стручњака из области агрономије и шумарства – чиме се

---

<sup>1</sup> Немогуће је тачно предвидети колики ће бити раст издвајања за субвенције из сопствених прихода због системски предимензиониране буџетиране потрошње сопствених прихода.

заобилазе фискална правила која имају за циљ смањење издвајања за зараде у односу на БДП.

**3) Непредвидиво коришћења пројектних зајмова је додатни ризик за достизање циљаног буџетског дефицита.** У Закону о буџету (члан 1) изостављени су пројектни зајмови, због чега приказани дефицит Републике износи свега 125 млрд динара. Пројектни зајмови у 2012. години се процењују на 15,5 млрд динара, па се тек њиховим додавањем долази до стварног дефицита Републике који износи 140 млрд динара. Уколико се, међутим, повуче више пројектних зајмова од планираних, дефицит ће бити већи од планираног. Напомињемо две чињенице: а) у 2011. години је повучено више пројектних зајмова него што је било планирано почетком године, тако да одступање од плана повлачења пројектних зајмова није неуобичајена пракса и б) у детаљним табелама буџета (члан 7 Закона о буџету) планирано је повлачење значајних средстава по основу пројектних зајмова (око 30 млрд динара), што је знатно веће у односу на процену која је коришћена приликом израде буџета (15,5 млрд динара). Због тога не постоји законско ограничење којим би се спречило да коришћење пројектних зајмова премаши план и тако повећа дефицит Републике.

**Усвајање појединих Закона, попут Измена Закона о полицији, може бити опасан преседан којим се заобилазе фискална правила.** Изменама Закона о полицији повећане су накнаде за полицијске службенике због чега ће се за зараде у Министарству унутрашњих послова у 2012. години издвајати додатних 3,6 млрд динара у односу на 2011. годину. Законска индексација плата у јавном сектору дефинисана је Законом о буџетском систему и представља (уз пензије) основно сидро којим се обуздава раст јавних расхода. Усвајање појединачних закона сличних овоме зато може нарушити фундаменте на којима почива политика јавних расхода у Србији. За повећање зарада у јавном сектору нема економског оправдања, не само због високог дефицита и ризика с којима се суочава фискална политика, већ и због тога што релевантне студије (Светска банка и друге) показују да постоји вишак запослених у јавном сектору, али и да су висина плата и сигурност посла већи у јавном него у приватном сектору.

**Планиране нове гаранције за задуживање јавних предузећа, уз раст директног задуживање државе, нису у складу са потребом да се обузда раст јавног дуга.** У Предлогу закона о буџету за 2012. годину планирају се гаранције пословним банкама за задуживање јавног предузећа „Србијагас“ које износи готово 70 млрд динара, при чему је 40 млрд динара задуживање за текућу ликвидност. Подсећамо да би издавање ових гаранција, осим нежељеног и врло опасног повећања јавног дуга, било и у супротности са критеријумима извршења актуелног аранжмана са ММФ-ом. Држава планира и додатна директна задужења попут оног за хитне интервенције из робних резерви у износу од 10,5 млрд динара, као и 45 млрд динара за регулисање дуга организација обавезно социјалног осигурања и очување финансијске стабилности, што додатно потврђује наш претходно изнети став да део доцњи треба укључити у јавни дуг. Наиме, део овог кредита ће се по свему судећи искористити за враћање доцњи које су фондови обавезног социјалног осигурања акумулирали у претходним годинама.

## ОЦЕНЕ ИЗВЕШТАЈА О ФИСКАЛНОЈ СТРАТЕГИЈИ И ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2012. ГОДИНУ

### 1. ИСПУЊЕЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА У 2011. ГОДИНИ

**Фискални савет очекује да ће фискално правило о висини дефицита бити испуњено у 2011. години.** Полазећи од оствареног дефицита у 2010. години (4,6% БДП-а) и очекиване стопе привредног раста у 2011. години (2%), Закон о буџетском систему налаже да дефицит општег сектора државе у 2011. години износи 4,5% БДП-а, односно 153 милијарде динара. При томе, дефицит буџета Републике Србије (без сопствених прихода буџетских корисника) планиран је у износу од 142,7 млрд динара, а дефицит буџета Републике са сопственим приходима буџетских корисника планиран је на 134 млрд динара. Укупан дефицит опште државе, у периоду јануар-октобар износио је 118 млрд динара, док је дефицит републичког буџета (без сопствених прихода) у периоду јануар-новембар износио 123 млрд динара, односно 120 млрд динара ако се у обзир узму расходи финансирани путем сопствених прихода буџетских корисника. Имајући у виду динамику јавних финансија у првих десет месеци 2011. године, очекујемо да ће реализација јавних прихода и расхода до краја 2011. године бити таква да ће фискално правило о висини дефицита бити испуњено.

**Дошло је до промена у остварењу уштеда по различитим буџетским корисницима у односу на план из септембра.** На нивоу Републике (по ужој дефиницији) оствариће се веће уштеде, односно републички буџет ће имати мањи дефицит за 5 до 10 млрд динара од оног који је планиран ребалансом. С друге стране, буџетски корисници који остварују сопствене приходе неће у потпуности остварити планиране уштеде од 9 млрд динара, док смо уочили и да се пројектни зајмови, који се такође региструју ван уже дефиниције Републике, нешто брже реализују у односу на план из септембра – што такође утиче на повећање фискалног дефицита. Укупни ефекат уштеда буџетских корисника који остварују сопствене приходе и убрзања реализација пројектних зајмова доводи до смањења планираних уштеда за око 5 млрд динара. Узимајући у обзир да ће се на нивоу Републике (по ужој дефиницији) остварити веће уштеде од планираних за приближно толики износ, процењујемо да ће укупни ефекат већих уштеда уже Републике и мањих уштеда из сопствених прихода и пројектних зајмова бити неутралан на планирани

конослидовани дефицит. Фискални савет процењује да ће дефицит општина, градова и Аутономне покрајине Војводине бити у складу са планираним фискалним оквиром из септембра. До овог закључка се долази када се посматра извршење буџета локалне самоуправе до октобра, када је остварен дефицит од око 7 млрд динара. Будући да локални ниво власти од октобра добија више средстава по основу измена Закона о финансирању локалне самоуправе, очекујемо да ће дефицит на нивоу локалне самоуправе бити нешто нижи у последња два месеца. Због тога ће циљани дефицит локалне самоуправе највероватније бити остварен. Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да ће фискални дефицит од 4,5% БДП-а бити остварен захваљујући смањењу дефицита републичког буџета, којим су омогућени нешто већи расходи из сопствених прихода буџетских корисника и веће коришћење пројектних зајмова.

**Фискални савет очекује да ће јавни приходи у 2011. години бити за шест до седам милијарди мањи од планираних приликом усвајања ребаланса републичког буџета.** Приликом разматрања предлога ребаланса републичког буџета за 2011. годину, Фискални савет је упозорио да постоје изражени ризици да остварени порески приходи буду за 5 до 10 милијарди мањи од планираних. Чини се да су се ови ризици у великој мери материјализовали, тако да Фискални савет очекује да ће на крају 2011. године јавни приходи бити за око шест милијарди мањи од планираних – пре свега због мањка очекиваних прихода од акциза. Могуће је да ће део овог мањка до краја године (током новембра и децембра) бити надокнађен растом непореских прихода.

**Реализација јавних расхода у последња два месеца показује успоравање појединих категорија дискреционих расхода, које има за циљ да анулира раније поменути мањак планираних јавних прихода.** Спорије извршење јавних расхода током септембра и октобра је приметно на позицијама расхода за субвенције. Такође, текућа кретања указују и на вероватне уштеде на расходима по основу отплате камата и за куповину робе и услуга. Фискални савет очекује да ће уштеде на овим позицијама највероватније бити довољне да се анулира очекивани мањак прихода од око шест милијарди динара и на тај начин испуни фискално правило о висини дефицита. Коначну оцену о испуњености фискалног правила у вези са висином дефицита, Фискални савет ће донети током фебруара 2012. године – када буду доступни сви релевантни коначни фискални подаци за 2011. годину.

**Фискални савет очекује да ће лимит јавног дуга, по обухвату јавног дуга дефинисаним у Закону о буџетском систему, прећи границу од 45% БДП-а на крају 2011. године.** Очекујемо да ће јавни дуг, по обухвату дефинисаним у Закону о јавном дугу, износити између 44% и 45% БДП-а. С обзиром на то да је обухват јавног дуга дефинисан Законом о буџетском систему шири и да укључује дуг локалних самоуправа, који процењујемо на око 1% БДП-а – Фискални савет очекује да ће јавни дуг, по дефиницији у Закону о буџетском систему, износити између 45% и 46% на крају 2011. године. Напомињемо да је јавни дуг Републике Србије различито дефинисан у Закону о јавном дугу и у Закону о буџетском систему. Такође, ниједна од ових дефиниција није сагласна са европским стандардима праћења јавног дуга који су дефинисани Мастрихтским правилима. Отуда ће Фискални савет у фебруару 2012. године, када буду доступни коначни подаци о стању јавног дуга у 2011. години, издати не само коначну оцену

испуњености фискалног правила у вези с јавним дугом, већ и методолошко упуство за адекватно праћење јавног дуга у наредном периоду.

**Фискални савет оцењује да су фискална правила којима се дефинише индексација пензија и плата у јавном сектору испуњена у 2011. години.** Фискални савет наглашава да је доследно спровођење фискалних правила о индексацији плата и пензија у наредним годинама од кључне важности за успостављање фискалне равнотеже и, шире посматрано, за одрживост привредног система Србије. Тренутно учешће плата и пензија у БДП-у, као и висока разлика између плата у јавном и приватном сектору, не могу бити економски одрживи на дужи рок.

## **2. ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ У 2012. ГОДИНИ**

**Анализа Фискалног савета показује да је у 2012. години процењени реални раст БДП-а од 1,5% могуће остварити, али да постоје значајни ризици да привредни раст буде још нижи.** Средином новембра смањена је процена реалног раста БДП-а у 2012. години са 3% на 1,5%. До смањења процене раста је дошло услед продужене стагнације домаће и европске економије. Фискални савет оцењује да је смањење прогнозе раста у 2012. години оправдано. Такође сматрамо и да би могућа даља ескалација кризе у еврозони негативно утицала на привреду Србије и продужила њену стагнацију на читаву следећу годину или је чак увела у нову рецесију. Због тога би већ сада требало да буде размотрена одговарајућа фискална, али и укупна економска политика, уколико раст привреде буде нижи од тренутно процењеног.

**Планирани консолидовани дефицит опште државе у 2012. од 4,25% БДП-а је у складу са фискалним правилима.** Нижи раст БДП-а за последицу има мање јавне приходе што, уз непромењене расходе, доводи до раста фискалног дефицита. Фискалним правилима у Закону о буџетском систему дозвољено је одређено прилагођавање дефицита у зависности од раста БДП-а. Према тој формули, са ниским растом БДП-а у 2012. од 1,5% дозвољено је да дефицит опште државе износи до 4,5% БДП-а. Међутим, низак раст БДП-а ће утицати и на то да у 2012. години фискално правило, које прописује горњу границу јавног дуга на 45% БДП-а, буде нарушено. Због тога је Фискални савет предложио, а Влада (у договору са ММФ-ом) усвојила ограничавање фискалног дефицита у 2012. години на нешто нижу вредност од оне коју би дозволило правило о дефициту, односно на 4,25% БДП-а уместо 4,5% БДП-а.

**Показатељи кретања економске активности у Србији указују на успоравање привредне активности од првог квартала 2011. године.** Тренд кретања привредне активности у 2011. години најбоље се види на десезонираним индексима БДП-а који су приказани на Графикону 1. Након високог раста БДП-а у првом кварталу (Q1) већ од следећег квартала почело је благо смањивање привредне активности. Интензитет последњег успоравања привреде није толико снажан као у првом таласу кризе (Графикон



1), али најновији наговештаји из еврозоне, са којом је домаћа економија уско повезана, упућују на опрез.

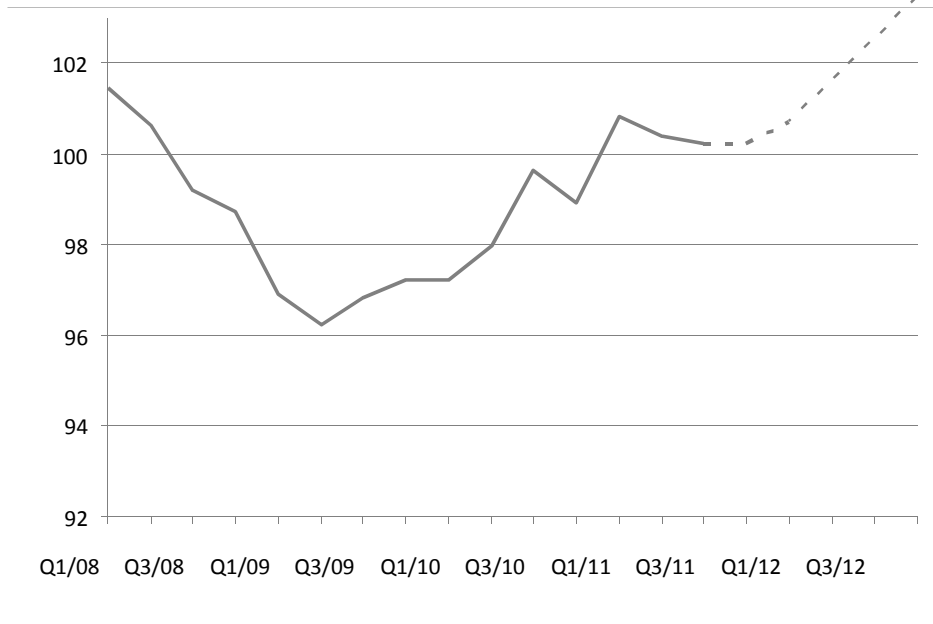
**Графикон 1. Десезонирани индекс раста БДП-а (2008=100)**



**Због пренетог пада из 2011. године, потребан је изузетно брз опоравак привредне активности у наредној години да би се достигла стопа раста БДП-а од 1,5%.** Путања којом се креће БДП у 2011. години (Графикон 1) има још један неповољан ефекат: због постепеног смањивања производње, опоравак ће 2012. године започети из негативне зоне у односу на просек 2011. године. Укупни привредни раст у 2012. години ће због пренесеног пада из 2011, чак и у случају солидног опоравка производње, остати низак. Процењена стопа раста БДП-а од 1,5%, иако делује скромно, заправо подразумева много снажнији опоравак привреде у наредној години него што би се интуитивно очекивало.

**Привредни раст од 1,5% у 2012. години заправо значи да би се темпо раста привреде убрзао са садашњих 0% на 4% до краја 2012. године.** За илустрацију брзине опоравка привреде која би довела до раста БДП-а у 2012. од 1,5% и потенцијалних ризика да се тај раст не оствари, у Графикону 2 је пројектовано одговарајуће кретање десезонираног БДП-а у 2012. години. На графикону се види да ће, и поред започетог опоравка, међугодишњи раст БДП-а у Q1 2012, управо због пренетог пада с краја 2011, бити приближно нула. Међугодишњи раст БДП-а ће потом прећи у позитивну зону и повећаваће се до приближно 3,7% у Q4. Укупан раст БДП-а у 2012. години ће бити приближно једнак просеку међугодишњег раста сва четири квартала – ниског раста почетком године и вишег крајем године – што у просеку даје око 1,5%. Још једна последица овакве путање опоравка би била да се у 2013. годину улази са таквим убрзањем раста привреде да би се у тој години вероватно остварио раст БДП-а од 4%. Стога Фискални савет задржава резерву да ће у 2012. години бити достигнут прогнозирани раст од 1,5%.

**Графикон 2. Пројекција раста БДП-а у 2012. години (раст од 1,5%)**



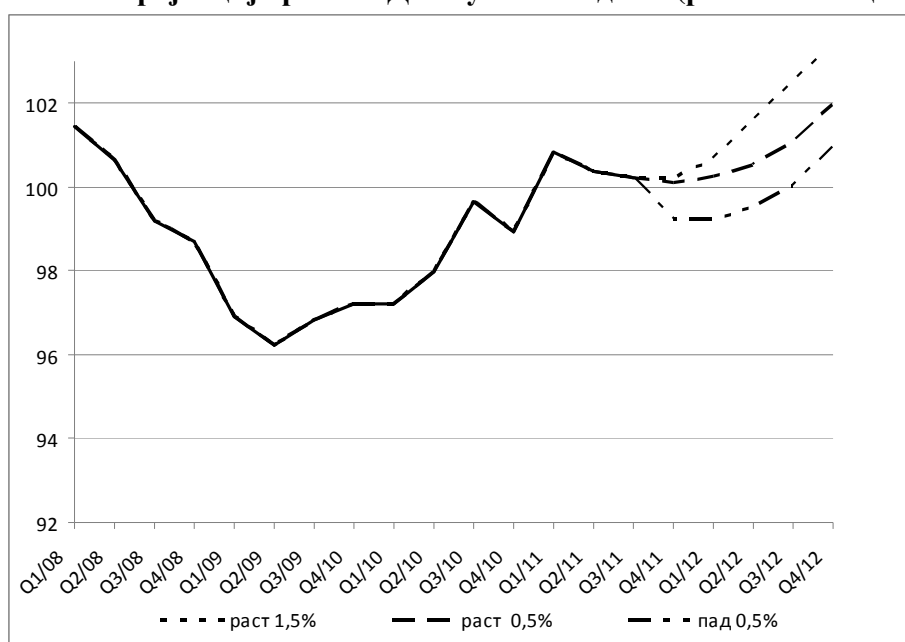
**Реални раст БДП-а од 1,5% у 2012. години може се остварити само уз неколико оптимистичних претпоставки.** Посматрајући Графикон 2 уочавамо који су услови неопходни за раст БДП-а од 1,5% у наредној години. То су: (1) да у последњем кварталу 2011. године, за који још увек не постоје званични подаци, не дође до пада производње, односно да у Q4 десезонирани БДП остане на непромењеном нивоу као у Q3; (2) да у Q1 2012. године започне опоравак производње и (3) да већ у другом кварталу 2012. године буде достигнута природна стопа раста<sup>2</sup> БДП-а од 4% годишње (0,9% квартални раст) и задржи се у Q3 и Q4. Анализа указује на то да све три претпоставке јесу оптимистичне, али и могуће, те да постоје значајни ризици да раст привреде у 2012. години буде нижи од планираног. Иста анализа нам указује на то да с великом вероватноћом можемо да искључимо могућност већег раста БДП-а од 1,5% у 2012. години, будући да ће и реални раст од 1,5% бити тешко достижан.

**Уколико се понови слична путања опоравка као у периоду након кризе из 2008. године, постоје изгледи да раст БДП-а у 2012. години буде нижи од 1,5% и да износи између -0,5% и 0,5%.** Узимајући у обзир да ће процена раста БДП-а од 1,5% у 2012. години зависити од више оптимистичних претпоставки, Фискални савет је анализирао и неке конзервативније сценарије. У Графикону 3 смо варирали различите претпоставке кретања привредне активности у наредном периоду. Прво смо претпоставили да ће потенцијална стопа раста БДП-а бити спорије достигнута. На оваква кретања нас упућује путања опоравка привреде у првим кварталима након кризе 2009. године, коју смо приближно пресликали на 2012. годину. Наведени сценарио ће имати за последицу раст БДП-а у 2012. години од око 0,5% (Графикон 3). Следећи сценарио претпоставља да ће у последњем кварталу 2011. године уместо очекиване стагнације доћи до пада производње

<sup>2</sup> Природна (потенцијална) стопа раста представља економски могућ дугорочни раст привреде у Србији, који износи 4%. У фискалним правилима је и законски дефинисана (Закон о буџетском систему).

сличног интензитета као у економској кризи 2008. године. На овај сценарио нас упућују и најновији индикатори из еврозоне (наруцбине индустријских производа, које претходе кретању индустријске производње, у септембру су пале више него у претходном таласу кризе). Опоравак би и у овом сценарију отпочео у првом кварталу 2012, мада са нижег нивоа привредне активности, односно пренети пад из 2011. године би био већи (Графикон 3). Наведени сценарио би резултирао укупним падом БДП-а у 2012. години од 0,5%, а због пада у Q4 2011. године, смањила би се и стопа раста БДП-а у 2011. години на 1,7%. Могућност отпочињања дубоке рецесије у 2012. години, односно кризе с дуплим дном у облику слова W, за сада нисмо разматрали, сматрајући је још увек мало вероватном – мада се ни такав сценарио не може са сигурношћу искључити.

**Графикон 3. Пројекција раста БДП-а у 2012. години (различити сценарији)**



Анализа употребе БДП-а даје потврду резултата да ће у 2011. години бити тешко достигнут раст БДП-а од 1,5%. Додатан увид у кретање привредне активности у 2012. години даје анализа употребе БДП-а. Будући да РЗС, нажалост, не прати употребу БДП-а на кварталном нивоу, анализа Фискалног савета се заснива на посредним индикаторима (кретање масе зарада, пензија, грађевинске активности, увоза капиталних добара и сл.) који описују кретање компоненти БДП-а. Анализа кретања тих индикатора у 2011. години указује на то да је привредни раст остварен захваљујући порасту инвестиција. Приватна и јавна потрошња су имале реални пад, док је допринос нето извоза расту БДП-а био скроман.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Оваква структура раста привредне активности има значајне импликације на фискалну политику, будући да се смањује порески издашна потрошња, а расту компоненте БДП-а са знатним пореским ослобађањима (извоз, инвестиције). Због тога је, и поред раста БДП-а, у 2011. години дошло до реалног пада јавних прихода. Учешће јавних прихода у БДП-у се у 2011. години смањило за чак два процентна поена у односу на 2010. годину – са 41% БДП-а на 39,1% БДП-а.

**Инвестиције ће у 2012. години вероватно остати на нивоу из претходне године, те неће бити покретач раста у 2012. години.** Висок реални раст инвестиција, који је у 2011. износио око 10%, највероватније неће моћи да се настави у 2012. години. Разлог за то је што се завршавају велике инвестиције из 2011. године (ФИАТ, НИС), а задуживање за нове инвестиције је крајем 2011. отежано услед знатног раста премије ризика и последичног раста каматне стопе на инвестиционе кредите. Држава је оквиром буџета за наредну годину најавила релативно висок реални раст јавних инвестиција од преко 15%, али због ниског учешћа јавних у укупним инвестицијама то неће пресудно утицати на укупна кретања. Треба имати у виду и да је могуће да због избора у 2012. години и чекања на формирање нове Владе, дође до привременог застоја у реализацији појединих капиталних пројеката државе.

**Претпоставке од којих у овој анализи полазимо указују на то да ће приватна потрошња имати реални раст у 2012. години од око 1%.** Приватна потрошња се највећим делом финансира из плата и пензија. Маса пензија ће имати реални раст у 2012. години за око 3%. Реално повећање масе пензија у 2012. години је последица усклађивања пензија са инфлацијом и половином раста БДП-а из 2011. године. Пројектованом реалном расту масе пензија доприноси и очекивани раст броја пензионера. Маса плата у јавном сектору ће по првим пројекцијама имати сличан реални раст као и маса пензија и он ће износити нешто преко 2,5%. Већи део укупне масе зарада у Србији се, међутим, односи на приватни сектор, у ком због смањивања броја запослених, у оптимистичном случају очекујемо реално непромењен ниво масе зарада у односу на 2011. годину. Због тога процењујемо да ће укупан реални раст масе зарада у 2012. години, у који укључујемо и приватни и јавни сектор, бити нешто преко 0,5%. Од осталих битнијих извора приватне потрошње (на шта нам указује искуство из претходне кризе) дознаке вероватно неће бити да се промене, док је могућ нешто спорији раст потрошачких и готовинских кредита него у 2011. години, када су имали реални раст од око 5%. Узимајући све наведено у обзир, очекујемо реални раст приватне потрошње у 2011. години од око 1%.

**Јавна потрошња ће у 2012. години имати реални раст од око 1%, дакле сличан расту приватне потрошње.** Премда је јавна потрошња компонента БДП-а која се најпоузданије може проценити за наредну годину, у овом тренутку то још увек није могуће. Између осталог и зато што је план јавних издвајања за робу и услуге у наредној години веома рестриктиван, па је могуће да се неке уштеде не остваре и да раст јавне потрошње ипак буде већи од планираног. С друге стране, уколико подбаци привредни раст и не остваре се планирани порески приходи (на шта упозорава и анализа десезонираног БДП-а), доћи ће до последичног прилагођавања јавних расхода, па ће јавна потрошња бити мања од планиране. Узимајући обе наведене могућности у обзир: (1) да реални раст јавне потрошње буде већи од плана и (2) да буде мањи од плана – закључујемо да је много већа вероватноћа да реални раст јавне потрошње у 2012. години буде мањи од 1%. Јер, већи јавни расходи од планираних ће тешко моћи да се финансирају на финансијским тржиштима, будући да ће јавни дуг у 2012. премашити законску границу од 45% БДП-а. Евентуални раст расхода за робу и услуге изнад плана може бити остварен само у оквирима предвиђеног буџета – могуће смањењем јавних инвестиција. Оваква прерасподела би на кратак рок имала неутралан утицај на БДП, али би на дужи рок, због

већег мултипликационог ефекта јавних инвестиција, преусмеравање јавних расхода са инвестиција ка потрошњи имало негативан утицај на привредни раст.

**Да би се у 2012. години остварио раст БДП-а од 1,5%, потребан је, дакле, значајан позитиван допринос нето извоза расту привредне активности.** До овог закључка долазимо тако што претходна анализа свих осталих компоненти БДП-а у 2012. години указује да ће оне имати мањи реални раст од процењеног раста БДП-а (1,5%). Питање на које је у овом тренутку веома тешко дати поуздан одговор јесте: да ли ће нето извоз у наредној години моћи да дâ довољан допринос захваљујући ком би раст привредне активности достигао 1,5%? Да би нето извоз остварио потребни реални раст у следећој години потребно је да, због малог учешћа извоза у БДП-у, буду задовољена два услова: (1) да извоз расте најмање два пута брже од увоза и (2) да стопа раста извоза буде велика (најмање 10%) како би довољно допринела укупном расту привреде.

**Фискални савет сматра да је могуће да ће нето извоз у наредној години имати сличан или нижи раст од оног из 2011. године због чега не би била достигнута стопа раста БДП-а од 1,5%.** Подаци из претходних година указују на то да је, након првог таласа кризе, управо раст извоза водио опоравак производње у Србији у 2010. години. У 2012. години, међутим, нисмо уверени да ће се сличан сценарио поновити. Пре свега, у 2010. години је, са опоравком светске економије, расла тражња на најзначајнијим извозним тржиштима. Сада ће продубљивање кризе у еврозони имати негативан утицај на раст извоза – тим пре што су кризом посебно погођене земље попут Италије које спадају у најзначајније трговинске партнере Србије. Друго, у 2010. је домаћа економија ушла са значајним повећањем своје ценовне конкурентности услед реалне депресијације динара. Сада брзом расту извоза не погодује снажна реална апресијација динара у 2011. години којом је значајно смањена ценовна конкурентност домаћих производа.

**Фискални савет оцењује да индикатори кретања привредне активности, уз тренутно важеће податке, врло грубо указују на то да ће раст БДП-а од 1,5% у 2012. години и без знатнијег погоршања економске ситуације бити тешко достигнут.** У условима могуће ескалације кризе у еврозони, тешко је поуздано проценити кретања привредне активности у 2012. години. Непоузданости процене додатно доприноси пракса РЗС-а да често врши ревизије процена БДП-а у неколико квартала, па чак и година, уназад. Крајем марта 2012. очекујемо и званични податак о номиналној вредности БДП-а у 2010. години, а ревизије ових података су раније знатно мењале слику економије у Србији. И поред свих непоузданости које су карактеристичне за прогнозирање раста БДП-а, Фискални савет сматра да постоји довољно мотива да се већ сада планира одговарајућа фискална политика у случају да привредни раст буде нижи од планираног.

### 3. ПРОЈЕКЦИЈА ЈАВНИХ ПРИХОДА У 2012. ГОДИНИ

Укупни јавни приходи кључно зависе од кретања пореских прихода који учествују у консолидованим приходима државе са око 85%. Преостали приходи државе чине разни облици непореских прихода. Износ пореских прихода у наредној години је одређен пореским системом, макроекономским агрегатима и степеном наплате пореских прихода. У овој анализи ћемо детаљно анализирати званичне планиране приходе државе за 2012. годину и дати сопствену пројекцију кретања јавних прихода у тој години.

#### 3.1. Утицај промена у пореском систему на приходе у 2012. години

У Извештају о фискалној стратегији и предлогу буџета Републике нису предвиђене промене у висини пореских стопа, ширини пореских основица, као ни промене у пореским расходима (ослобађања и олакшице). Изузетак су царине где се, у складу са Споразумом о стабилизацији и прудруживању, наставља смањивање царинских стопа.

**У 2012. години су планиране изражене прерасподеле пореских прихода између појединих нивоа државе.** Најважнија промена, која је ступила на снагу у последњем кварталу 2011. године, али чији ће се пуни ефекти испољити тек у 2012. години јесте повећање учешћа локалних заједница у порезу на зараде са 40% на 80%.<sup>4</sup> Наведена промена је смањила учешће буџета Републике у пореза на зараде у Централној Србији са 60% на 20%, а на територији АП Војводине са 42% на 2%. Друга прерасподела пореских прихода односи се на акцизе на нафтне деривате где је предвиђено да се учешће буџета Републике повећа са 80% на 90%, а да се учешће ЈП „Путеви Србије“ смањи са 20% на 10%. Планирано је да се смањење прихода ЈП „Путеви Србије“ у износу од око 10 млрд динара од акциза надокнади повећањем прихода по основу наплате услуга одржавања путева од локалних заједница. Уколико локалне заједнице не повећају уплате ЈП „Путеви Србије“ последица би могла да буде или повећање губитака ЈП „Путеви Србије“, а тиме и повећање консолидованог дефицита државе, или пад квалитета одржавања локалних путева.

Фискални савет оцењује да након избора нису искључене ни значајније промене у пореском систему, иако такве промене нису планиране у Извештају о фискалној стратегији. Турбулентна, а често и драматична фискална позиција многих земаља током ове и током неколико претходних година, имала је за резултат промене у пореском систему, са циљем да се смањи фискални дефицит, али и да се променом структуре пореског система унапреди привредни амбијент.

#### 3.2. Утицај стопе раста БДП-а на приходе у 2012. години

**Кретање обима и структуре БДП-а имаће доминантан утицај на ниво пореских прихода у наредној години.** У Извештају о фискалној стратегији и предлогу буџета Републике, порески приходи су планирани на основу пројектоване стопе раста БДП-а у

<sup>4</sup> Изузетно у случају града Београда, 70% од прикупљеног пореза на зараде ће остајати градском буџету.

2012. години од 1,5%. На основу кретања у другој половини 2011. године, Фискални савет процењује да је наведени раст БДП-а могућ, али да постоје значајни ризици да раст буде мањи (видети одељак 2). У случају да раст БДП-а буде мањи од планираног, под осталим непромењеним условима, приходи би били мањи. Под претпоставком да агрегатна тражња расте као и БДП и да нема већих промена у њеној структури, смањење стопе раста БДП-а за један процентни поен (п.п.) утиче на смањење пореских прихода за око 0,4 п.п. БДП-а. Евентуални спорији раст БДП-а, до кога би могло доћи услед стагнације европских привреда или чак појаве нове рецесије, имало би за последицу мање пореске приходе у Србији у односу на планиране. Ако би стопа раста БДП-а у наредној години износила 0,5%, уместо сада планираних 1,5%, порески приходи би опали за додатних 0,4% БДП-а, односно за око 14 млрд динара, док би у случају нултог раста БДП-а приходи били мањи за око 20 млрд динара у односу на план.

### **3.3. Утицај најважнијих пореских основица на приходе у 2012. години**

**Кретање главних пореских прихода у Србији кључно зависи од кретања пореских основица – личне потрошње и масе зарада.** Порески приходи не зависе само од стопе раста БДП-а него и од промена у његовој структури, до којих долази услед различите брзине раста појединих компоненти БДП-а. Са становишта пореских прихода релевантан је раст оних компоненти БДП-а које представљају најважније пореске основице, а то су лична потрошња и маса зарада. Опорезивењем личне потрошње ПДВ-ом и акцизама остварују се приходи од око 15,5% БДП-а, што представља око 45% пореских прихода, односно 40% укупних консолидованих јавних прихода. Опорезивањем зарада порезима на зараде и доприносима за социјално осигурање остварују се приходи од око 14,3% БДП-а, што представља око 42% пореских прихода, односно 37 % консолидованих јавних прихода. Збирно, опорезивањем личне потрошње и зарада остварују се приходи од близу 30% БДП-а, што износи око 88% пореских прихода, односно око 77% укупних консолидованих јавних прихода.

**Према пројекцији Министарства финансија садржаној у Извештају о фискалној стратегији у наредној години се очекује пад личне потрошње за 0,2% у односу на 2011. годину.** Пад личне потрошње од 0,2%, уз раст БДП од 1,5% имплицира смањење учешћа личне потрошње у БДП-у за готово 2 процентна поена. Спорији раст личне потрошње у односу на инвестиције, као и бржи раст извоза у односу на увоз, кључне су компоненте одрживог раста привреде Србије. Бржи раст инвестиција у односу на друге компоненте БДП-а у неколико наредних година пресудан је да би привреда Србија остваривала дугорочну (трендну) стопу раста од око 5% годишње. Такође, знатно бржи раст извоза од раста увоза нужан је услов за смањивање спољнотрговинског дефицита и спречавање кризе спољног дуга. Међутим, са становишта пореских прихода, спорији раст личне потрошње доводи до споријег раста пореских прихода јер се у структури БДП-а повећава учешће компоненти које нису опорезоване порезима на потрошњу (инвестиције и извоз).

**Пројекција прихода од ПДВ-а у Извештају о фискалној стратегији је у одређеној мери неконзистентна са пројекцијом личне потрошње.** Уколико би лична потрошња у наредној години остварила реални пад од 0,2%, као што се то очекује у Извештају о

фискалној стратегији, то би под осталим непромењеним условима имало за последицу смањење учешћа прихода од пореза на потрошњу у БДП-у. Уместо тога, у Извештају се уз пад личне потрошње и смањење њеног учешћа у БДП-у очекује раст учешћа прихода од ПДВ-а и акциза у БДП-у. Знатно бржи раст извоза од раста увоза, који је пројектован у Извештају, имплицира да ће смањење наплате домаћег ПДВ-а (због раста повраћаја ПДВ-а при извозу), бити веће од раста наплате увозног ПДВ-а. Фискални савет процењује да би се, уколико се остваре званичне пројекције о реалном паду личне потрошње за 0,2% у наредној години, уместо очекиваног раста учешћа прихода од ПДВ-а за 0,1 п.п. БДП-а, остварио реални пад за око 0,2 п.п. БДП-а. Осим смањења реалног нивоа личне потрошње, на кретање прихода од ПДВ-а ће негативно утицати и промена њене структуре. Због очекиваног погоршања привредне ситуације, у наредној години се очекује повећање учешћа у личној потрошњи производа који су опорезовани по стопи од 8%, као и повећање натуралне потрошње, која није опорезована ПДВ-ом. Због повећања учешћа натуралне потрошње и производа који су опорезовани по стопи од 8%, пад учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у би могао да износи око 0,3 процентна поена.

**Анализе Фискалног савета упућују на закључак да је пројектовани пад личне потрошње у наредној години, под претпоставком да се оствари раст БДП-а од 1,5% мало вероватан.** Детаљнија анализа Фискалног савета показује да ће се, уместо пада личне потрошње, у 2012. години остварити њен реални раст од око 1%, а да ће реални раст инвестиција и нето извоза бити мањи него што се пројектује у Извештају (видети одељак 2). Из тога следи и да ће приходи од ПДВ-а спорије расти од раста БДП-а, па ће доћи до смањења њиховог учешћа у БДП-у, али ће оно бити мање него што следи из званичних пројекција. Уколико БПД у наредној години буде растао по стопи од 1,5%, а лична потрошња по стопи од 1%, пад учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у износио би око 0,05 п.п. Међутим, и у овом случају приходи од ПДВ-а би додатно опали због промене структуре личне потрошње у правцу повећања учешћа производа који су опорезовани по 8% и неопорезиве натуралне потрошње. Додатно смањење прихода од ПДВ-а услед промене структуре личне потрошње било би нешто мање (јер би укупна лична потрошња реално расла, а не опадала), и износило би око 0,05 п.п. БДП-а. Укупно смањење учешћа прихода од ПДВ-а, услед споријег раста личне потрошње и промене њене структуре, у 2012. години било би мање него у 2011. години за нешто преко 0,1 п.п.

**Фискални савет процењује да ће приходи од ПДВ-а у наредној години бити мањи за око 0,2 процентна поена БДП-а него што се пројектује у Извештају о фискалној стратегији.** Међутим, пад прихода ће бити ипак мањи него што следи из пројектованог пада личне потрошње у Извештају о фискалној стратегији. Фискални савет оцењује да су пројекције прихода од акциза, према којима се предвиђа раст њиховог учешћа у БДП-у за 0,1 п.п. реалне, узимајући у обзир да су акцизе повећане у току 2011. године и да је тај већи ниво пренет у наредну годину. Збирно посматрано, Фискални савет оцењује да ће приходи од ПДВ-а и акциза бити мањи од планираних за око 0,1% БДП.

**Друга кључна детерминанта пореских прихода је кретање масе зарада.** Динамика масе зарада представља резултат промене просечних зарада и промене броја регистрованих запослених, тј. оних запослених који имају радну књижицу и плаћају порезе и доприносе. У Извештају о фискалној стратегији процењено је да ће број



регистраваних запослених благо расти, док ће просечна реална зарада расти приближно као и реални БДП. Из наведених процена добијен је конзистентан резултат према коме ће маса зарада, као и приходи од пореза на зараде и доприноси, расти приближно истом брзином као и БДП, тј. да ће њихово учешће у БДП-у остати непромењено. Међутим, у Извештају о фискалној стратегији пројектовано је да ће учешће прихода од доприноса за социјано осигурање у наредној години бити повећано за 0,2 п.п. БДП-а, вероватно на основу очекиваног побољшања степена наплате.

**Тенденције на тржишту рада током 2011. године упућују на закључак да ће се и у наредној години број запослених смањити.** Фискални савет процењује да би уз остварење планиране стопе раста БДП-а од 1,5% број регистраваних запослених могао да се смањи за око 1% (тј. за око 20 хиљада радника). С обзиром на стање у привреди и ризике који постоје у ЕУ, ова процена се може сматрати конзервативном. Другим речима, смањење запослености би могло да буде и веће. Фискални савет процењује да ће реалне зараде у јавном сектору расти, док ће у приватном стагнирати, па ће резултат тога бити реални раст просечних зарада од око 1% (видети одељак 2). Из претходног следи да ће маса зарада реално остати непромењена (раст реалних зарада и смањење броја запослених се поништавају), што значи да ће и приходи од пореза на зараде и доприноса остати реално непромењени. Реално непромењени приходи од пореза на зараде и доприноса, уз реални раст БДП-а од 1,5% и непромењени степен наплате имплицирају смањивање њиховог учешћа у БДП-у за око 0,2 п.п. Ако би се ипак степен наплате доприноса повећао за 0,2 п.п. БДП-а, тада би учешће прихода од пореза на доходак и доприноса за социјално осигурање у БДП-у остало реално непромењено – боља наплата би била неутралисана смањењем броја запослених и споријим растом реалних зарада од раста БДП-а. Фискални савет оцењује да је побољшање степена наплате доприноса за 0,2 п.п. БДП-а, максимум који се може постићи у наредној години (детаљније видети у тачки 5 овог одељка). Према томе, Фискални савет процењује да су приходи од пореза на доходак грађана и доприноси за социјално осигурање прецењени за око 0,2 п.п. БДП-а, чак и ако се степен наплате доприноса побољша.

**Фискални савет процењује да би због погоршања стања у привреди у последња три квартала 2011. године и приходи од пореза на добит могли да буду мањи него што је планирано.** Учешће пореза на добит у БДП-у могло би да буде мање од планираног за око 0,1 п.п. БДП-а, тј. могло би да буде на нивоу 2009. и 2010. године. Фискални савет оцењује да су у Извештају остали порески приходи, као што су приходи од царина и други, реално пројектовани, на основу расположивих информација у тренутку њихове израде.

Резимирајући претходно, Фискални савет процењује да ће учешће пореских прихода у БДП-у у 2012. години вероватно бити мање за око 0,4% (око 14 млрд динара) него што је планирано у Извештају о фискалној стратегији.

#### **3.4. Оцена пројектованих непореских прихода**

**Непорески приходи укључују хетерогену групу државних прихода која у себи садржи накнаде, таксе, казне и др.** У извештају о Фискалној стратегији процењује се да ће непорески приходи у наредној години једнократно порастати за 0,4 п.п. БДП-а. Планирани

једнократни раст учешћа непореских прихода у БДП-у остварио би се наплатом потраживања државе из стечајне масе, као и наплатом дивиденди од Телекома Србије и ЕПС-а. Захваљујући једнократном скоку непореских прихода, фискални дефицит државе у 2012. години је смањен за 0,5 п.п. БДП-а. На основу разговора са представницима Владе, Фискални савет оцењује да је смањење фискалног дефицита по основу једнократног повећања непореских прихода могуће. Међутим, ради се о једнократном приходу на који није могуће рачунати у наредним годинама. Осим тога, узимање дивиденди јавних предузећа за смањење фискалног дефицита има негативне последице на пословање тих предузећа.

### 3.5. Утицај промена стопа наплате пореза на пореске приходе

**У Србији већ дужи низ година није спроведено темељније истраживање сиве економије.** Стога се у јавности појављују произвољне процене које нису поткрепљене чврстим аргументима. На основу неких парцијалних истраживања која су спроведена у Србији, поређења са истраживањима у сличним земљама, поређења пореских стопа са пореским основицама и др, оцењује се да би обим сиве економије у Србији могао да износи између 20% и 30% БДП-а. На први поглед могло би се закључити да постоји огроман простор за побошљање наплате пореза који би могао да обезбеди раст јавних прихода који би елиминисао фискални дефицит или који би омогућио да се знатно смање пореске стопе.<sup>5</sup>

**Превелика очекивања додатних јавних прихода из сиве економије су нереална из два основна разлога.** Прво, у широј јавности се најчешће не прави разлика између процене обима промета у сивој економији и додате вредности у сивој економији. Процене које говоре да сива економија износи око 30% БДП-а у Србији се односе на укупан промет у сивој зони. С друге стране, кључни параметар за остваривање додатних прихода путем опорезивања сиве економије је додата вредност, а не промет. Емпиријска истраживања показују да је, у зависности од структуре привреде, додата вредност у сивој економији од два до четири пута мања од процењеног промета у сивој економији.<sup>6</sup> Друго, важно је приметити да је сива економија присутна у свим државама света, укључујући и оне најразвијеније. Поједине процене потенцијалних додатних прихода од опорезовања сиве економије, које се могу срести у широј јавности, имплицирају да се у Србији сива економија смањи на знатно нижи ниво у односу на упоредиве земље у региону - и да се сведе на ниво који постоји у скандинавским земљама или чак испод тога. Фискални савет оцењује да су такве процене нереалне, али да несумњиво постоји могућност да се

---

<sup>5</sup> Други начин којим се прецењује могућност остварења додатних пореских прихода опорезивањем сиве економије је процена нивоа сиве економије, тако што се тврди да она износи 40% или 50% БДП-а – без икаквих доказа које би поткрепили такве процене. Високо учешће државног сектора у привреди Србије (које је са становишта економске ефикасности лоше) смањује простор за сиву економију. Прецењивање сиве економије је често у функцији захтева за смањењем пореских стопа.

<sup>6</sup> Разлику измеђи промета и додате вредности у сивој економије је најлакше објаснити на једноставном примеру. Ако грађанин плати водоинсталатеру 100 евра за поправку у свом стану, а водоинсталатер не пријави овај приход – промет у сивој зони се повећава за 100 евра. Међутим, у овај износ је урачуната и вредност репроматеријала, на који је (вероватно) обрачунат и плаћен ПДВ. Отуда додата вредност ове трансакције у сивој зони може бити 25, 50 или 75 евра – у зависности од релативног односа репроматеријала и уложеног рада.

побољша наплата пореза. Међутим, побољшање наплате пореза захтева темељну реформу пореске администрације, повећање њене самосталности, повећање броја запослених у пореској администрацији, растерећење пореске администрације од разних обавеза које не спадају у њен делокруг рада, неселективну примену принудне наплате и др. Све ове мере траже одређени временски период, па се ни резултати не могу очекивати у кратком року.

**Додатна отежавајућа околност за знатно побољшање наплате пореза у наредној години представља економска криза током које наплата пореза опада у свим земљама.** Део предузећа, нарочито великих, уредно пријављује пореске обавезе, али истовремено подноси доказе да не може да их измири и тражи одлагање њиховог плаћања. Осим тога, на основу неких емпиријских истраживања највећи део сиве економије Србије је концентрисан у области рада на црно и то у сектору предузетника, малих и микропредузећа, као и у неким делатностима у којима је откривање сиве економије по природи посла отежано (грађевинарство, угоститељство и др). Сузбијање сиве економије у овим делатностима је могуће само уз реализацију претходно наведених реформи пореске администрације.

Резимирајући претходне аргументе, Фискални савет оцењује да постоји одређени простор за смањивање сиве економије, али да ће тек након изласка привреде из кризе бити могуће да се примени општа неселективна акција за смањење сиве економије, која би дала значајније резултате.

### **3.6. Резиме и препоруке**

**Фискални савет очекује да ће укупни јавни приходи у 2012. години бити мањи од плана за око 0,4% БДП-а, односно за око 14 млрд динара.** Порески приходи ће и у случају остварења планиране стопе раста БДП-а од 1,5% у 2012. години бити мањи за око 0,4% БДП-а (око 14 млрд динара). Непорески приходи ће вероватно бити на нивоу плана, под условом да се реализују планирани једнократни непорески приходи, попут планиране наплате средстава из стечајних маса. У случају да БДП буде спорије растао у односу на план, приходи ће бити мањи - смањење стопе раста БДП-а за 1 п.п. имплицира смањење пореских прихода и повећање фискалног дефицита, под осталим непромењеним условима, за 0,4 п.п. БДП-а. Тако, на пример, ако би БДП у наредној години растао по стопи од 0,5%, укупни приходи би били мањи за 1 п.п. БДП-а, тј. за око 35 млрд динара. Уколико се расходи не би смањили у истом износу, смањење прихода би се директно пренело на раст фискалног дефицита и јавног дуга. Побољшање наплате пореза ствара одређени (скроман) простор за раст прихода, али је његов износ тешко проценити. Фискални савет процењује да су фискални приходи за 2013-2014. годину прецењени за 0,6 до 0,7 п.п. БДП-а, што значи да су фискални дефицит и јавни дуг, уз дате јавне расходе, потцењени за исти износ. Прецењеност прихода у наведеним годинама је додатно повећана због очекиваног раста учешћа прихода од ПДВ-а у БДП-у, а да се при томе не планирају мере којима ће се то остварити. Фискални савет препоручује Влади да припреми додатне мере са циљем да се смање расходи и/или повећају приходи, за 0,4% БДП-а у 2012. години, односно за 0,6 до 0,7 п.п. БДП-а у 2013. и 2014. години. Реализација наведених мера је неопходан услов за смањивање фискалног дефицита и враћање односа јавног дуга према БДП-у испод законске границе.

**Фискални савет препоручује Влади да због високе неизвесности у погледу развоја привредне ситуације у ЕУ, припреми алтернативне планове фискалне политике.** Њима би се спречило додатно повећање фискалног дефицита и јавног дуга, чак и ако би раст БДП-а у наредним годинама био спорији него што је то предвиђено у Извештају о фискалној стратегији. Ти планови би могли да садрже и радикалније мере којима би се обезбедило планирано смањење фискалног дефицита и враћање јавног дуга у законске оквире.

#### 4. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ЈАВНИХ РАСХОДА У 2012. ГОДИНИ

**Фискалним оквиром за 2012. годину из Извештаја о фискалној стратегији и у предлогу буџета Републике за 2012. годину планиран је реални раст јавне потрошње од 2,7%.** Будући да је процењени раст БДП-а у наредној години нижи од раста расхода и износи свега 1,5%, учешће јавних расхода у БДП-у ће порастати са 43,7% из 2011. године на 44,2% у 2012. години. У структури јавних расхода дошло је до промена – расходи за поједине буџетске ставке изнадпросечно расту, што је онда надокнађено оштрим смањењем издвајања за нето буџетске позајмице, субвенције (само на нивоу Републике) и набавку робе и услуга. Још је значајнија промена структуре јавне потрошње када је посматрамо кроз расходе различитих нивоа власти – расходи локалне самоуправе имају висок раст, док се раходи на републичком нивоу реално смањују. Оцена Фискалног савета је да ће планирани оквир јавних расхода у 2012. из Извештаја о фискалној стратегији и предлогу буџета бити тешко остварен.

**Табела 4.1. Консолидовани расходи државе у 2011. и 2012. години**

	млрд динара		(% БДП)	
	2011.	2012.	2011.	2012.
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>1466,6</b>	<b>1568,3</b>	<b>43,7</b>	<b>44,2</b>
Текући расходи	1323,8	1419,1	39,4	40,0
Расходи за запослене	337,3	361,4	10,0	10,2
Куповина робе и услуга <sup>1)</sup>	245,3	257,3	7,3	7,2
Отплата камата	46,0	63,5	1,4	1,8
Субвенције	85,4	97,2	2,6	2,7
Социјална помоћ и трансфери	609,8	639,7	18,2	18,0
<i>од чега: Пензије<sup>2)</sup></i>	<i>446,2</i>	<i>477,1</i>	<i>13,3</i>	<i>13,4</i>
Капитални расходи	116,1	141,7	3,5	4,0
Нето буџетске позајмице	26,7	7,4	0,8	0,2

<sup>1)</sup> Укључујући остале текуће расходе

<sup>2)</sup> Укључујући и пензије војних осигураника

**Планиран је реални раст текућих и капиталних расхода и снажан пад нето буџетских позајмица.** Детаљнији преглед структуре јавних расхода у 2011. и 2012. години приказан је у Табели 4.1. У Извештају о фискалној стратегији предвиђено је да ће текући јавни расходи у 2012. години имати реални раст од око 3%, капиталне инвестиције од око 17%, док ће се издвајања за нето буџетске позајмице смањити на четвртину у односу на 2011. годину.<sup>7</sup> Уочили смо економски доста повољну чињеницу да је планирано да у 2012. години издвајања за капиталне инвестиције буду готово једнака консолидованом дефициту државе (4% у односу на 4,25%), што значи да су текући приходи и текући расходи готово избалансирани.

**Текући јавни расходи расту у 2012. години због законски дефинисане индексације пензија и плата и великог раста издвајања за камате.** Услед бржег раста текућих расхода од раста БДП-а (незнатно и због методолошких промена), њихово учешће у БДП-у ће се повећати са 39,4% у 2011. на 40% БДП-а у 2012. години. Повећање учешћа текућих расхода у БДП-у је економски непожељно, али је у 2012. години неизбежно због законски дефинисаних обавеза државе, као и обавеза плаћања камата на јавни дуг у условим ниског реалног раста БДП-а од свега 1,5%. Посматрано у номиналним вредностима, текући јавни расходи ће у наредној години номинално бити већи за око 95 милијарди динара у односу на 2011. годину (Табела 4.1). Највећи део овог повећања се односи на законски дефинисана издвајања за пензије и плате у јавном сектору. Издвајања за пензије ће у 2012. години бити за око 30 млрд динара већа него у 2011. години, док ће издвајања за плате бити око 25 млрд динара већа. Када на овај износ додамо раст издвајања за камате од око 20 млрд динара и коригујемо вредности за промене класификације, долазимо до закључка да преостали (углавном дискрециони) текући расходи државе остају на реално непромењеном нивоу као у 2011. години.

**Фискални савет процењује да су пројекције издвајања за пензије и плате у јавном сектору објективне.** Усклађивање пензија и плата у јавном сектору са инфлацијом (и половином раста БДП-а) ће се по Закону о буџетском систему извршити два пута током 2012. године – у априлу и октобру. У априлу ће се индексирање пензија и плата односити на инфлацију из периода октобар 2011. године – март 2012. године и половину оствареног раста БДП-а у 2011. години, а у октобру на инфлацију у периоду април–септембар 2012. године. На раст издвајања за пензије ће утицати и раст броја пензионера у наредној години. Процена Фискалног савета, у складу са пројекцијама НБС, је да ће инфлација у периоду октобар 2011. године – март 2012. године износити око 3%, а у периоду април–септембар 2012. године нешто мало мање од 1%. Половину раста БДП-а у 2011. години процењујемо на око 1%, а раст броја пензионера у 2012. години на око 1,5%. Под наведеним претпоставкама, процена Фискалног савета је да ће за пензије идуће године бити издвојено 478 млрд динара и готово је идентична процени из Извештаја о фискалној стратегији за 2012. годину која износи 477 млрд динара. Издвајања за плате у јавном сектору ће према пројекцији Фискалног савета износити око 356 милијарди динара, док је

<sup>7</sup> Овако оштро смањење нето буџетских позајмица је последица како стварних трендова, тако и промењене класификације јавних расхода. Неке ставке које су се раније водиле као нето буџетске позајмице (субвенционисани кредити за ликвидност) сада се класификују у текуће расходе. Када бисмо искључили ефекат промене методологије, текући јавни расходи у 2012. години би реално порасли за 2,5%, а нето буџетске позајмице би се преполовиле у односу на 2011. годину.

фискалним оквиром за наредну годину предвиђено да ова издвајања буду око 361 млрд динара. До разлике вероватно долази због почетка примене новог Закона о полицији, који ће довести до повећања расхода за запослене у Министарству унутрашњих послова за око 4 млрд динара. Узимајући и овај податак у обзир, закључујемо да су и пројекције издвајања за запослене у јавном сектору, као и пројекције пензија, усаглашене са проценама Фискалног савета.

**Предвиђени високи раст издвајања за камате је добро процењен и у складу је са исправним, конзервативним, приступом у планирању расхода буџета.** Предвиђено је да расходи за камате у наредној години реално порасту за око 30%, са 46 млрд динара из 2011. на 63 млрд динара у 2012. години. Висок раст отплата за камате је последица раста јавног дуга у претходних неколико година, али и повећања просечне каматне стопе задуживања, будући да већи део новог задуживања (трезорски записи, комерцијалне банке, еврообвезнице) има знатно већу каматну стопу од раније уговорених кредита код међународних финансијских институција. Потпуно поуздану процену издвајања за камате у наредној години је у овом тренутку још увек тешко пројектовати. Први проблем у процени ових издатака је у томе што је већи део јавног дуга деноминираан у иностраној валути, па ће на кретање камата знатно утицати курс динара. Друга непознаница је кретање каматне стопе на краткорочне трезорске записе који се током године обнављају. Каматна стопа на емитоване трезорске записе зависи од кретања инфлације, ризика земље и слично, па ју је још увек тешко предвидети. Због тога сматрамо да је пожељан конзервативнији приступ у планирању издвајања за камате (резервисање нешто већих средстава за ову намену) који је примењен приликом дефинисања фискалног оквира за 2012. годину.

**Расходи за робу и услуге и субвенције су планирани конзервативније.** У 2012. години планиран је мањи релативни пад ових издвајања у односу на БДП: за робу и услуге смањење учешћа у БДП-у са 7,3% на 7,2%, док издвајања за субвенције привидно повећавају учешће у БДП-у са 2,6% на 2,7%, али је то последица придруживања субвенцијама једног дела јавних расхода који су се раније водили у нето буџетским позајмицама. За већа издвајања за набавку робе и услуга и субвенције у буџету није било простора будући да су претходно били дефинисани: ниво фискалног дефицита, законске обавезе државе (плате, пензије, социјална давања и сл) и обавезе сервисирања јавног дуга. Због принудно конзервативног планирања робе и услуга и субвенција, Фискални савет задржава резерву у погледу кредибилности ових смањења. Детаљнију анализу ових расхода смо дали по појединачним нивоима власти, где се јасније виде ризици да се планиране уштеде не остваре (видети одељак 5).

**Планиран је висок и пожељан реални раст капиталних расхода у 2012. години.** Расходи за капиталне инвестиције у 2012. години ће, према Извештају о фискалној стратегији, реално порастати за око 17%. Услед овог повећања, издвајање за инвестиције у консолидованом буџету у 2012. години ће достићи ниво од 4% БДП-а. Фискални савет сматра да је успостављање тренда пораста јавних инвестиција економски пожељно. Сматрамо такође да је ово тек први корак у добром правцу и да је потребно трајно повећати учешће инвестиција на преко 4% БДП-а.

**Предвиђено је значајно смањење нето буџетских позајмица у 2012. години.** Разлог за оштро смањење лежи у чињеници да се завршава заједничка инвестиција државе са италијанском компанијом ФИАТ у Крагујевцу која је највећим делом финансирана са ове буџетске ставке, али и пребацивања дела расхода који су раније класификовани као нето буџетске позајмице на раздео субвенција. Треба, међутим, имати у виду да је смањење нето буџетских позајмица у наредној години знатно веће него што бисмо могли објаснити само овим чиниоцима. Са раздела нето буџетских позајмица у 2011. години су финансирани наменски кредити за подстицање производње и извоза, различити субвенционисани кредити реализовани преко Фонда за развој – за равномерни регионални развој, за инвестиције и потрошачке кредите за куповину домаћих производа, за подстицање квалитета угоститељске понуде физичких лица, малих и средњих предузећа из области туризма и сл. У Извештају о фискалној стратегији није приложен кредитбилан план предвиђених смањења издвајања за поменуте намене којима би се испунили жељени циљеви.<sup>8</sup>

## **5. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА ПОЈЕДИНАЧНЕ НИВОЕ ВЛАСТИ**

**Због промене законске регулативе у 2011. години, пре свега измена Закона о финансирању локалне самоуправе, у 2012. су се појавиле изражене неравнотеже у кретању прихода и расхода појединачних сектора опште државе.** У Табелама 5.1.-5.3. приказани су приходи, расходи и дефицит појединачних нивоа власти. Уочавамо да постоје велике разлике међу различитим нивоима власти – да локална самоуправа троши далеко више него ранијих година (двоцифрено реално повећање расхода локалне самоуправе), а да се готово све неопходне уштеде постижу на нивоу Републике оштрим мерама штедње на неколико буџетских ставки.

---

<sup>8</sup> Као додатна илустрација колико су смањени расходи за нето буџетске позајмице у 2012. години може да послужи податак да су оне 2007. године, пре кризе и почетка инвестиције са компанијом ФИАТ, износиле 15 млрд динара, а да су сада сведене на свега 6 млрд динара.

**Табела 5.1. Јавни приходи Републике Србије по различитим нивоима власти, 2011-2012.**

	Приходи (млрд динара)		
	2011.	2012.	Реални раст (2012/2011)
Република (сви извори финансирања)	752,0	801,0	2,3
Република по ужој дефиницији	703,9	750,1	2,4
Сопствени приходи <sup>1)</sup>	48,1	50,9	1,7
Локална самоуправа и Војводина	238,4	285,7	15,1
РФЗО	193,9	209,1	3,6
ПИО фонд	501,7	564,0	8,0
ПИО фонд без трансфера	257,7	277,6	3,5
НСЗ	35,3	34,3	-6,7
ЈП „Путеви Србије“	36,1	28,7	-23,6
Општа држава (консолидовано)	1313,1	1416,1	3,3

<sup>1)</sup> Сопствени приходи по дефиницији ММФ-а и Извештаја о фискалној стратегији. У Закону о буџету Републике за 2012. годину приказани су већи сопствени приходи због ширег обухвата. За потребе анализе, поузданије описује кретања дефиниција коју користимо.

**Табела 5.2. Јавни расходи Републике Србије по различитим нивоима власти, 2011-2012**

	Расходи (млрд динара)		
	2011.	2012.	Реални раст (2012/2011)
Република (сви извори финансирања)	891,8	941,6	1,4
Република по ужој дефиницији	852,8	890,7	0,3
Расходи из сопствених прихода <sup>1)</sup>	39,0	50,9	25,4
Локална самоуправа и Војводина	250,4	295,1	13,2
РЗЗО	193,9	209,2	3,6
ПИО фонд	501,7	564,0	8,0
НСЗ	35,3	34,3	-6,7
ЈП „Путеви Србије“	37,7	30,9	-21,3
Општа држава (консолидовано)	1466,6	1568,3	2,7

Напомена: У расходе Републике су укључени и пројектни зајмови (по методологији ММФ-а и Извештаја о фискалној стратегији), а који се не укључују по Закону о буџету Републике

<sup>1)</sup> Расходи из сопствених прихода по дефиницији ММФ-а и Извештаја о фискалној стратегији. У Закону о буџету Републике за 2012. годину приказани су већи расходи из сопствених прихода због ширег обухвата. За потребе анализе, поузданије описује кретања дефиниција коју користимо.



**Табела 5.3. Фискални резултат (дефицит) Републике Србије по различитим нивоима власти, 2011-2012**

	Дефицит (млрд динара)		
	2011.	2012.	Разлика (2012 -2011)
Република (сви извори финансирања)	-139,8	-140,6	-0,8
Република по ужој дефиницији	-148,9	-140,6	8,3
Сопствени приходи <sup>1)</sup>	9,1	0,0	-9,1
Локална самоуправа и Војводина	-12,0	-9,5	2,6
РФЗО	0,0	0,0	-0,1
ПИО фонд	0,0	0,0	0,0
НСЗ	0,0	0,0	0,0
ЈП „Путеви Србије“	-1,6	-2,1	-0,6
Општа држава (консолидовано)	-153,5	-152,2	3,1

Напомена: Дефицит Републике је већи од оног из Закона о буџету за 2011. и 2012. годину зато што су у расходе Републике укључени и пројектни зајмови (по методологији ММФ-а и Извештаја о фискалној стратегији).

<sup>1)</sup> Сопствени приходи по дефиницији ММФ-а и Извештаја о фискалној стратегији. У Закону о буџету Републике за 2012. годину приказани су већи сопствени приходи и расходи из сопствених прихода због ширег обухвата. За потребе анализе, поузданије описује кретања дефиниција коју користимо.

### 5.1. Буџет Републике по ужој дефиницији

У 2012. години републички буџет губи део прихода (нето ефекат од око 40 млрд динара) који се преусмеравају локалној самоуправи. Изменама Закона о финансирању локалне самоуправе повећано је учешће локалне самоуправе у приходима од пореза на зараде са 40% на 80%, на рачун смањења прихода републичког нивоа власти.<sup>9</sup> Изменама закона није предвиђено да локални ниво упоредо са финансијским средствима преузме и део обавеза Републичког нивоа власти. Због тога је републички буџет у 2012. години остао ускраћен за око 40 милијарди динара (колико би имао више средстава да поменуте измене Закона нису усвојене),<sup>10</sup> које се морају надокнадити уштедама или додатним приходима.

**Буџет Републике повећава приходе за 10 млрд динара у 2012. години због тога што добија део акциза које су раније припадали ЈП „Путеви Србије“.** Републички ниво власти добија додатни приход од 20 млрд динара од акциза на гориво које су раније одлазиле у ЈП „Путеви Србије“, али уз обавезу да око 10 млрд од тих средстава трансферише назад у ово предузеће. ЈП „Путеви Србије“ у 2012. престају са одржавањем дела путева који се сада класификују као локални, а обавеза њиховог одржавања прелази

<sup>9</sup> Изузетак је град Београд, коме ће припасти 70% од прикупљеног пореза на зараде.

<sup>10</sup> Измене Закона су почеле да се примењују у октобру 2011. године, па је републички ниво власти већ у 2011. години уступио око 10 млрд динара локалној самоуправи. Због тога је приход Републике по основу мањег учешћа у порезу на зараде смањен у 2012. у односу на 2011. годину за 30 млрд динара, али је стварни губитак републичког нивоа власти у 2012. око 40 млрд динара.

на локалну самоуправу. Нето ефекат ових промена је да републички буџет има повећање својих прихода за око 10 млрд динара, ЈП „Путеви Србије“ имају мање обавезе одржавања локалних путева за око 10 млрд динара (и слично смањење прихода, Табела 5.1.), а локални ниво власти добија нову обавезу одржавања локалних путева која износи 10 млрд динара, коју ће финансирати из сопствених прихода.

**Део смањења прихода Републике у 2012. години у износу од 15 млрд динара надокнађен је једнократним приливима од предузећа у стечају.** Републички буџет ће у 2012. години прикупити додатних 15 млрд динара на разделу непореских прихода, јер је планирано да се из стечајне масе наплате заостала потраживања државе од предузећа у стечају и очекиване веће наплате дивиденди у односу на 2011. годину. Фискални савет уважава неопходност спровођења одређених мера којима би се надокнадио пад јавних прихода централног нивоа власти, али скреће пажњу да се оваквим приступом проблем привремено, али не и трајно решава.

**Расту обавезе Републике према другим буџетским корисницима, првенствено према Фонду ПИО.** Република мора да обезбеди додатних 15 млрд динара за Фонд ПИО у 2012. години, будући да је планирано повећање расхода за пензије у наредној години од око 35 млрд динара<sup>11</sup> и раст прихода од доприноса за ПИО од свега 20 млрд динара. Републички ниво власти стога мора да повећа трансфере Фонду ПИО у 2012. години за око 15 млрд динара. Уколико су међутим, као што очекујемо, прецењени планирани приходи од доприноса за 5 до 10 млрд динара, републички ниво власти ће морати и ту разлику да надокнади повећаним трансферима.

**Извештајем о фискалној стратегији и предлогом буџета за 2012. годину предвиђено је да се дефицит Републике (по ужој дефиницији) у 2012. смањи у односу на 2011. за око 8 млрд динара.** Иако по широј дефиницији Републике дефицит у 2012. остаје номинално готово непромењен у односу на 2011. годину, републичке институције које имају сопствене приходе<sup>12</sup> у 2012. више неће имати суфицит (Сопствени приходи - Табела 5.3). Због тога ће у 2012. години Република (по ужој дефиницији) морати да оствари додатне уштеде, односно да смањи свој дефицит у наредној години за око 8 млрд динара.

**Анализа Фискалног савета стога указује да ће средства са којима ће располагати републички ниво власти (по ужој дефиницији) у 2012. години бити знатно мања у односу на претходну годину.** У Табели 5.1. уочавамо да је планирано да јавни приходи Републике у 2012. години имају реални раст од 2,3%. Овај податак међутим релативизује чињеница да Република делом својих прокњижених прихода заправо не располаже. Наиме, поједини приливи који се појављују у републичком буџету у 2012. се одмах

---

<sup>11</sup> Преко Фонда ПИО се од 2012. године исплаћују и војне пензије због чега расходи овог фонда и трансфери републике расту знатно више, али је тај ефекат билансно неутралан из угла Републике.

<sup>12</sup> Ово су различити републички фондови (Фонд за заштиту животне средине, Фонд за воде, Фонд за шуме и сл.), министарства и посебне управе у оквирима министарстава који прикупљају средства по основу различитих такси, накнада и казни.

трансферишу другим буџетским корисницима.<sup>13</sup> Осим тога, расту обавезе Републике према другим нивоима власти – конкретно, расту трансфери Републике према фонду ПИО за око 10 млрд динара. Када на све то додамо и чињеницу да се далеко највећи део јавног дуга сервисира из републичког буџета, а да ће расходи за камате у 2012. години коштати републички буџет око 20 млрд динара више него у 2011, јасно је да републички ниво власти у 2012. заправо располаже са знатно мање средстава него у 2011. години.

**Фискални савет оцењује да је добро што се смањују расходи за субвенције, нето буџетске позајмице и набавку робе и услуга, али и да је њихово планирано оштро смањење у 2012. тешко оствариво.** Због наведених знатно мањих расположивих средстава републичког буџета у наредној години, издвајања за субвенције, нето буџетске позајмице и набавку робе и услуга ће у 2012. бити за око 25 млрд динара номинално мања него у 2011. години. Посматрано кроз реалне промене у односу на претходну годину, издвајања за набавку робе и услуга у 2012. ће се реално смањити у односу на претходну годину за 11%, издвајања за субвенције и нето буџетске позајмице (заједно) за чак 25%. Смањења расхода овог интензитета на значајним ставкама буџета нису забележена у новијој пракси вођења јавних финансија у Србији. Фискални савет посебно указује на забрињавајућу могућност да се наведени план оствари уз велики раст доцњи што ће онда потпуно поништити смисао планираних уштеда.

**Фискални савет сматра да је потребно део надлежности са републичког нивоа пренети на локални ниво власти.** Републички буџет у 2012. има знатно ниже приходе и знатно веће обавезе него у претходној години. Имајући у виду законске промене којима су изражено повећани приходи локалне самоуправе, сматрамо да је неопходно и да се део надлежности пренесе са републичког нивоа власти на локални ниво како би се вратио изгубљени баланс у јавним финансијама.

**Фискални савет сматра да је у наредној години потребно остварити уштеде и на сопственим приходима буџетских корисника.** Истовремено док републички буџет смањује дефицит и планира оштре резове у потрошњи, коришћење сопствених прихода буџетских корисника у 2012. реално расте за 20%-25%<sup>14</sup> (Табела 5.2). Иако Фискални савет задржава одређену резерву да ће се планирана трошења сопствених прихода буџетских корисника у потпуности остварити онако како се сада планира, неспорно је да ће се у наредној години значајно повећати расходи одређених фондова, нпр Фонда за заштиту животне средине, Републичког фонда за воде, Републичког фонда за шуме и сл. Фискални савет сматра да за висок раст потрошње сопствених прихода у 2012. мора постојати јасно образложење. Такође, сматрамо да је потребно размотрити могућност

---

<sup>13</sup> Град Београд уступа 10% пореза на зараде неразвијеним општинама (око 5 милијарди динара), та средства се појављују као приход на републичком нивоу, али и као расход на позицији трансфера локалу - што повећава и приходе и расходе Републике иако она њима не располаже. Слично, Република од 2012. године добија све приходе од акциза за гориво, што повећава њене приходе за око 20 млрд динара, али са друге стране Република има обавезу да део тих средстава (око 10 млрд динара) трансферише назад у ЈП „Путеви Србије“.

<sup>14</sup> Уколико упоредимо податке из ребаланса буџета за 2011. годину и предлога Закона о буџету за 2012. годину добијамо реални раст расхода из сопствених прихода у 2012. години од око 25%. Због тога што се све уштеде у 2011. години на овим расходима неће остварити како је планирано ребалансом (видети одељак 1), реални раст у 2012. години ће бити мањи.

припајања одређених фондова надлежним министарствима чиме би се њихово функционисање и приходи које се остварују ставили под чврсту буџетску контролу.

## **5.2. Локални ниво власти**

**Локална самоуправа у 2012. години снажно повећава расходе, у складу са већим средствима којима располаже након примене измена Закона о финансирању локалних самоуправа.** Анализа Фискалног савета указује да се одређено повећање расхода на локалном нивоу може оправдати: одржавање путева које прелази у надлежност локалне власти, исплата нагомиланих доцњи, повећање инвестиција уз преузимање одређених локалних инвестиционих пројеката са републичког нивоа (НИП). Међутим, процена Фискалног савета је да нова средства која се уступају локалној самоуправи (око 40 млрд динара) далеко превазилазе све наведене обавезе и да је потребно размотрити могућност да локални ниво власти преузме одређене функције са републичког нивоа и/или да смањи фискални дефицит.

**Расходи за набавку робе и услуга на локалном нивоу се повећавају за преко 10 млрд динара у односу на 2011. годину.** Део овог повећања (нешто испод 10 млрд динара) може се оправдати обавезама одржавања локалних путева које од 2012. прелазе на локалну самоуправу. Локална самоуправа ће, дакле, бити у обавези да склапа уговоре за одржавање путева за које је постала надлежна уместо ЈП „Путеви Србије“, што ће се књижити на ставци набавка робе и услуга. Питање је, међутим, колико ће се ефикасно ова промена извршити: колико квалитетно је извршена преквалификација путева, да ли је локална самоуправа спремна за ову обавезу, тј. да ли има одговарајуће административне капацитете за додатне обавезе, али и шта се дешава са администрацијом у ЈП „Путеви Србије“ која је раније спроводила ове набавке? Када искључимо нове обавезе одржавања путева, уочавамо да локални ниво власти и поред тога повећава своја издвајања за набавку робе и услуга. Могуће је да ће део тих средстава бити искоришћен за покривање евентуалних доцњи, али, како за сада не постоји поуздана евиденција доцњи на локалном нивоу, ову претпоставку не можемо потврдити. Напомињемо, међутим, да републички ниво власти у 2012. години смањује издвајања за набавку робе и услуга за око 4 млрд динара у односу на 2011. годину.

**Субвенције на локалу се у 2012. повећавају за око 10 млрд динара, са 29 млрд динара на 39 млрд динара.** Премда се део овог повећања вероватно такође односи на проблеме у пословању и доцње локалних јавних предузећа, повећање издвајања за субвенције локалне самоуправе у наредној години за трећину у односу на 2011. је још једна индиција да локална самоуправа снажно повећава расходе за исте намене на којима је Република принуђена да остварује значајне уштеде. Напомињемо да се за исте намене на републичком нивоу у 2012. години смањују издвајања за око 5 млрд динара.<sup>15</sup>

**Капиталне инвестиције локалне самоуправе се повећавају за преко 15 млрд динара у односу на 2011. годину.** Део овог повећања се односи на преузимање надлежности за спровођење одређених локалних инвестиционих пројеката уместо укинутог министарства

---

<sup>15</sup> Нето ефекат који искључује методолошке промене до којих је дошло у Закону о буџету за 2012. годину, у ком се део расхода државе који се до сада водио као део нето буџетских позајмица књижи као субвенције.

за НИП. Међутим, када одузмемо ове обавезе, уочавамо реални раст инвестиција локалне самоуправе од око 15%. Фискални савет позитивно оцењује повећање инвестиционог улагања, али задржавамо и одређену резерву у погледу исправног избора приоритетних пројеката. Такође, у условима врло могућег пробијања циљаног дефицита у наредној години, потребно је размотрити могућност да се уместо спровођења одређених пројеката остваре уштеде и смањи дефицит локалне самоуправе који опстаје и у 2012. години упркос значајном повећању прихода.

**Фискални савет сматра да повећање прихода локалне самоуправе треба да буде праћено преносом већег броја надлежности са републичког нивоа.** Анализа Фискалног савета указује да знатан део повећања расхода локалне самоуправе у 2012. години нема економско оправдање и да није примерен макроекономском окружењу у ком јавни дуг прелази законску границу од 45% БДП-а, а на републичком нивоу спроводе оштре мере за смањење буџетских расхода. Чак и у случају коришћења додатних прихода локала за исплату нагомиланих доцњи, треба узети у обзир и чињеницу да су ове исплате једнократне, а да ће, када се доцње исплате, локалном нивоу трајно остати већи приходи. Због тога Фискални савет сматра да треба што пре преиспитати могућност преусмеравања одређених надлежности, вероватно из домена социјалне заштите, са републичког на локални ниво власти.

### 5.3. Фондови обавезног социјалног осигурања

**Фондови обавезног социјалног осигурања грађана нису фискално одрживи иако имају привидно уравнотежене билансе.** Фонд ПИО и Национална служба за запошљавање (НСЗ) ослањају се на подршку буџета Републике, док су доцње Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО) према добављачима достигле висину од готово 10% укупних годишњих расхода овог фонда.

**У 2012. години скоро 50% прихода ПИО фонда ће потицати од трансфера републичког буџета.** Расходи Фонда ПИО у 2012. години ће износити око 564 млрд динара, од чега ће трансфери из републичког буџета бити око 278 млрд динара. Учешће трансфера из Републике у приходима Фонда ПИО се из године у годину повећава. Тако ће у 2012. години Република морати да обезбеди додатних 20 млрд динара у односу на 2011. годину како би се омогућила исплата пензија.<sup>16</sup> У случају да приходи од доприноса за пензионо осигурање подбаце у односу на план, Република ће морати да надокнади Фонду и овај мањак. Напомињемо да ће се исплата војних пензија, за око 40.000 корисника, од 2012. године вршити преко ПИО фонда, па је ову чињеницу потребно имати у виду при међугодишњем поређењу расхода ПИО фонда.

**Проблем у пословању Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО) су велике доцње.** При разматрању финансијске позиције РФЗО, потребно је имати у виду висок износ доцњи (који се директно не види при вођењу књиговодства по принципу готовинских токова). Према последњим подацима који су доступни Фискалном савету, РФЗО у 2012. годину преноси доцње од око 20 млрд динара. Овако висока потраживања се

<sup>16</sup> Искључили смо утицај преласка исплате војних пензионера у ПИО фонд, јер је из угла Републике ова промена расходно неутрална.

највероватније не могу исплатити у пуном износу током 2012. године, будући да она чине око 10% планираних прихода РФЗО, па би њихова исплата захтевала уштеде које није могуће остварити. Имајући у виду и чињеницу да су доцње током последњих неколико година имале узлазни тренд, исплата доцњи током 2012. године постаје још мање вероватна. Због тога је потребно размотрити неколико битних питања везаних за овај проблем. Прво, потребно је испитати могућност да РФЗО и Република постигну договор са добављачима о репрограму потраживања и друго, треба разрешити дилему да ли ове доцње треба и формално третирати као јавни дуг, будући да оне то суштински и јесу.

**Фискални савет је уочио да се у 2012. знатно смањују расходи Националне службе за запошљавање.** Планирани расходи НСЗ за 2012. износе 34,3 млрд динара (укључујући све трансфере), док су у 2011. расходи НСЗ износили 35,3 млрд динара. Међутим, део расхода које је раније имала Република (Транзициони фонд) пренео се формално на НСЗ, иако Република и даље, трансферима, финансира ове обавезе.<sup>17</sup> Због тога је стварно смањење расхода у односу на претходну годину НСЗ око 5 млрд динара. Суштински, за отприлике толико се смањују трансфери Републике према НСЗ у 2012. у односу на 2011. годину (када изузмемо Транзициони фонд). Како се и на крају 2011. године наставља тренд повећања незапослености, привредним кретањима се не може објаснити смањење расхода НСЗ. Једно од могућих објашњења је то што број незапослених који примају средства из НСЗ не мора да прати тренд броја регистрованих незапослених лица нити тренд броја незапослених по економској дефиницији незапослености. Номинално смањење расхода за накнаде незапосленим лицима у току последње две године је било праћено порастом стопе незапослености. Удео дугорочно незапослених регистрованих лица је веома висок, па је један од могућих разлога смањења расхода НСЗ смањење броја регистрованих незапослених лица која примају помоћ. На овај сценарио може да укаже и чињеница да се сви планирани расходи НСЗ, осим трансфера домаћинствима и трансфера за пензијско и здравствено осигурање незапослених лица (који се у укупном износу смањују за око 5 млрд динара), повећавају или остају на истом нивоу као у 2011. години. Фискални савет сматра да у Извештају о фискалној стратегији смањење расхода појединих буџетских корисника попут овог мора бити детаљније образложено.

## 6. КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ И ФИНАНСИРАЊЕ

**Извештајем о фискалној стратегији планиран је консолидовани дефицит у 2012. години од 4,25% БДП-а, односно од 152 млрд динара.** У односу на 2011. годину номинална вредност дефицита је готово непромењена, али је, мерено у односу на БДП, фискални дефицит смањено своје учешће за око 0,25 п.п. Предвиђено је да у 2012. години јавни приходи реално порасту за око 3,6% у односу на 2011, а јавни расходи за 2,7%, што за последицу има благо реално смањење консолидованог дефицита у 2012. години за око 5%.

---

<sup>17</sup> Слично као у случају преласка исплата за војне пензионере у фонд ПИО.

**Држава у 2012. мора да обезбеди око 360 млрд динара за отплату главнице јавног дуга.** У оквиру наведеног износа, изразито највећу позицију представља краткорочни јавни дуг у облику динарских трезорских записа, који износи око 230 млрд динара. Потом следи стара девизна штедња за чије финансирање је неопходно око 35 млрд динара, док преостале обавезе по основу отплата главница домаћег јавног дуга износе око 55 млрд динара (30 млрд постојећи дуг увећан за око 25 млрд новог јавног дуга, који укључује дуг према војним пензионерима, доцње РЗЗО и др). Обавеза по основу сервисирања главнице спољног дуга износе око 29 млрд динара, а обавеза по основу сервисирања главнице гарантованих дугова износе око 11 млрд динара.

**Укупна финансијска средства неопходна за финансирање фискалног дефицита и главнице јавног дуга у наредној години износе око 510 млрд динара (дефицит од 152 млрд и отплата главнице јавног дуга од 360 млрд динара).** Део обавеза у износу од 50-60 млрд динара могуће је финансирати из постојећих девизних депозита државе. Према томе, за финансирање фискалног дефицита и доспелих главница у 2012. години неопходно је да се обезбеде средства у износу од 450-460 млрд динара. Највећи део наведених средстава могао би се обезбедити рефинансирањем доспелих краткорочних дугова по основу хартија од вредности у износу од 230 млрд динара. Преостала средстава која су потребна за финансирање фискалног дефицита и доспелих дугова износе 220-230 млрд динара. Ова средства ће се једним делом обезбедити повлачењем транши већ уговорених кредита (кредити за инфраструктуру), док ће се другим делом обезбедити рефинансирањем доспелих обавеза и новим задуживањем. При томе, само финансирање дефицита утиче на раст укупног износа јавног дуга, док се рефинансирањем један дуг замењује другим, али се укупан износ дуга не мења. Међутим, и за рефинансирање дугова је неопходно поверење инвеститора у кредитну способност дужника, у овом случају државе Србије.

**Фискални савет оцењује да се већ у наредној години могу јавити први проблеми у финансирању обавеза државе.** Актуелни талас кризе јавног дуга у Европи учинио је инвеститоре неповерљивијим и опрезнијим, па они сада реагују одбијањем да финансирају јавни дуг неке земље при знатно нижем нивоу дуга у односу на БДП него што је то раније био случај. Највећи ризик за Србију сада је, дакле, да инвеститори у једном тренутку, који није егзактно предвидив, процене да је Србија несолвентна, а да потом одбију да финансирају фискални дефицит и отплату доспелих дугова – што би значило улазак у дужничку кризу. Србија је посебно рањива на могућност да инвеститори одустану од рефинансирања државних хартија од вредности, тј. да доспевајућа средства не улажу поново у трезорске записе. Последње релевантне међународне анализе указују на могућност да банке из еврозоне у недостатку ликвидности почну да повлаче капитал из Централне и Источне Европе. Имајући у виду нестабилност у међународном окружењу, као и могуће неповерење услед високог и растућег домаћег јавног дуга, одлуке инвеститора се не могу у потпуности предвидети, па је тиме ризик рефинансирања у 2012. години израженији него у претходном периоду.

**Оцена Фискалног савета је да због отежаног финансирања обавеза у наредној години Влада неће бити у могућност да антицикличном фискалном политиком одговори на евентуално погоршање привредних кретања.** Уколико због нижег привредног раста од

процењеног у наредној години подбаци порески приходи, пред Владом се налазе две могућности. Једна опција подразумева чврсто контролисање важећег фискалног дефицита без обзира на пад прихода, док друга опција директно или индиректно подразумева дозвољавање да се повећа фискални дефицит и игнорисање законске границе за јавни дуг од 45% БДП-а. Фискални савет оцењује да је неопходно да Влада на организован начин (контролом фискалног дефицита) ограничи раст јавног дуга према БДП-у или ће то уместо ње урадити тржиште које може врло лако одбити да финансира јавни дуг Србије.

## **7. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА 2013. И 2014. ГОДИНУ**

**Анализа Фискалног савета указује на то да је неопходно да се одлучно покрену свеобухватне реформе које ће довести не само до смањења јавних расхода већ и до раста јавних прихода, јер је у супротном могуће да у средњем року дође до кризе јавног дуга.** Услед успоравања привредне активности у 2011. и прогнозираног ниског реалног раста БДП-а у 2012. години од 1,5%, јавни дуг ће готово извесно пробити законску границу од 45% БДП-а и, уколико се не предузму кредибилне мере за његово обуздавање, наставити свој раст и у 2013. и 2014. години. Србија ће са таквим трендом раста јавног дуга вероватно премашити не само законску, већ и ону „економску“ границу јавног дуга, након које ће инвеститори одбити да финансирају фискални дефицит и сервисирање постојећег јавног дуга – односно, Србија ће ући у кризу јавног дуга. То значи да ће фискална политика у средњем року морати да буде рестриктивнија од оне која је фискалним оквиром из Извештаја о фискалној стратегији предвиђена за 2013. и 2014. годину. Анализа Фискалног савета указује и на једну још неповољнију чињеницу – да чак ни тај, недовољно рестриктиван фискални оквир, у 2013. и 2014. години неће моћи да буде достигнут са садашњом фискалном политиком. Због тога је неопходно што пре започети свеобухватне реформе како на страни расхода, тако и на страни прихода.

**Фискални савет оцењује да је макроекономски оквир из Извештаја о фискалној стратегији у складу са важећим претпоставкама о опоравку привредне активности у Србији и Европи.** По процени из Извештаја о фискалној стратегији реални раст БДП-а у 2013. ће износити 3%, а у 2014. години 4%. Пресудан чинилац који ће довести до остварења ових стопа раста је почетак опоравка производње (након застоја из друге половине 2011. године) већ у 2012. години. Услед могуће ескалације кризе у еврозони ова претпоставка је још увек под знаком питања. Оцена Фискалног савета је да је са тренутно доступним подацима, процена раста БДП-а у 2013. и 2014. години најбоља могућа, али да је због велике неизвесности која нас очекује у 2012. години изузетно непоуздана.

**У Извештају о фискалној стратегији пројектовано је смањивање буџетског дефицита у 2013. на 3,7% БДП-а, а у 2014. години на 2,9% БДП-а.** Наведене вредности дефицита су добијене на основу формуле из фискалних правила која дефинише висина дозвољеног буџетског дефицита. Претпоставке које су коришћене су: (1) да ће у 2012. години остварен фискални дефицит износити 4,25% БДП-а и (2) да ће реални раст БДП-а у 2013. години



износити 3%, а у 2014. години 4%. Напомињемо, међутим, да се последњим Предлогом измена и допуна Закона о буџетском систему предвиђа да се фискални дефицит који произилази из фискалне формуле (још прецизније) дефинише као највећи могући дефицит опште државе. Стога Фискални савет оцењује да пројекције фискалног дефицита из Извештаја о фискалној стратегији јесу у складу са фискалним правилом које се односи на буџетски дефицит, али да је постојала и могућност планирања још нижег дефицита, који је потребан, узимајући у обзир потребу да се јавни дуг који ће бити изнад законске границе од 45% БДП-а смањи и трајно врати испод те границе.

**Предвиђено фискално прилагођавање (тј. смањење фискалног дефицита) на средњи рок одвија се једино преко расходне стране.** Предлогом Извештаја о фискалној стратегији предвиђено је фискално прилагођавање од укупно 1,7 п.п. БДП-а (са 4,5% на 2,9% БДП-а) у периоду од 2011. до 2014. године, при чему ће се то прилагођавање у највећој мери (1,6 п.п. БДП) остварити кроз смањење јавне потрошње, док није планирано знатније повећање јавних прихода. Јавни приходи ће се по плану из Извештаја о фискалној стратегији релативно повећати у односу на БДП за 0,1 п.п. БДП-а.

**Прецењен је средњорочни ниво јавних прихода.** Уз дате пројекције макроекономских агрегата, укључујући и очекиване промене у структури привреде, постојећи порески систем и постојећи степен наплате пореза, оцењује се да је пад прихода у периоду 2012.-2014. година (изражених као проценат БДП-а) потцењен. Уместо пројектованог кумулативног повећања учешћа прихода за 0,1 п.п. БДП-а вероватнији је њихов пад за око 0,5 п.п. БДП-а.

**Нереално је пројектована динамика ПДВ-а.** Пројекција прихода од ПДВ-а показује да се у 2013. и 2014. очекује релативни раст ових прихода у односу на БДП у поређењу са 2011. и 2012. годином (Табела 7.1.). Због очекиваног ребалансирања привреде ка већем учешћу извоза и инвестиција а мањем учешћу потрошње сматрамо да су наведени трендови мало вероватни. Наиме, процењујемо да ће се однос између ПДВ-а и БДП-а у периоду до 2014. године смањити (за 0,6 п.п. БДП-а), а не повећати као што је предвиђено Извештајем о фискалној стратегији.

**Остали порески приходи су процењени реалистично.** Већина пореских прихода углавном задржава своје учешће у БДП-у на нивоу из 2012. године (порез на доходак, порез на добит предузећа, акцизе, остали порески приходи и доприноси – Табела 7.1.). Имајући у виду изражен релативни пад прихода од пореза на добит предузећа у кризи, вероватно ће се њихово учешће у БДП-у у средњем року, након изласка из кризе, нешто повећати. Због тога је могуће да пројекције из Извештаја о фискалној стратегији благо потцењују приходе од добити предузећа. Учешће прихода од царина у БДП-у опада што је последица даље либерализације спољне трговине, док се након великог раста у 2012. години, због једнократних мера повећања непореских прихода (наплата потраживања из стечајне масе), учешће непореских прихода у БДП-у враћа на свој уобичајени ниво већ од 2013. године.

**Табела 7.1. Пројектовани јавни приходи Републике Србије у периоду 2012–2014.**

	Учешће у БДП (%)		
	2012.	2013.	2014.
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	39,9	39,4	39,2
Текући приходи	39,8	39,3	39,2
Порески приходи	34,1	34,1	34,0
Порез на доходак грађана	4,5	4,5	4,5
Порез на добит предузећа	1,2	1,2	1,2
Порез на додату вредност	10,2	10,4	10,5
Акцизе	5,4	5,4	5,4
Царине	1,0	0,8	0,7
Остали порески приходи	1,3	1,3	1,3
Доприноси	10,5	10,5	10,5
Непорески приходи	5,7	5,2	5,1
Капитални приходи	0,0	0,0	0,0
Донације	0,1	0,0	0,0
<b>Реални раст БДП (%)</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>

**Извештајем о фискалној стратегији предвиђено је да се средњорочно прилагођавање буџетског дефицита изврши смањивањем учешћа јавних расхода у БДП-у.** У Табели 7.2. приказано је учешће јавних расхода у БДП-у у периоду 2012.-2014. година. Уочавамо да се у том периоду учешће јавних расхода смањило за преко 2 п.п. БДП-а и то за 1,1 п.п. БДП-а у 2013. години и за 1 п.п. БДП-а у 2014. години.

**Предвиђен је наставак снажне редукције субвенција, расхода за робу и услуге и нето буџетских позајмица.** Највеће расходне ставке – пензије и зараде у јавном сектору – дефинисане су фискалним правилима и њихово учешће у БДП-у се постепено смањује, што је исправно пројектовано у Извештају о фискалној стратегији. То, међутим, неће бити довољно смањење којим би се обезбедило неопходно прилагођавање расхода буџета, па је Извештајем о фискалној стратегији предвиђено да се учешће појединих расходних ставки у БДП-у у средњем року оштро смањује (Табела 7.2.). Ту су на првом месту издвајања за куповину робе и услуга (смањење од 1,1 п.п. БДП-а) и субвенције (смањење од 0,5 п.п. БДП-а). Предвиђена динамика нето буџетских позајмица указује на задржавање њиховог ниског учешћа у БДП-у из 2012. године. Оцена Фискалног савета је да ће бити веома тешко остварити оволике уштеде. Већ је анализа пројектованих јавних расхода у 2012. години покренула дилему о реалистичности остварења тих планова. Фискални оквир који претпоставља наставак сличних трендова и у две наредне године сматрамо још мање вероватним. Одређене резерве задржавамо и према процени кретања издвајања за камате. Наиме, у 2012. години планиран је раст учешћа издвајања за камате у БДП-у на 1,8% у односу на 1,4% БДП-а из 2011. године. Средњорочни фискални оквир подразумева снажно

кочење овог раста, што сматрамо мало вероватним када расте учешће јавног дуга у БДП-у, али се и повећава учешће кредита са високом каматном стопом у укупном дугу државе.

**Предложени структуру јавних расхода не можемо, чак и да се оствари, оценити пожељном за остваривање циљева фискалне и развојне политике, јер ниво капиталних расхода не одговара развојним потребама земље.** Претпостављени буџетски оквир не оставља довољно простора за раст капиталних расхода. Само у 2012. се предвиђа реални пораст капиталних расхода већи од раста БДП-а и повећање њиховог учешћа у јавним расходима, док је динамика у 2013. и 2014. неповољна, како у погледу раста (у 2013. се чак предвиђа реални пад), тако и у погледу њиховог учешћа у јавним расходима. Такво кретање капиталних расхода није у складу са развојним потребама земље и императивом да се повећа ниско учешће капиталних расхода у структури јавних расхода.

**Табела 7.2. Пројектовани јавни расходи Републике Србије у периоду 2012–2014.**

	Учешће у БДП (%)		
	2012.	2013.	2014.
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>44,2</b>	<b>43,1</b>	<b>42,1</b>
Текући расходи	40,0	38,9	38,0
Расходи за запослене	10,2	10,0	9,8
Куповина робе и услуга <sup>1)</sup>	7,3	6,6	6,2
Отплата камата	1,8	1,9	2,0
Субвенције	2,7	2,3	2,2
Социјална помоћ и трансфери	18,0	18,2	17,8
Капитални расходи	4,0	3,8	3,8
Нето буџетске позајмице	0,2	0,3	0,3
<b>Реални раст БДП (%)</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>

<sup>1)</sup> Куповина робе и услуга обухвата и остале текуће расходе по методологији ММФ-а

**Пројекција стања јавног дуга опште државе у предлогу Извештаја о фискалној стратегији није одговарајућа.** Према пројекцијама датим у предлогу Извештаја о фискалној стратегији (у Табели 33) јавни дуг опште државе креће се непосредно испод границе од 45% БДП-а у следеће три године. У вези с овим пројекцијама уочавају се два проблема. Прво, јавни дуг је пројектован према посебној методологији (тзв. Мастрихтски критеријуми) која не одговара важећим законима у Републици Србији, пошто из јавног дуга искључује неактивирани гаранције Републике. Пошто према Закону о јавном дугу и Закону о буџетском систему јавни дуг укључује све гаранције (без обзира да ли су активирани или не), онда се у пројекцији јавног дуга и неактивирани гаранције морају узети у обзир. Дакле, пројектоване вредности јавног дуга у предлогу Извештаја биле би веће уколико би се применила методологија из важећих закона обухвата јавног дуга. Потребно је, према томе, у Извештају о фискалној стратегији пројектовати јавни дуг у складу са домаћим законодавством. Друго, при изради пројекција односа јавног дуга према БДП-у неопходно је да се експлицитно наведу претпоставке на основу којих су оне рађене, а које се односе на кретање: примарног фискалног дефицита, динарских и

девизних (домаћих и страних) реалних каматних стопа, учешћа девизног и динарског дуга у јавном дугу и очекиваних промена реалног девизног курса. У табели 33, осим података који се односе на укупни фискални дефицит, приказани су још једино подаци који се односе на примарни фискални дефицит. Наведене претпоставке и пратећа образложења омогућиле би јавности да разматра реалистичност пројектованог односа јавног дуга према БДП-у.

**Јавни дуг ће и на средњи рок остати изнад границе од 45% БДП-а, па је потребан план одговорног управљања јавним финансијама на кратак и дуги рок.** Имајући у виду макроекономски оквир и фискалну динамику у 2013. и 2014. години, јавни дуг ће и на средњи рок остати изнад границе од 45% БДП-а. Законом о буџетском систему дефинисана су два општа фискална правила која се односе на фискални дефицит и висину јавног дуга. Према Закону о буџетском систему, Влада има обавезу да дефинише мере за смањење јавног дуга уколико јавни дуг превазиђе 45% БДП-а. Имајући у виду чињеницу да ће се јавни дуг у будућем трогодишњем периоду највероватније кретати изнад горње границе, потребно је да Влада припреми програм управљања јавним дугом. Поред умерене фискалне консолидације, коју омогућава фискално правило о дефициту опште државе, потребне су, према томе, додатне мере како се јавни дуг не би отргао контроли и како не би била нарушена фискална и финансијска стабилност државе.

**Фискални савет оцењује да је под претпоставкама из Извештаја о фискалној стратегији немогуће остварити неопходно фискално прилагођавање у средњем року.** Да би се преокренуо тренд раста јавног дуга потребно је још оштрије смањење фискалног дефицита од оног који је предвиђен Извештајем о фискалној стратегији. Анализа Фискалног савета указује на један још неповољнији закључак – да се чак ни то планирано, недовољно фискално прилагођавање неће моћи остварити јер ће јавни приходи бити мањи а јавни расходи већи од плана. Фискални савет сматра неопходним да Влада у што краћем року усвоји план и почне да спроводи реформе јавних расхода и јавних прихода.

**Оцена Фискалног савета је да је за трајну одрживост јавних финансија потребно фискално прилагођавање у средњем року за 4,5 до 5 п.п. БДП-а.** Фискални савет је разматрао потребно фискално прилагођавање да би се у средњем року дошло до циљаног дефицита од 1% БДП-а. Полазећи од сопствених пројекција јавних прихода (које су ниже од пројекција из Извештаја о фискалној стратегији за 0,6 до 0,7% БДП-а) и потребе да се учешће јавних инвестиција повећа за око 0,7% БДП-а (са планираних 3,8% БДП-а на 4,5% БДП-а), дошли смо до процене да је неопходно средњорочно фискално прилагођавање за 4,5 до 5% БДП-а. Овако велико прилагођавање се може извршити само уз суштинске реформе јавних финансија.

**Фискални савет сматра да је највећи део фискалног прилагођавања потребно обезбедити смањењем текућих јавних расхода.** Процењено учешће јавних расхода у БДП-у од око 44,2% БДП-а у 2012. години, од чега су преко 40% БДП-а текући јавни расходи, врло је високо. Због тога сматрамо да кључно стратешко опредељење државе треба да буде трајно смањење учешћа текућих јавних расхода у БДП-у, а да евентуална корекција јавних прихода навише треба да буде знатно мања. Временски рок у ком треба смањити текуће расходе представља додатно ограничење, будући да процене Фискалног

савета указују на неодржив раст јавног дуга уколико се што пре не отпочне са фискалним прилагођавањем.

**Фискални савет оцењује да је у 2012. години неопходно спремити свеобухватан план реформи јавног сектора и у складу са тим променити и законску регулативу.** С обзиром на то да је 80% расхода одређено законом, маневарски простор Владе за евентуалне уштеде у кратком року је мали. Уколико се међутим већ сада започне припрема кредибилних реформи и на основу њих у наредној години промене постојећи закони, у средњем року је могуће унапредити ефикасност јавног сектора и ускладити укупну јавну потрошњу са економским могућностима земље. Благовремено системско смањивање јавне потрошње у односу на БДП би имало пресудан допринос за предупређивање дужничке кризе. Довољне уштеде на позицији текућих расхода је једино могуће постићи системским структурним реформама, усмереним на највеће расходне ставке буџета: пензиону реформу, реформу сектора здравства и школства, рационализацију јавне администрације, успостављање одрживог система фискалне децентрализације и рационализацију јавних предузећа.

**Вероватно ће бити неопходна и свеобухватна пореска реформа која ће имати позитиван утицај на повећање јавних прихода.** У претходних неколико година, и поред чињенице да су најважније пореске стопе остале непромењене, дошло је до смањења учешћа јавних прихода у БДП-у. До наведене промене долази због тога што се мења структура привреде на рачун смањења потрошње. Узимајући у обзир да ће се слични трендови вероватно наставити и у будућности, Фискални савет сматра да је потребно покренути свеобухватну пореску реформу која ће у укупном збиру ефеката довести до повећања јавних прихода. Сматрамо да процењеним потребама са становишта повећања јавних прихода може да одговори једино повећање ПДВ-а, које може бити испраћено и одређеним смањењем пореског оптерећења рада. Наведене промене би поред фискалних импликација имале и значајан позитиван утицај на побољшање пословног амбијента.

## 8. АНАЛИЗА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2012. ГОДИНУ

Буџет Републике је усклађен с фискалним правилима и потврђен договором са ММФ-ом. Приходи буџета су пројектовани на око 750 млрд динара, расходи буџета на око 875 млрд динара, док дефицит Републике износи око 125 млрд динара. Када се додају и расходи по основу пројектних зајмова (у износу од око 15 млрд динара), расходи Републике износе око 890 млрд динара, а дефицит износи око 140 млрд динара. Као што је наведено у одељку 2, републички дефицит од 140 млрд је предвиђен у оквиру дефицита консолидоване опште државе од око 152 млрд динара (4,25% БДП-а), те је у складу са фискалним правилима.

Табела 8.1. Буџет Републике Србије, 2011. и 2012. година (у хиљадама динара)

	Буџет 2011.	Буџет 2012.	Разлика (2012-2011)
<b>УКУПНИ ПРИХОДИ И ПРИМАЊА РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>707.345.000</b>	<b>750.100.000</b>	<b>42.755.000</b>
<b>1. Порески приходи</b>	657.845.000	678.200.000	20.355.000
1.1. Порез на доходак грађана	71.100.000	42.300.000	-28.800.000
1.2. Порез на добит предузећа	35.100.000	39.400.000	4.300.000
1.3. Порез на додату вредност	341.355.000	362.800.000	21.445.000
1.4. Акцизе	161.625.000	191.000.000	29.375.000
1.5. Царине	39.765.000	34.000.000	-5.765.000
1.6. Остали порески приходи	8.900.000	8.700.000	-200.000
<b>2. Непорески приходи</b>	49.500.000	71.900.000	22.400.000
<b>УКУПНИ РАСХОДИ РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>850.091.802</b>	<b>875.293.647</b>	<b>25.201.845</b>
<b>Текући расходи</b>	801.227.266	844.028.190	42.800.924
Расходи за запослене	204.129.428	218.827.612	14.698.184
Куповина робе и услуга	47.589.354	46.593.057	-996.297
Отплата камата	42.111.729	59.197.670	17.085.941
Субвенције	54.309.353	62.337.444	8.028.091
Трансфери организацијама за обавезно социјално осигурање	280.074.899	290.479.231	10.404.332
- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање	238.100.000	278.400.000	40.300.000
Остале дотације и трансфери	1.318.002	1.286.714	-31.288
Социјална заштита из буџета	91.540.871	86.112.248	-5.428.623
Остали текући расходи	13.642.160	10.425.091	-3.390.569
<b>Капитални расходи</b>	23.348.650	22.548.600	-800.050
<b>Издаци за набавку финансијске имовине</b>	25.515.885	8.716.857	-16.799.028
<b>ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ</b>	<b>-142.746.803</b>	<b>-125.193.647</b>	<b>17.553.156</b>
Сопствени приходи и донације	81.140.235	71.247.062	9.893.173
Расходи финансирани из сопствених прихода	72.140.235	71.247.062	893.173
<b>ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ СА СОПСТВЕНИМ ПРИХОДИМА, БЕЗ РАСХОДА ЗА ПРОЈЕКТНЕ ЗАЈМОВЕ</b>	<b>-133.746.802</b>	<b>-125.193.647</b>	<b>8.553.155</b>
Пројектни зајмови	6.100.000	15.500.000	9.400.000
<b>ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ СА СОПСТВЕНИМ ПРИХОДИМА И РАСХОДИМА ЗА ПРОЈЕКТНЕ ЗАЈМОВЕ</b>	<b>-139.846.802</b>	<b>-140.693.647</b>	<b>-846.845</b>

**Приходи буџета су у односу на прошлу годину реално непромењени.** Приходи републичког буџета су према Закону о буџету већи у односу на претходну годину за око 43 млрд динара, што одговара реалном расту од око 2%. Стварни раст јавних прихода је, међутим, мањи. Наиме, Република у исто време са одређеним новим приходима добија и нове обавезе. Тако је заједно са приходима од акциза за гориво преузета и обавеза субвенционисања ЈП „Путеви Србије“ у износу од 8,8 млрд динара, па је нето повећање прихода републичког буџета мање. Такође, преко републичког буџета са књижи трансфер солидарности који настаје тако што се град Београд одриче 10 процентних поена од прикупљеног пореза на зараде. Та средства су само формално приход Републике, јер се одмах трансферишу локалној самоуправи. Када смањимо прходе буџета Републике за ове две ставке закључујемо да републички буџет заправо у 2012. нема реални раст прихода у односу на 2011. годину.

**Смањење прихода Републике у корист локалне самоуправе створило је мањак у јавним приходима.** У односу на приходе буџета у ребалансу за 2011. годину, пројектован је пад пореза на доходак грађана за око 29 млрд динара (услед примене измена Закона о финансирању локалне самоуправе). Највећи пораст очекују се код акциза (29 млрд динара, највећи ефекат по основу акциза које су припадале ЈП „Путеви Србије“), непореских прихода (22 млрд динара, приливи од стечаја) и пореза на додату вредност (21,5 млрд динара). Изражен је ризик да приходи од порез на додату вредност у 2012. години буду мањи од пројектованих.<sup>18</sup>

**Уочили смо два супротстављена тренда у кретању јавних расхода: раст издвајања за пензије, плате и камате и оштро смањење дискреционих расхода.** Расходи буџета су већи у односу на 2011. годину за око 25 млрд динара. У односу на расходе буџета у ребалансу за 2011. годину, пројектован је пораст расхода за пензије и плате за око 30 млрд динара и пораст расхода за камате за 17 млрд динара, док је највећи пад, за 17 млрд динара, предвиђен код издатака за набавку финансијске имовине (нето буџетске позајмице). Мањи расходи у односу на ниво из 2011. године планирани су и на капиталним расходима (за 800 милиона динара) и на набавци робе и услуга и осталим текућим расходима (за нешто више од 4 млрд динара). Наведена динамика јавних расхода је у највећој мери у складу са пројекцијама у Извештају о фискалној стратегији.<sup>19</sup> О одређеним одступањима, понајвише код субвенција, биће речи у наставку.

**Планирани раст расхода за плате и пензије је у складу са Законом о буџетском систему, а раст камата у складу са уговорним обавезама Републике.** Раст расхода за пензије, плате и камате је практично био унапред дефинисан, те се на њега није могло утицати приликом планирања буџета. Повећање расхода за пензије и запослене у јавном сектору произлази из примене фискалних правила у вези с индексацијом пензија и зарада у јавном сектору, док се камате пројектују према динамици доспећа обавеза по основу јавног дуга.

<sup>18</sup> Детаљније о оцени јавних прихода у 2012. године видети у одељку 3.

<sup>19</sup> О оцени динамике јавних расхода у 2012. детаљније видети одељак 4.

**Оцена Фискалног савета је да постоје одређени ризици да предвиђена издвајања за социјална давања буду незнатно мања од потреба.** Расходи за социјалну заштиту су номинално једнаки планираним расходима у 2011. години. Разлика између расхода за социјалну заштиту у 2012. и 2011. години, од око 5,5 млрд. динара (Табела 8.1), произлази из промене класификације ставке Транзициони фонд, која је у буџету за 2011. годину књижена као накнада за социјалну заштиту, а у буџету за 2012. годину као дотација организацијама обавезног социјалног осигурања. Расходи за социјалну заштиту у 2012. години: за дечију заштиту, борачко-инвалидску заштиту, социјалну заштиту, ученички стандард и студентски стандард, избегла и расељена лица и друге – остају на приближно истом нивоу као у 2011. години, и у збиру и појединачно. Фискални савет сматра да је, уз одређене ризике, могуће да планирани ниво издвајања за ове намене ипак буде довољан за поменуте социјалне потребе у 2012. години. Наиме у 2011. години ће бити потрошено две до три милијарде динара мање средстава за ове намене него што је било планирано ребалансом буџета. Због тога, иако издвајања за социјалне намене у 2012. години изгледају непромењена у односу на ребаланс буџета за 2011. годину, ови расходи ће заправо да порасту у односу на оне који ће се стварно реализовати у 2011. години.

**Пројектован је изражен пад дискреционих расхода који се можда неће у потпуности остварити.** Субвенције и нето буџетске позајмице (кредити државе) би, према пројектованим вредностима, у 2012. години требало да буду мање за око 9 млрд динара у поређењу са 2011. годином. Предвиђају се и знатне уштеде у јавним набавкама (куповина робе и услуга и остали текући расходи). Постоје ризици остварења наведеног амбициозног плана, будући да су предвиђена редуковања наведених расхода оштра и да постоји опасност да се неки расходи не извршавају због мањка расположивих средстава, тј. да се увећају доцње државе.

**Капиталне инвестиције Републике расту** када у њих укључимо и пројектне зајмове и узмемо у обзир да је део инвестиција локалног карактера које је спроводило бивше министарство за НИП прешло на локални ниво власти. Из буџета Републике (по ужој дефиницији) нема повећаних издвајања за инвестиције у односу на ребаланс буџета за 2011. годину. Међутим, у 2012. години долази до великог раста пројектних зајмова у односу на претходну годину (са нешто преко 6 млрд динара на 15 млрд динара). Такође, реализација одређених инвестиција које је раније спроводило министарство за НИП, сада су обавеза локалног нивоа власти (5-7 млрд динара). Због тога је оцена Фискалног савета да инвестиције Републике заправо имају тренд раста у односу на претходну годину. Ова оцена је донекле релативизирана податком да су ребалансом буџета за 2011. годину капитални расходи Републике умањени за око 8 млрд динара у односу на првобитни буџет. Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да је кретање јавних инвестиција у буџету Републике за 2012. годину приближно у складу са трендом раста инвестиција на нивоу опште државе (детаљније у одељку 4).

**Добро је што државна помоћ привреди преко субвенција и кредита опада, али је питање да ли ће се амбициозни план уштеда остварити у пуној мери.** Расходи за субвенције и нето буџетске позајмице су у буџету за 2012. годину мањи него у ребалансу буџета за 2011. за око 9 млрд динара. При томе, субвенције су увећане за 8 млрд динара, а нето буџетске позајмице смањене за 17 млрд динара. Повећање субвенција последица је



методолошких промена у буџету, а не фактичког повећања субвенционисаних средстава за привреду. Прво, у буџету се први пут јављају субвенције за путеве (8,8 млрд динара), као последица промена у наплати акциза и, следствено, начина финансирања ЈП „Путеви Србије“. Уколико би се искључила ова нова позиција буџета, субвенције би биле за око милијарду динара мање него у 2011. години. Друго, поједини расходи су раније књижени као нето буџетске позајмице, док се сада књиже као субвенције (реч је о субвенционисаним кредитима за ликвидност и улагањима од посебног значаја – ФИАТ). Пошто је промењен обухват, сумарни расходи за субвенције и нето буџетске позајмице нису директно упоредиви са прошлогодишњим, већ се морају посматрати по појединачним ставкама. Субвенције за железницу би требало да се смање за 3 млрд динара (са 16 на 13 милијарди)<sup>20</sup>, субвенције привреди за милијарду динара, субвенције јавним предузећима мање су такође за милијарду динара, субвенције у туризму за 200 милиона динара, док су субвенције у култури мање за 120 милиона динара. С друге стране, предвиђено је да се субвенције пољопривреди из буџета Републике задрже на готово истом нивоу као у 2011. години (око 20 млрд динара). У буџету за 2012. годину ново је то што су предвиђене субвенције приватним финансијским институцијама у вредности од 1,5 млрд динара за измирење обавеза које произилазе из реализације Уредбе о условима и критеријумима за субвенционисање динарских готовинских кредита за подстицање домаће потражње. Такође, предвиђена је докапитализација Комерцијалне банке у износу од 11,5 млрд динара (ова средства остају „испод црте“ и не повећавају дефицит буџета), у циљу очувања власничког удела Републике у овој банци.

**Промене расхода по министарствима највећим делом можемо објаснити формалним чиниоцима и завршавањем вишегодишњих пројеката, али смо у неким случајевима уочили и промене са трајним импликацијама на буџетске расходе.** Прегледом расхода по корисницима буџета, уочава се да је при поређењу са ребалансираним буџетом за 2011. годину највеће смањење расхода присутно у Министарства одбране чији су расходи мањи за око 21 млрд динара, при чему је ова разлика последица методолошких (а не суштинских) промена, тј. чињенице да су се у 2011. години војне пензије књижиле као дотација из Министарства одбране (што је повећавало расходе Министарства одбране), а од 2012. ће се пензије исплаћивати из ПИО фонда. Министарству економије и регионалног развоја буџет је смањен за око 13 млрд динара, што је највећим делом последица завршетка највећег дела издвајања за државне инвестиције у предузеће „Фиат аутомобили Србија“ и неке друге пројекте који се спроводе преко овог министарства. Расходи су повећани у Министарству унутрашњих послова (за око 4,5 млрд динара), при чему раст расхода овог министарства проистиче из већих зарада полицијских службеника у 2012. години (за 5,8 млрд динара), што је последица измене Закона о полицији.<sup>21</sup> Пораст расхода је планиран и код Министарства за инфраструктуру и енергетику (за око 5 млрд динара), а реч је о томе да ће се поменуте субвенције ЈП „Путеви Србије“ извршавати преко раздела Министарства за инфраструктуру и енергетику.

**Изражен је ризик да се трошења сопствених прихода буџетских корисника отргну контроли.** Велики део јавне управе: министарстава, фондови, управе, заводи и слично

<sup>20</sup> Практично су сведене на субвенције за плате запослених у овом јавном предузећу.

<sup>21</sup> О процени фискалних ефеката Закона о изменама и допунама Закона о полицији видети у посебној анализи Фискалног савета, доступној на Интернет страници Фискалног савета.

остварују сопствене приходе од различитих накнада, такси, казни и сличних извора. Анализа Фискалног савета је утврдила да начин на који се ова средства користе, али и њихово приказивање у Закону о буџету није у складу са добром праксом управљања јавним финансијама, те да може да угрози остварење фискалних циљева у 2012. години. У одељку 5 указано је на чињеницу да се у 2012. години, упоредо са резovima у расходима републичког буџета, пројектује висок пораст трошења сопствених прихода буџетских корисника (за око 20% реално<sup>22</sup>). При томе, поред сопствених прихода које буџетски корисници остваре током године (пројектована 71 млрд динара, податак који се може видети и у основној табели 8.1), извори за њихове додатне приходе су вишеструки: неутрошени приходи из претходне године, донације из различитих домаћих и страних извора, задуживање у земљи и иностранству, продаја имовине и други. У буџету за 2012. годину пројектовани оквир за додатне приходе буџетских корисника (136 млрд динара) готово је двоструко већи од сопствених прихода (71 млрд динара). Иако је из праксе познато да се буџетирањем одређује широк оквир за расходе буџетских корисника (другим речима: током године се не искористе сви финансијски извори пројектовани буџетом), Фискални савет сматра да се наведеним сопственим и екстерним средствима буџетских корисника оставља могућност да се током године потрошња буџетских корисника отргне контроли. Уколико се потрошња по основу сопствених прихода буџетских корисника увећа изнад 71 млрд динара, тј. изнад прихода који су планирани консолидованим буџетом, онда ће у истом износу и дефицит пробити горњу дозвољену границу.

**Фискални савет изражава забринутост да преласком на финансирање из сопствених прихода поједина министарства заобилазе ограничења приликом планирања буџета.** Транспарентност буџета Републике је умањена неадекватним буџетским приказом извора и трошења сопствених прихода буџетских корисника. Најважније збирне буџетске табеле (приказане у члану 1. Закона у буџету) мањкаве су услед чињенице да су њима дати само расходи буџета Републике у ужем смислу. Нису, другим речима, приказани расходи који се финансирају из сопствених и других додатних средстава буџетских корисника. Као резултат произлазе нетранспарентне јавне финансије и економска политика. Тумачење пројектованих расхода појединих министарстава је отежано, па и погрешно, уколико се не узму у обзир издаци који ће бити финансирани из фондова и агенција који су под њиховом надлежношћу. Министарство под чијим се окриљем остварује највише сопствених прихода јесте Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде. У 2012. години, поред 23 млрд динара планираних средстава из републичког буџета (приближно исти износ као у 2011. години), као извор финансирања у износу од чак 26 млрд динара пројектована су додатна средства буџетских корисника. Поред субвенција из републичког буџета од око 20 млрд динара (приказаних и у табели у члану 1. Закона о буџету), пројектовано је да се из додатних извора буџетских корисника под окриљем Министарства за пољопривреду, трговину, шумарство и водопривреду финансирају додатне субвенције, вредности веће од 15 млрд динара. Још драстичнија је ситуација са Министарством животне средине, рударства и просторног планирања, за које се у 2012. години планира нешто више од 5 млрд средстава из буџета, али и више од 12 млрд динара додатних средстава буџетских корисника (агенција и фондова) под његовим окриљем. Фискални савет сматра да треба размотрити могућност да се поменути фондови и агенције

<sup>22</sup> Према методологији која се користи у Извештају о фискалној стратегији.

припоје надлежним министарствима, да се поново процени неопходност постојања и висина различитих квазифискалних намета из којих се ови фондови финансирају, али и могућност већег буџетског располагања средствима која се прикупљају на овај начин.

**Вишеструке су негативне последице нетранспарентног буџетског оквира, а већ у 2012. години дефицит опште државе може за 0,5 процентних поена премашити границу од 4,25% БДП-а уколико дође до неконтролисаног трошења сопствених прихода буџетских корисника.** Претходно разматрање показује да неадекватан третман буџетирања, извештавања и трошења сопствених и других додатних прихода буџетских корисника има неколико последица. Прво, расходи и дефицит опште државе могу пробити планиране границе, упркос штедњи и контроли на нивоу уже Републике, чиме се у извесној мери обесмишљава процес фискалне консолидације на нивоу централне државе. Процене Фискалног савета су да висока потрошња сопствених прихода буџетских корисника у следећој години може да допринесе повећању дефицита до 0,5 процентних поена изнад границе од 4,25% БДП-а. Друго, не могу се јасно сагледати средства којим расположу министарства током године – јасно су приказана само средства која се добијају из буџета, али не и сопствена и друга додатна средства буџетских корисника (дешава се да она вишеструко превазилазе буџетска средства). Треће, нејасна је економска политика која се спроводи – структура јавних расхода (а понајвише субвенција) може се потпуно сагледати само ако се сопствени приходи транспарентно интегришу у процес буџетирања. Четврто, трошења сопствених прихода буџетских корисника се не могу поуздано пратити током године, с обзиром на то да се стихијски оставља широк оквир за њихова трошења, с једне стране, уз непоуздане механизме контроле (проистекле из законске и фактичке аутономије буџетских корисника), с друге стране. Пето, могуће је даље нарушавање принципа транспарентности јавних финансија: расту подстицаји да се оснују посебни буџетски корисници (фондови и агенције) који ће моћи да обезбеде довољно средстава за жељене расходе надлежних министарстава. Шесто, разуђени систем аутономних буџетских корисника доводи до све већих парафискалних намета (различите таксе и накнаде), чиме се повећава фискално оптерећење привреде и грађана и чиме се дерогира фискални систем Републике.

**План гаранција укључује и гаранције за превазилажење проблема текуће ликвидности.** У Предлогу закона о буџету за 2012. годину уочавају се гаранције пословним банкама за задуживање јавног предузећа „Србијагас“. Оквирни предвиђени износ гаранција пословним банакама за задуживање овог предузећа у 2012. години износи готово 70 млрд динара, при чему је 40 млрд динара повезано са задуживањем овог предузећа за одржавање текуће ликвидности. Гаранције државе оправдане су у случајевима задуживања за капиталне пројекте, који се, по правилу, спровode уз учешће и контролу међународних финансијских институција. Задуживање јавног предузећа код пословних банака за одржавање текуће ликвидности нема обележје развојног кредита. Поред тога што свака издата гаранција повећава дуг опште државе, како је то дефинисано Законом о буџетском систему, треба водити рачуна и о томе да је вредност новог дуга и гаранција један од критеријума извршења актуелног аранжмана са ММФ-ом.

**План задуживања указује на могућност непланираног повећања расхода државе, додатни притисак на јавни дуг и заоштравање проблема финансирања.** План

задуживања Републике Србије у 2012. години представљен у Предлогу закона о буџету предвиђа и задуживање за регулисање дуга организација обавезног социјалног осигурања и очување финансијске стабилности (45 млрд динара), као и за хитне интервенције из робних резерви (10,5 млрд динара). Наведена задуживања државе имају вишеструке потенцијалне негативне последице. Прво, могу да резултирају непланираним повећањем јавних расхода и повећањем дефицита изнад дозвољене границе. Друго, наведеним задуживањем се убрзава раст јавног дуга, пошто се раније уговореним пројектним зајмовима додају нови кредити. Треће, додатно се увећавају потребе државе за новим финансијским средствима, иако је већ изражена неизвесност у погледу прибављања потребних финансијских средстава (510 милијарди динара) по основу ранијих задуживања и буџетског дефицита (о опасности ескалације проблема финансирања видети детаљније одељак 6).