



Република Србија
Фискални савет

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ**

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О
БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ**

Београд, 23. децембар 2014. године

Садржај:

Уводне напомене	2
ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ .	3
Резиме.....	3
1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА.....	3
2. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2015. ГОДИНУ	13
2.1. Анализа расхода у Предлогу буџета за 2015. годину.....	13
2.2. Анализа прихода у Предлогу буџета за 2015. годину	23
3. МЕРЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ У 2015. ГОДИНИ	27
ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ	32
ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ.....	34

Уводне напомене

Према члану 92ж тачка 2) алинеја друга Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да припреми и достави Народној скупштини анализу Предлога закона о буџету Републике Србије. Такође, према члану 92ж тачка 4) Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да припреми и достави Народној скупштини анализу Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему. У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Предлог закона о буџету Републике Србије за 2015. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему и подноси Народној скупштини оцену наведеног докумената.

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

Резиме

Предлогом буџета за 2015. годину планиран је дефицит Републике од 191 млрд динара (4,9% БДП-а), док је очекивани мањак на нивоу опште државе већи - око 6% БДП-а. У предлогу буџета за 2015. годину јавни приходи Републике су предвиђени на нивоу од 924 млрд динара док су очекивани јавни расходи већи и износе 1.116 млрд динара. Планирани мањак у републичком буџету стога је 191 млрд динара (4,8% БДП-а), а то је само део укупног фискалног дефицита опште државе. Поуздане информације о буџету свих осталих сектора опште државе (фондови социјалног осигурања, локалне самоуправе и ЈП „Путеви Србије“) још увек нису јавно доступне. Процењујемо, међутим, да би стварни дефицит државе могао бити за око 40 млрд динара већи и износити преко 230 млрд динара (око 6% БДП-а).

Буџет за 2015. годину тек је први корак у трогодишњем програму фискалне консолидације која има за циљ оздрављење јавних финансија и стабилизацију јавног дуга. Републички буџет за 2015. годину би требало да допринесе смањењу дефицита опште државе за око 1,3% БДП-а, то јест са процењених преко 7% БДП-а у 2014. на приближно 6% БДП-а. То је, међутим, тек део укупног планираног смањења дефицита у средњем року због чега су адекватне мере фискалне консолидације неопходне и током 2016. и 2017. године. Иако конкретни планови Владе за средњорочну фискалну политику нису познати (још увек није објављена Фискална стратегија за 2015. годину са пројекцијама за 2016. и 2017. годину), на основу доступних докумената могуће је реконструисати основне циљеве за наредне три године. Фискални дефицит у 2017. години би требало да износи 3,8% БДП-а, што је смањење за нешто мање од 4% БДП-а у наредне три године, док би се јавни дуг, према очекивањима Владе, стабилизовао на нивоу од око 79% БДП-а.

Предвиђено трогодишње смањење буџетског дефицита није довољно за стабилизацију и смањење јавног дуга до 2017. године – неопходно је амбициозније смањење дефицита или продужетак консолидације. Предочени планови фискалне консолидације указују да ће прилагођавање бити мање од потребног за остварење основног циља фискалне консолидације, а то је стабилизација и заокрет растуће путање јавног дуга у предвиђеном року. На основу планиране путање буџетских дефицита од 2015. до 2017. године и стопа привредног раста на које Влада рачуна - уз разумне претпоставке о будућем кретању реалног девизног курса и реалних каматних стопа, јавни дуг није могуће стабилизovati пре 2018. године и то на нивоу од преко 80% БДП-а. Да би постављени циљ био достижан у 2017. години буџетски дефицит би се морао спустити на око 3% БДП-а, а то значи да постојећем плану фискалног прилагођавања тренутно недостаје готово 1% БДП-а додатних уштеда.

Привредни раст у средњем року ће сасвим извесно бити мањи од предвиђеног што план за стабилизацију јавног дуга чини још мање реалистичним. Прогнозирани пад привредне активности у 2015. години од 0,5% реално је процењен, међутим, прогнозе средњорочног раста од 1,5% у 2016. и 2% у 2017. години су оптимистичне и тешко достижне (нарочито у 2016. години). Званичне процене привредног раста у 2016. години су у највећој мери засноване на осетном расту приватне потрошње који, сматрамо, није

заснован на реалним основима и по свему судећи није ни могућ. Само по основу привредног раста који ће бити мањи од предвиђеног, јавни дуг ће се у 2017. години приближити нивоу од око 85% БДП-а. Напомињемо да су конкретне мере фискалне политике у 2016. и 2017. години и даље непознаница па стога није ни могуће оценити реалистичност планираних уштеда у средњем року. Постоји ризик да је, поред прогноза макроекономских кретања, и укупно планирано смањење буџетског дефицита оптимистично.

Изостанак благовременог објављивања средњорочне фискалне стратегије представља озбиљно нарушавање буџетске процедуре и онемогућава давање целовите оцене буџета за 2015. годину. По Закону о буџетском систему, Влада је била у обавези да средњорочну фискалну стратегију усвоји до јуна 2014. године. Парламентарни избори и формирање нове Владе, а потом и преговори са ММФ-ом условили су одлагање усвајања кључног документа у коме се дефинишу економска и фискална политика у средњем року. Разматрање Предлога закона о буџету за 2015. годину без усвојене фискалне стратегије није само питање непоштовања прописаног буџетског календара, већ суштински онемогућава сагледавање предлога буџета у функцији очекиване фискалне консолидације. Наиме, задатак фискалне стратегије је да дефинише опште циљеве економске политике, мере којима би се ти циљеви реализовали уз процену њихових ефеката (узимајући у обзир очекивана макроекономска кретања) у трогодишњем периоду. Годишњи буџет би стога требало да представља конкретизацију стратешких циљева Владе, а анализом буџета независно од средњорочног оквира није могуће дати поуздану оцену одрживости економских политика.

Две најважније мере за структурно смањење дефицита у 2015. години су смањења издавања за плате и пензије и обустављање издавања нових гаранција за покривање губитака јавних и државних предузећа. Од новембра 2014. године плате веће од 25.000 динара у јавном сектору, укључујући јавна и државна предузећа, умањене су за 10%. Пензије су умањене прогресивно (22% преко износа од 25.000 динара и 25% преко износа од 40.000), што би одговарало њиховом линеарном смањењу од 5%. Уз то, планирано је смањење броја запослених у јавном сектору у 2015. од око 5%. Из угла јавних финансија, укидање издавања државних гаранција за покривање губитака јавних и државних предузећа заправо још увек не доноси уштеде, али зауставља даљи раст буџетских расхода за ова предузећа. Уз ове најбитније мере за трајно смањивање фискалног дефицита, Влада је предвидела и смањивање права на пољопривредне субвенције, повећање таксе за транзит гаса и неке промене у Закону о јавним набавкама које смањују привилегије домаћих понуђача. Све ове структурне мере заједно утичу на трајно смањивање дефицита за око 2% БДП-а (до 650 млн евра).

За планирано смањење броја запослених у јавном сектору у 2015. нису припремљени јасни планови, методе и критеријуми, што може да угрози успешну реализацију ове мере. На основу планираних мањих издавања за зараде у буџету види се да је план да се у 2015. години број запослених у јавном сектору смањи за око 5% (око 27.000 запослених). Убедљиво највећи број запослених у јавном сектору обавља неопходне и осетљиве друштвене функције – образовања, здравства и безбедности – због чега се смањењу њиховог броја мора врло пажљиво приступити. Влада, међутим, још увек није припремила прецизне планове, темељне анализе и објективне критеријуме за смањивање броја запослених. Због тога ће у 2015. години ова мера да се спроводи природним одливом у пензију (уз забрану новог запошљавања) и, пошто ово вероватно неће бити довољно, отпуштањима до остварења зацртаних циљева. Због недостатка планова рационализације,

та отпуштања највероватније неће моћи да буду довољно добро таргетирана. Овакве мере за смањење запослености позитивне ефекте могу имати само у ограниченом, врло кратком, року, па због тога морају бити и ограниченог трајања. Фискални савет очекује од Владе да током 2015. године припреми детаљне анализе, на основу којих ће отпочети права, економски пожељна, рационализација јавног сектора.

Обустављање нових гаранција за финансирање губитака јавних предузећа подразумева преокрет у кратком року у пословању Србијагаса, ЕПС-а и приватизацију Железаре Смедерево. Главни проблеми убедљиво највећег губиташа у земљи, Србијагаса, односе се на испоручен а ненаплаћен гас домаћем петрохемијском комплексу (Азотара, Петрохемија и Метанолско-сирћетни комплекс). Судбина ова три поменута предузећа се дакле мора решити већ почетком 2015. године или ће Србијагасу ускоро бити неопходне нове државне гаранције. ЕПС до сада није био непосредно на терету буџета, али приметно погоршање његовог пословања указује да би то могло да се деси – што би онда због величине овог предузећа вероватно потпуно урушило јавне финансије Србије. Проблеми ЕПС-а су изузетно комплексни и односе се на: вишак запослених, проблеме у наплати испоручене струје, губитке у дистрибутивној мрежи услед техничке застарелости, али и крађа, организационе проблеме, ниске цене, а на све то су дошле и поплаве које су имале велики негативан утицај на пословање ЕПС-а.

Процене јавних прихода и расхода у буџету су у највећој мери објективне, а планирани фискални дефицит реалистичан. Порески приходи републичког буџета адекватно су пројектовани, у складу са очекиваним кретањем макроекономских агрегата који пресудно утичу на њихов ниво (привредни раст, приватна потрошња и стопа инфлације). За разлику од израде буџета за 2014. годину, када су у буџетске пројекције унапред укључени додатни приходи од сузбијања сиве економије (а који су изостали), иста грешка није поновљена што такође доприноси објективности планираног нивоа пореских прихода. Највећи ризик за остваривање очекиваног износа јавних прихода потиче од могуће оптимистично планираног нивоа непореских прихода. Предвиђени ниво буџетских расхода највећим делом адекватно одражава предузете (умањење зарада у јавном сектору и пензија) и планиране мере фискалне политике у 2015. години (смањивање запослености у јавном сектору, решавање статуса предузећа у реструктурирању и проблема у Србијагасу, ЕПС-у, Железницама, раст јавних инвестиција итд.). У случају недоследног спровођења планираних мера постоји изражен ризик да буџетски расходи знатно одступају од планираног нивоа.

У 2015. години планиран је пораст јавних прихода за око 30 млрд динара, углавном због очекивања већих непореских прихода. Скроман раст пореских прихода од око 5 млрд очекиван је имајући у виду макроекономска кретања, а највећим делом је последица законом планираног повећања номиналних износа акциза. Планирани непорески приходи су за око 25 млрд динара већи од реализације у 2014. години због увођења накнаде за обавезне резерве нафте (7 млрд), очекивања знатно веће добити јавних предузећа (за око 8 млрд), али и чињенице да ће се средства од смањења плата за 10% у делу јавног сектора који није под контролом буџета Републике (преко 14 млрд) уплаћивати на посебне рачуне непореских прихода (локални нивои власти, јавна предузећа, НБС). Имајући у виду да су износи дивиденди које су у буџет уплаћивала јавна предузећа у претходним годинама били волатилни и обично знатно мањи, постоји изражен ризик да ови приходи ипак буду остварени у мањем износу од планираног. Због непоуздане статистике запослености и зарада у јавним предузећима није могуће са сигурношћу

проценити да ли ће средства по основу смањења плата заиста бити наплаћена у планираном износу од преко 9 млрд динара.

За реализацију буџетских пројекција прихода од пресудног значаја је добра координација фискалне и монетарне политике. Просечна инфлација у 2014. години (од око 2%) знатно је нижа од вредности која је коришћена за фискалне пројекције при изради буџета за 2014. годину (5,5%), што је био један од основних узрока великог подбачаја прихода у 2014. години од око 30 млрд динара. За 2015. годину пројектована је просечна стопа инфлације од 2,7%, сматрамо реалистично. Међутим, уколико и у 2015. години стопа инфлације буде знатно нижа од циљаног коридора НБС (као током већег дела 2014. године), прикупљени приходи би могли бити осетно мањи од планираних, а остваривање фискалних циљева Владе озбиљно угрожено.

Планирани расходи републичког буџета у 2015. години су за око 6 млрд мањи у односу на ребаланс буџета за 2014. годину, уз озбиљне промене у њиховој структури. Издвајање за плате запослених у јавном сектору биће за око 22 млрд мање у односу на 2014. годину, због смањења масе зарада за преко 10% (умањење основице за 10% за плате преко 25.000 динара и планирано смањење броја запослених). Трансфери фондовима обавезног социјалног осигурања биће мањи за око 6 млрд динара, превасходно због пада трансфера ка ПИО фонду услед смањивања масе пензија за око 5%. Буџетом за 2015. годину планирани су и нешто нижи расходи за субвенције (углавном због смањења субвенција у пољопривреди за око 6 млрд динара), као и уштеде на расходима за робу и услуге од око 7 млрд динара. Упоредо са смањивањем већег броја расходних ставки, део расхода се неминовно повећава што у укупном збиру резултује скромним смањењем укупних расхода. Због раста јавног дуга за готово 10% БДП-а у 2014. години, издвајања за камате повећавају се за чак 19 млрд динара. Такође, раст расхода за социјалну заштиту последица је планираног решавања ситуације предузећа у реструктурирању и по том основу буџетирања отпремнина за раднике који ће остати без посла. Највећи раст расхода је, међутим, последица методолошке промене при изради буџета, то јест транспарентног укључивања 31 млрд динара расхода за отплату активираних гаранција јавних предузећа, који су раније третирани као расходи „испод црте“.

Отплата активираних гаранција јавних предузећа губиташа и буџетска подршка несолвентним банкама коначно је укључена на релативно транспарентан начин у буџет. Фискални савет је у више наврата указивао на методолошки, али и суштински, пропуст буџетског процеса у коме директни трошкови државе за покривање неуспешног пословања предузећа и банака у државном власништву нису били укључивани у буџет. Експлицитно навођење износа за отплату активираних гаранција јавних предузећа од 31 млрд динара представља важно унапређење буџетског процеса јер ће буџет убудуће реалније одражавати стваран ниво буџетске потрошње (без скривања расхода „испод црте“). То је уједно и основни разлог због чега су и поред великих уштеда од смањивања плата и пензија укупни расходи смањени тек за око 6 млрд динара у односу на ребаланс 2014. године. Фискални савет је посредно, сагледавајући појединачне гарантоване кредите јавним предузећима проценио да се убедљиво највећи део планираног износа односи на отплату кредита Србијагаса (око 19 млрд динара), а затим Железница Србије (5 млрд), Железари Смедерево (3 млрд) и у нешто мањем износу Галенике и ЈАТ-а. Сматрамо оправданим да се у предлог буџета убудуће, поред навођења укупне суме, излистају и појединачни износи активираних гаранција са предузећима на која се односе. На тај начин би Народна скупштина али и читава јавност били у потпуности упознати са начином трошења буџетских средстава.

И поред нижег буџетираног износа за око 13 млрд, суштинског заокрета у политици субвенција нема, осим смањења подстицаја у пољопривреди. Субвенције би у 2015. години требало да буду мање за око 13 млрд динара у односу на ребаланс. Међутим, имајући у виду да је у ребалансу исплата акумулираних доцњи за субвенционисане кредите банака у износу од 8 млрд књижена као субвенција, стварно смањење је тек око 5 млрд. Смањење планираног износа за субвенције последица је планиране промене права пољопривредних произвођача за подстицаје из буџета (са око 34 млрд на 28 млрд динара). Напомињемо да је за ефектуирање ових уштеда неопходно упоредо са усвајањем Закона о буџету променити и законска решења која у овом тренутку пољопривредницима дају већа права и тако ограничити износ субвенција и број корисника у складу са буџетом.

Постоје ризици да одређени расходи у 2015. години буду већи него што је планирано буџетом. Буџетом за 2015. годину нису предвиђена никаква средства за интервенције државе у банкарском сектору или покривање губитака јавних предузећа (попут субвенције Србијагасу од 9 млрд динара у 2014. години). У случају да се и наредне године појави потреба за интервенцијом у финансијском сектору (а члан 34 Предлога закона о буџету дозвољава задуживање у случају ванредних околности до 100 млн евра), укупни расходи би пробили буџетирани оквир. Постоје и индиције да би неке планиране субвенције могле бити недовољне за функционисање предузећа у државном власништву. Субвенције Железницама се смањују из године у годину, без јасног плана реструктурирања ове компаније, и постоји оправдана бојазан да би буџетирана средства могла бити недовољна за исплату зарада током читаве 2015. године. Такође, субвенције јавном сервису, иако благо повећане, могле би се испоставити недовољним имајући у виду да је укинута претплата (која је наплаћивана у делу 2014. године). Непланирани расходи би могли да проистекну из пресуда судова и казни које плаћа држава због изгубљених спорова. Током 2014. године, ови расходи су нагло скочили за око 5 млрд динара па не искључујемо могућност да ће се слично догоди и наредне године.

Могуће је да расходи буду и мањи него што је буџетирано – пре свега уколико држава буде неефикасна у остваривању планираних политика. Решавање статуса предузећа у реструктурирању било је планирано и за 2014. годину, а средства неопходна за исплату отпремнина била су укључена у буџет. Како је читав процес одложен за 2015. годину остварена је буџетска „уштеда“, а заправо је само одложена обавеза за следећу годину. Стога, уколико Влада не буде у потпуности доследна у завршавању процеса реструктурирања, могуће је да исплаћене отпремнине буду ниже од буџетираних и по том основу поново се остваре „уштеде“. Напомињемо, међутим, да би то било у потпуној супротности са намерама Владе да у најкраћем могућем року побољша домаћи привредни амбијент. Други ризик тиче се, већ традиционално, неефикасног извршења јавних инвестиција. Предлогом буџета планиран је раст капиталних расхода у 2014. години, али је за то потребна темељна промена у државном извршавању инвестиција. Јавне инвестиције су недопустиво ниске и представљају ограничење привредном расту, а из године у годину њихова реализација подбацује за чак 10 – 20 млрд динара.

1. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА

Пројекције основних макроекономских индикатора које су коришћене приликом израде буџета за 2015. су у начелу добре. У 2015. години прогнозиран је пад БДП-а од 0,5% и просечна инфлација од 2,7% што оцењујемо да је реалистично. Прогнозе кретања формалне запослености и курса динара које су коришћене за израду буџета нису објављене, али се могу приближно израчунати на основу доступних посредних информација. Планирано кретање доприноса у 2015. указује да Влада у тој години очекује смањење формалне запослености за око 3%, док се на основу буџетиране динарске вредности кредита који ће се узети у еврима види да је претпостављен просечан курс од 120 динара за евро. Претпоставка о смањењу формалне запослености је вероватно у реду будући да се планира осетно смањење запослености у јавном сектору (укључујући и предузећа у реструктурирању), а последња кретања курса динара указују да је могуће да је просечна вредност динара у наредној години ипак нешто прецењена.

Прогнозе средњорочног привредног раста од 1,5% у 2016. и 2% у 2017. су оптимистичне и тешко достижне (нарочито у 2016. години). Проблеми и приватног и јавног сектора су изузетно велики и њихово решавање ће потрајати неколико година. Због тога у средњем року неће моћи да се остварују високе стопе привредног раста. Анализа Фискалног савета показује да је најављени реални раст БДП-а у 2016. од 1,5% вероватно недостижан, а да би у тој години достизање било какве позитивне стопе раста био успех. За разлику од 2016. године, у 2017. години привредни раст од 2% јесте могућ, али је предуслов да се он и оствари – отклањање највећег дела фискалних и других економских проблема у наредне две године.

Макроекономски трендови су се знатно погоршали током 2014. и са таквим трендовима се улази у 2015. годину. Привредне активности у 2014. години је по трећи пут од 2008. у рецесији и имаће пад од око 2%. Нешто дубљем паду привредне активности у 2014. години су допринеле мајске поплаве и међународни проблеми, али су прави узроци рецесије фундаментални – лош привредни амбијент и растући макрокономски ризици. Рецесија уз пад домаће тражње, низак раст цена хране, ниска увозна инфлација, као и рестриктивна монетарна политика довели су до неуобичајено ниске инфлације у 2014. години. Просечан раст цена у 2014. години износи 2,1%, а инфлација је готово читаву годину била нижа од циљног коридора НБС. Платнобилансна кретања у 2014. се такође погоршавају. Средином године завршио се двогодишњи период снажног раста извоза и смањивања текућег дефицита. Разлог за то је што су у претходне две године инвестиције биле у великом паду, а без нових инвестиција није се ни могао очекивати наставак високог раста извоза када се заврши експанзија извоза аутомобила. Средином године извоз је прешао у дубок међугодишњи пад од око 10%, што сада доводи до осетног повећања текућег дефицита. До краја године текући дефицит ће вероватно да достигне ниво од око 7% БДП-а што је за 1 п.п. БДП-а више него у претходној години. Капитални и финансијски приливи у Србију у 2014. нису довољни да финансирају оволики текући дефицит, па јачају депресијацијски притисци на динар и смањење девизних резерви. Динар је од почетка године до средине децембра номинално депресирао за око 6%, а реално за око 4%. Премда постоје бројни разлози за последње притиске на слабљење динара, као суштински најбитније и трајније управо издвајамо погоршања у текућем делу платног биланса. Број формално запослених радника се у 2014. години смањило за 1,6% што сматрамо релевантом

оценом неповољних кретања на тржишту рада. Анкета о радној снази показује снажан раст запослености и смањење незапослености, али је то по свему судећи лоше измерено (таква кретања су немогућа у постојећем макроекономском окружењу).

Снажно погоршање макроекономских трендова је главни разлог због ког је ребалансом буџета за 2014. годину повећан дефицит, али и због ког ће висина јавног дуга у 2014. години бити знатно већа од очекивања. Велики значај доброг планирања макроекономских индикатора, али и потребе за координацијом фискалне и монетарне политике показао се најбоље током 2014. године. Фискалном стратегијом и буџетом за 2014. годину планирано је да раст БДП-а у 2014. години износи 1% уз смањење текућег дефицита на 4,5% БДП-а, док је просечна инфлација пројектована на 5,5%. Уместо тога, привредна активност ће имати пад од 2%, текући дефицит ће да порасте на око 7% БДП-а, а просечна инфлација ће бити око 2%. Погоршање макроекономских трендова у 2014. години, а нарочито одржавање инфлације знатно испод циљног коридора НБС утицали су да јавни приходи у 2014. подбаце у односу на план за око 30 млрд динара. Још већа грешка је направљена у пројекцијама учешћа јавног дуга у БДП-у, јер се очекивало да јавни дуг током 2014. године порасте за свега 3 п.п. БДП-а, а он ће уместо тога да порасте за око 10 п.п. БДП-а.

Прогнозирани пад привредне активности у 2015. години од 0,5% ће бити мањи него у 2014. години искључиво због утицаја привремених чинилаца, док ће се дугорочни трендови заправо погоршавати. Пад привредне активности у 2014. години од око 2% укључује велико привремено смањење производње електричне енергије и угља настало услед мајских поплава и кашњења у обнови производње. Без тога БДП би био у паду од приближно 0,8%. Супротно, смањење стопе пада у 2015. години на 0,5% резултат је враћања производње ЕПС-а на вишегодишни просек, што ће дати позитиван допринос привредној активности у 2015. од преко једног процентног поена БДП-а. Негативни па затим позитивни утицаји производње електричне енергије и угља на БДП су привремени и требало би их издвојити из анализе суштинског кретања привредне активности. Без тога, пад БДП-а у 2014. години би био приближно 0,8%, а у 2015. години ће бити око 1,7%, што значи да се стварни привредни трендови заправо погоршавају.

У 2015. очекујемо дубок пад приватне и државне потрошње и смањење увоза. Приватна потрошња ће у 2015. години имати реални пад који процењујемо на нешто преко 3%. До овог пада смо дошли анализирајући могуће кретање најважнијих извора доходака грађана који ће финансирати потрошњу у 2015. години, а који се могу нешто поузданије прогнозировать: плате, запосленост, пензије, потрошачки кредити, дознаке, социјална помоћ и друго. Друга компонента БДП-а, државна потрошња, ће се реално умањити у 2015. години за око 6%. Државну потрошњу је могуће поузданије прогнозировать у односу на све друге компоненте БДП-а због тога што је већ сада познато кретање зарада у државној управи у наредној години (што највише утиче на кретање државне потрошње). Очекујемо да нето извоз позитивно допринесе расту БДП-а у 2015. години, али због пада увоза, а не раста извоза. Прелиминарне анализе упућују на закључак да извоз у 2015. години неће моћи да има осетнији раст због смањивања инвестиција у претходне две године, али и због успореног опоравка у ЕУ које је убедљиво највеће извозно тржиште Србије. Увоз ће се у 2015. смањивати због смањења домаће тражње, а верујемо да ће на то утицати и скорашња депресијација динара. Због стагнације извоза и пада увоза очекујемо смањење спољнотрговинског дефицита и позитиван допринос нето извоза расту БДП-а који процењујемо на 1,5-2 п.п. БДП-а.

Инвестиције су кључна компонента за привредни раст у наредним годинама и ми очекујемо њихово повећање у 2015. за нешто преко 5%. Инвестиције би требало у 2015. години да порасту због раста и јавних и приватних инвестиција. Јавне инвестиције су планиране у 2015. години на знатно вишем износу него у 2014, али је питање у којој мери ће се то и остварити. Наиме, разлог за ниске јавне инвестиције државе у 2014. години (износе свега око 2,5% БДП-а) је велика неефикасност у њиховом извршењу, а не одлука економске политике да се оне смање. Јавне инвестиције су заправо и у 2014. години биле планиране на приближно истом нивоу као што се сада планирају у 2015. години. Дакле само постојање плана није довољна гаранција да ће доћи до повећања јавних инвестиција у 2015. години, већ мора доћи и до повећања ефикасности у извршењу тих планова. У нашим пројекцијама претпоставили смо да ће јавне инвестиције да се повећају у 2015. години за 0,3 до 0,5 п.п. БДП-а у односу на 2014. годину. Аранжман са ММФ-ом би могао да има позитивног утицаја на приватне инвеститоре, али вероватно тек од друге половине године, до када ће бити познати не само сви услови аранжмана већ и први резултати његовог спровођења. Успешно спровођење приватизације предузећа у реструктурирању би такође могло да доведе до одређеног повећања инвестиција у 2015. години.

Постоји ризик да пад БДП-а у 2015. години буде нешто већи од 0,5% БДП-а уколико се не оствари очекивани раст инвестиција. Прогноза Фискалног савета да би пад привредне активности у 2015. могао да износи око 0,5% је идентична прогнози Владе коришћеној за израду буџета и сматрамо је реалном, али и благо оптимистичном. Кључна претпоставка да се пад БДП-а у 2015. години ограничи на свега 0,5% је раст инвестиција од преко 5%. Уколико овај раст инвестиција изостане, пад привредне активности би био већи него у тренутним прогнозама, тако да постоји ризик да он буде и дубљи од 0,5%. Влада, међутим, може знатно да утиче на инвестиције – пре свега повећањем ефикасности у извршавању јавних инвестиција, али и спровођењем политика које ће имати шири утицај на инвестиције и у приватном сектору (овде пре свега мислимо на осигуравање макроекономске стабилности, регулаторне и друге подстицаје за раст инвестиција, а не на до сада уобичајено повећање фискалних трошкова).

Планирана просечна инфлација од 2,7% у 2015. представља добар циљ, али би га за разлику од 2014. требало и остварити. Влада је на основу планова НБС прогнозирала постепено повећање инфлације током 2015. са садашњих око 2% на око 4% на самом крају године, тако да би просечна инфлација у 2015. години износила 2,7%. Такво постепено враћање инфлације на средину циљног коридора НБС би било економски пожељно како би се ублажила рецесија и ефикасније спровеле мере фискалне консолидације. Недостатак координације фискалне и монетарне политике у 2014. години, показали смо, знатно је утицао на погоршање фискалних токова и сличан исход би се морао по сваку цену избећи у 2015. години. Ризик да Србија у 2015. години уз рецесију има и дефлацију могао би потпуно да поништи све напоре и мере спровођења фискалне консолидације. Фискални савет оцењује да је кретања инфлације у 2015. години добро планирано, али да би могло да захтева активније мере монетарне политике, због чега сматрамо да је потребно да НБС преузме пуну одговорност за постизање овог циља.

НБС има на располагању потребне инструменте да оствари планирану инфлацију у 2015. години. У наредној години бројни чиниоци ће деловати дезинфлаторно што може да угрози остварење планиране инфлације: рецесија уз велики реални пад приватне потрошње од преко 3%, трендови глобалног смањења цена енергената, ниска увозна инфлације и друго. Уз то, у јануару 2015. године ће се изгубити и међугодишњи ефекат повећања умањене стопе ПДВ-а из јануара 2014. године са 8 на 10% који је подигао

инфлацију у 2014. за приближно 0,7 п.п. (без тога би раст цена у 2014. години био мањи од 1,5%). Са друге стране не очекује се велики број чинилаца који ће утицати на повећање раста цена. Административне цене би могле да порасту под утицајем најављеног повећања цена струје, али је њихов утицај на укупну инфлацију ипак ограничен. Могуће је да ће депресијација динара крајем 2014. године, уколико буде трајније природе, да доведе до одређеног убрзање цена. У претходних шест месеци (јун-новембар) међутим динар је изгубио око 4% вредности у односу на евро и чак око 13% вредности у односу на долар, али раст цена је износио свега 0,3%, тако да ни ово није потпуно извесно. Сматрамо међутим да и поред очекиваних притисака на даље успоравање инфлације НБС има још увек довољно инструмената на располагању и простора за попуштање монетарне политике у 2015, посебно узимајући у обзир да се фискални ризици смањују након отпочињања фискалне консолидације и са новим аранжманом са ММФ-ом.

Процењено смањивање формалне запослености у 2015. је по свему судећи реалистично прогнозирано. Индицију о пројекцијама Владе о кретању формалне запослености у 2015. години смо добили на основу планираних јавних прихода од доприноса. Кретање доприноса не може у потпуности да се преведе на трендове броја запослених радника зато што оно зависи и од промена просечне зараде. Анализа Фискалног савета показује да Влада приближно рачуна на смањење броја формално запослених у 2015. години од око 3% или за нешто преко 50.000 радника. Ова пројекција је смислена будући да се: 1) планира смањење броја запослених у јавном сектору по основу природног одлива у пензију (забрана новог запошљавања), 2) у процесу решавања судбине предузећа у реструктурирању до краја 2015. године извесно је да ће један број запослених морати да остане без посла и 3) најављен је и почетак отпуштања вишка запослених у јавном сектору. Привреда ће у 2015. години бити у рецесији, тако да приватни сектор сигурно неће моћи да повећа запосленост и тако надомести смањивање броја запослених у јавном сектору, па верујемо да је прогноза Владе добра. Напомињемо да је из фискалног угла битна формална запосленост, а не укупна запосленост (која расте по Анкети о радној снази?), јер укупна запосленост укључује и запослене у сивој економији и помажуће чланове домаћинства који не уплаћују директне порезе и доприносе држави.

Планирани просечан курс од 120 динара за евро у 2015. години се можда неће остварити. Пројектована вредност курса динара се такође може у буџету само имплицитно видети на основу вредности кредита која се упоредо приказује и у динарима и у еврима. На основу тога закључујемо да Влада очекује просечан курс у 2015. години од 120 динара за евро. У тренутку писања овог извештаја, међутим, курс је већ премашио ниво од 120 динара за евро што може да укаже да ће вредност динара да буде мања од оне која је планирана буџетом. Вероватно је тачно да су главни разлози за садашње слабљење динара привремени, али управо због тога смо у овом макроекономском прегледу указали и на погоршавање кретања у текућем делу платног биланса у другој половини 2014. године – што је суштински, а не привремени тренд. Због тога очекујемо да ће просечна вредност динара у 2015. години ипак бити нешто мања од оне која је планирана буџетом.

Мања вредност динара од планиране ће утицати на раст издвајања за камате и повећање учешћа јавног дуга у односу на БДП. Убедљиво највећи део јавног дуга државе деноминан је у страном валути. Због тога промене курса имају директан утицај на буџетска издвајања за камате, али и на учешће јавног дуга у БДП-у. Огроман раст јавног дуга и издвајања за камате у претходним годинама довео је до тога да утицај промене курса на ове агрегате више није безначајан (пре само неколико година био је готово занемарљив). Тако сада слабљење курса за само један динар у односу на евро непосредно

повећава издвајања за камате за чак једну милијарду динара, а на повећање учешћа јавног дуга у БДП-у утиче за 0,5 п.п. Фискални савет не заузима вредносни став у односу на пожељна кретања курса динара, јер осим неповољних непосредних утицаја, промена курса динара има и позитивне посредне утицаје на фискалне токове – преко побољшања ценовне конкурентности домаће привреде, па и раста инфлације која је тренутно претерано ниска. Напомињемо, међутим, да разлика у планираном и стварном курсу динара може значајно да утиче на буџет у 2015. години.

Планиране стопе привредног раста у средњем року вероватно неће моћи да се остваре. Влада је у својим пројекцијама планирала реални раст БДП-а у 2016. од 1,5% и у 2017. години од 2%.¹ Фискални савет сматра да постоје одређени пропусти у овим прогнозама – због чега је привредни раст у 2016. прецењен, док је планирани раст од 2% у 2017. години могућ, али уз битно другачију структуру компоненти БДП-а. Основна примедба Фискалног савета везана је за нереално пројектовано кретање приватне потрошње (која је са учешћем од око 75% убедљиво највећа компонента БДП-а Србије). Очекује се да приватна потрошња у 2016. оствари реални раст од 1%, а у 2017. години од 1,5%, што је по свему судећи немогуће. У 2016. јавни сектор још увек неће бити у могућности да финансира реално повећање плата и пензија, а најављен је и наставак отпуштања вишка запослених, што ће се све негативно одразити на приватну потрошњу. Тешко је очекивати да ће и приватни сектор повећањем зарада и запослености моћи да позитивно утиче на потрошњу поготово након релативно дубоке рецесије из 2015. године. Због тога процењујемо да ће уместо реалног раста од 1% приватна потрошња у 2016. години остварити реални пад од 1-1,5%, те да би било каква позитивна стопа укупног раста БДП-а у 2016. години уз ову промену могла да се сматра успехом. Слично, у 2017. години тешко је очекивати да ће реални раст приватне потрошње износити 1,5%, али је у овој години већ могуће да ће раст нето извоза и инвестиција буде већи од планираног – па би укупна стопа раста БДП-а од 2% ипак могла бити достижна.

Нижи привредни раст у средњем року од планираног ће да утиче на мање јавне приходе и веће учешће јавног дуга у БДП-у. Нижи привредни раст од планираног, а посебно већи пад приватне потрошње, имаће утицај на мање пореске приходе. Због тога је могуће да ће у средњем року морати да се усвајају додатне мере фискалне консолидације којима би се надокнадио и овај губитак. Такође, мања стопа раста БДП-а значи и да ће пројектовано учешће јавног дуга у БДП-у да се повећа (јер ће БДП бити мањи). Зато је вероватно да су садашње пројекције кретања јавног дуга које користи Влада оптимистичне – односно да ће јавни дуг ипак да порасте преко 80% БДП-а иако је најављена његова стабилизација на нижем нивоу, а да до преокрета у растућој путањи учешћа јавног дуга у БДП-у неће моћи да дође у 2017, већ најраније у 2018. години.

¹ Фискални савет је као буџетски корисник добио „Упутство за припрему буџета Републике Србије за 2015. годину и пројекција за 2016. и 2017. годину“ у ком су приказане средњорочне пројекције привредног раста. Ове пројекције нису део Закона о буџету и образложења буџета.

2. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

2.1. Анализа расхода у Предлогу буџета за 2015. годину²

Планирани расходи републичког буџета у 2015. години су за око 6 млрд мањи у односу на ребаланс буџета за 2014. годину, уз озбиљне промене у њиховој структури. Издвајање за плате биће за 22 млрд динара мање у односу на 2014. годину, због смањења зарада за око 10% и броја запослених. Трансфери Фонду ПИО из републичког буџета ће се у 2014. години смањити за 18 млрд динара због умањења укупног фонда пензија за око 5%. Буџетом за 2015. годину планирани су и нешто нижи расходи за субвенције (углавном због смањења субвенција у пољопривреди за око 6 млрд динара), као и уштеде на расходима за робу и услуге од око 7 млрд динара. Упоредо са смањивањем већег броја расходних ставки, део расхода се неминовно повећава што у укупном збиру резултује скромним смањењем укупних расхода. Због раста јавног дуга за готово 10 п.п. БДП-а у 2014, издвајања за камате повећавају се за чак 19 млрд динара. Такође, раст расхода за социјалну заштиту последица је планираног решавања ситуације предузећа у реструктурирању и по том основу буџетирања отпремнина за раднике који ће остати без посла. Највећи раст расхода је, међутим, последица методолошке промене при изради буџета, то јест транспарентног укључивања око 30 млрд динара расхода за отплату активираних гаранција јавних предузећа, који су раније третирани као расходи „испод црте“.

² Компаративна анализа буџета за 2015. годину извршена је у односу на ребаланс буџета од краја октобра 2014. године. Влада је након закључења овог извештаја припремила још један, нови, ребаланс буџета за 2014. годину са измењеним ставкама расхода.

Табела 1. Планирани расходи републичког буџета у 2015. години (млрд динара)

	Ребаланс 2014. године	Предлог буџета за 2015. годину	Разлика (Предлог буџета - ребаланс)
Укупни расходи и издаци	1.121,8	1.115,7	-6,1
Текући расходи	1.063,7	1.034,0	-28,7
Расходи за запослене	263,5	241,2	-22,3
Расходи за коришћење робе и услуга	98,7	91,7	-7,0
Расходи по основу отплате камата	112,5	131,1	18,6
Субвенције	93,7	80,6	-12,7
Дотације међународним организацијама	1,0	2,6	1,6
Трансфери осталим нивоима власти	74,1	67,7	-6,4
Трансфери ООСО	280,6	274,8	-5,8
Остале дотације и трансфери	1,6	2,9	1,3
Социјална заштита из буџета	110,8	126,2	15,4
Остали текући расходи	27,2	15,2	-12,0
Капитални издаци	46,3	49,2	2,9
Издаци за набавку финансијске имовине	11,8	2,1	-9,7
Издаци за отплату главнице у циљу спровођења јавних политика	Нису укључени у расходе за 2014.	30,7	30,7

Смањење зарада у јавном сектору и пензија обезбедиће највеће уштеде у републичком буџету у 2015. години у укупном износу од око 40 млрд динара. Влада се определила за мере које ће масу зарада у јавном сектору умањити за око 10% а масу пензија за око 5%. Тако фискална консолидација у наредне три године започиње смањењем зарада у јавном сектору и пензија, а, према свему судећи, у 2015. планира се и почетак рационализације броја запослених у јавном сектору. Збирне уштеде наведених мера у републичком буџету ће у 2015. години изнети око 40 млрд динара (планирана уштеда на зарадама је већа и износи 22 млрд динара, а на пензијама 18 млрд динара) и то су најзначајније мере уштеде у наредној години.

Смањење зарада и пензија представља важан корак и за средњорочно прилагођавање структуре расхода. Умањење зарада и пензија у процесу фискалне консолидације није неопходно само у циљу остваривања уштеда и смањења дефицита, већ и због структурног прилагођавања ових највећих расхода буџета. Наиме, са издвајањима 13% БДП-а за пензије и 10% за зараде у јавном сектору у 2014. години Србија се налази у групи негативних европских и светских рекордера. Предложене измене Закона о буџетском систему (у делу посебних фискалних правила) мењају равнотежне нивоа расхода за пензије и плате у државном сектору – расхода за пензије на 11% БДП-а и смањење издвајања за плате на 7% БДП, што представља смер који Србију приближава структури расхода упоредивих држава (са, ипак, превеликим смањењем зарада и премалим пензија у односу на БДП, о чему више речи у делу овог документа који се бави оценом измена Закона о буџетском систему).

Планирано смањење масе зарада је нешто веће од ефекта који се постиже смањењем зарада већих од 25.000 динара за 10%. Динамика плана зарада у буџету за 2015. годину указује на веће уштеде од оних које се добијају на основу смањења зарада за 10%. Наиме, том мером се може објаснити смањење масе зарада за 16 млрд динара од укупне 22 млрд динара буџетом планираних уштеда на зарадама.³ Због тога (недостајуће) смањење масе зарада од 6 млрд динара може да се оствари само ако се зараде у 2015. години у јавном сектору исплаћују мањем броју запослених.⁴ Посредно закључујемо да је и Влада дошла до истог резултата, пошто се у образложењу буџета каже да се на „основу укупног одлива запослених“ очекује смањење масе зарада за 2,5%, што тачно одговара износу од 6 млрд динара. Међутим, важно је објективно проценити на који начин се може умањити број запослених у јавном сектору.

Процењујемо да природни одлив неће бити довољан за планирано смањење масе зарада и да ће у 2015. морати да дође до отпуштања у јавном сектору. До мањег броја запослених може се доћи на два начина: тзв. природним одливом (пензионисањем) и отпуштањем вишкова запослених. До краја 2014. године очекује се већи (него што је уобичајено) природни одлив (имајући у виду да од 1. јануара 2015. године почиње примена оштријих услова за пензионисање) и процењујемо да се, захваљујући томе, број запослених у јавном сектору у следећој години може смањити и за 20.000.⁵ Уважавајући чињеницу да се део (половина) пензионисаних мора заменити новим радницима, коначно долазимо до закључка да се планови из буџета (уштеда од 22 млрд на маси зарада) могу остварити само ако се из јавног сектора отпусти око 15.000 запослених. Напомињемо да овај број не укључује запослене у државним предузећима и предузећима у реструктурирању већ се односи на државну администрацију, локалну самоуправу, здравство, школство и друге делове опште државе.

Буџетирана средства за отпремине довољна су за исплату 12.000-15.000 вишка запослених у јавном сектору у 2015. години. Образложење и други прилози уз Закон о буџету не дају планове за рационализацију у јавном сектору, па је неопходно да посредно, из планираних буџетских расхода, оценимо динамику запослености у јавном сектору у следећој години. На разделима два министарства: Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства здравља опредељена су средства за отпремине запослених у јавном сектору у укупној вредности од око 8 млрд динара.⁶ Мали део ових средстава опредељен је за исплату отпремнина приликом редовног одласка у пензију (у износу од две просечне плате у Републици Србији, према новом Закону о раду), па су ова средства заправо намењена исплати отпремнина вишку запослених у јавном сектору који током

³ Основица за обрачун плата смањује се формално за 10%, према Закону о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата. Међутим, имајући у виду да у јавном сектору постоји одређени број радника чија плата не прелази минимум од 25.000 динара (па самим тим неће бити ни умањена), као и да се у 2015. годину улази са нижом базом (пошто смањење плата се ефектуира и на новембарску плату која се исплаћује у децембру 2014. године), процењујемо да ова стопа смањења основице ефективно износи 8,1%.

⁴ И Влада је дошла до истог резултата, пошто се у образложењу буџета каже да се на „основу укупног одлива запослених“ очекује смањење масе зарада за 2,5%, што тачно одговара износу од 6 млрд динара

⁵ Половина овог броја је последица одласка у пензију с циљем избегавања лошијих услова пензионисања, а половина је последица стандардног годишњег повећања броја пензионера.

⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе у износу од 5,7 млрд динара, програм „Организационо и функционално реструктурирање јавне управе“; овај расходе се књижи као социјална давања запосленима (остали расходи за запослене – отуд ова ставка у буџету бележи раст у односу на вредност у 2014. години). Министарство здравља у износу од 2,3 млрд за програм „Отпремине за вишак запослених у здравственим установама“; методолошки, овај расход повећава трансфере буџета социјалним фондовима.

2015. године остану без посла. На основу параметара који одређују износ отпремнина, процењујемо да су средства опредељена за отпремнине довољна за око 12.000-15.000 отказа у јавном сектору у 2015. години. Овај број је упоредив са описаним очекиваним бројем отказа до кога смо дошли на основу планиране масе зарада.

Прецизан план рационализације броја запослених још увек не постоји. Као што је речено, у буџету и пратећој документацији нема објашњења за описану динамику масе зарада и броја запослених у јавном сектору који ће примати те зараде. Сматрамо да важне мере, као што је смањења запослених у јавном сектору, заслужују детаљно образложење и планове за реализацију већ у Закону у буџету, како би се осигурало да ће мере бити и спроведене током 2015. године. Тај план у документима Владе, па и у Предлогу закона о буџету, не постоји. Без обзира на то, у члану 10. Предлога закона забрањено је санкцијама буџетским органима уколико не спроведу „план рационализације“ – до привремене обуставе исплате плата и до обуставе трансфера локалном нивоу власти. Због свега наведеног, кључно је да Влада што пре усвоји план рационализације у јавном сектору. То је неопходно за примену мера и поменутих санкција, а и за остваривање планираних уштеда у буџету.

Трансфери буџета социјалним фондовима ће у 2015. години бити нешто мањи него у 2014. години (за 6 млрд динара), уз изражену промену структуре ових трансфера. Предлогом буџета планирају се нето уштеде у републичком буџету за трансфере организацијама за обавезно социјално осигурање. Укупна уштеда требало би да изнесе око 6 млрд динара и сматрамо да је објективно процењена. У основи, сума трансфера ће бити мања захваљујући смањењу пензија и, по том основу, мањим потребама да се фонд ПИО финансира из буџета Републике. Део укупних уштеда биће изгубљен услед већих трансфера Републичком фонду за здравствено осигурање и Националној служби за запошљавање. Коначно, смањење зарада у јавном сектору имаће за последицу мање уплаћене доприносе у социјалне фондове и последично повећање трансфера Републике. Када се сви описани ефекти узму у обзир, долазимо до наведене уштеде у трансферима од око 6 млрд динара у 2015. години.

Трансфери буџета фонду ПИО биће мањи у 2015. години, за 31 млрд динара, захваљујући дејству два фактора: смањењу пензија и промени стопа за доприносе у 2014. години. Промене у структури стопа доприноса за здравствено и пензијско осигурање током 2014. године (повећање стопе за пензијско и смањење стопе за здравствено осигурање) доводе до већих изворних прихода фонда ПИО и смањења прихода РФЗО.⁷ Тај ефекат износи око 15 млрд динара – за толико ће, наиме, у 2015. бити већи приходи од доприноса фонда ПИО а мањи приходи РФЗО. Уз то, смањење пензија ствара простор за мање трансфере Републике, процењујемо за око 16 млрд динара, чиме се долази до уштеда у трансферима Републике ка фонду ПИО у износу од око 31 млрд динара.

С друге стране, расту трансфери Републичком фонду за здравствено осигурање, за 19 млрд динара. РФЗО ће у 2015. години изгубити изворне приходе услед мањих стопа доприноса за здравство и смањења зарада на које су уплаћују доприноси. Укупно је то око 19 млрд динара и у овом износу су планирани повећани трансфери Републике.

Планира се и повећање трансфера Националној служби за запошљавање, за 6 млрд динара. Заправо, ово повећање трансфера бележи се у односу на вредност из

⁷ Реч је о промени од 2 процентна поена у доприносима за пензијско и инвалидско осигурање (порастан) и у доприносима за здравствено осигурање (пад), које се ефектуирало од августа 2014. године.

ребаланса буџета за 2014. годину, када су, у поређењу с првобитним буџетом, средства за НСЗ из републичког буџета умањена за готово 6 млрд динара. То смањење је било могуће у 2014. години захваљујући мањем броју незапослених који су примали надокнаду и неутрошеним средствима НСЗ из ранијих година. Сада се ситуација мења, пошто би пораст броја незапослених током године створио тражњу за средствима и програмима НСЗ, па је планиран пораст расхода и, самим тим, трансфера Републике. Оквирно, по трећина повећања расхода НСЗ у 2015. у односу на ребаланс 2014. потиче од раста трошкова за активне мере запошљавања (2,2 млрд), повећаних новчаних накнада запосленима којима недостаје до пет година до испуњавања првог услова за остваривање права на пензију (1,6 млрд), а део потиче од повећања средстава за новчану накнаду за време незапослености (2,3 млрд) – процењујемо да је овај износ довољан за нове трошкове НСЗ услед предвиђене рационализације у јавном сектору у 2015. години.

Планирају се мањи трансфери Републике нижим нивоима власти, услед мањих трансфера за запослене у АП Војводина. Предлогом буџета није планирано повећање трансфера општинама и градовима (остају на нивоу од 33 млрд динара, исто као у ребалансу за 2014). С обзиром на суфицит који локална самоуправа и АП Војводина остварују у 2014. години (чак 18 млрд након једанаест месеци), непромењени износ трансфера може да омогући нормално функционисање локалне самоуправе. Додајемо да се на локалном нивоу власти неће експлицитно видети уштеде по основу смањења зарада у наредној години, зато што је предвиђено да се износ остварен по том основу уплати на посебан рачун Републике. Трансфери АП Војводина су планирани на нивоу који је за 4,4 млрд динара мањи него у 2014, што је последица мањих трансфера за запослене у образовању на територији АП Војводина (након смањења зарада у јавном сектору).

Планирање буџета опште државе и односа између Републике и нижих нивоа власти отежани су услед непоузданих података. Подаци о финансијама локалне самоуправе заснивају се на информацијама које подноси локална самоуправа (често и „ручно“). Тек ће унапређење система информисања и праћења локалних финансија обезбедити поузданија сазнања о динамици трошења, потребама и функцијама локалне самоуправе. Сада, на пример, није јасно да ли су поуздани подаци о суфициту које остварује локална самоуправа и то у периоду опадања прихода локалне самоуправе (ефекти смањења пореза на зараде у пуној мери су се испољили у 2014), као што није могуће знати у којој мери локална самоуправа објективно информисе о доцњама – контрола републичких органа овде фактички не постоји. Због тога је неизвесно да ли су трансфери Републике довољни за плаћање обавеза локалне самоуправе или су, с друге стране, трансфери превелики. Због свега наведеног је потребна пажљива анализа, утврђивање правог стања јавних финансија на различитим нивоима и прилагођавање односа између Републике и локалне самоуправе.

Социјална заштита из буџета остаје на истом нивоу као у 2014. години, уз једну разлику – опредељена су средства за Транзициони фонд (отпремнине за запослене у предузећима у реструктурирању). Буџет за 2015. годину планира непромењене износе или благо повећање расхода за различите врсте социјалне заштите (дечја заштита, борачко-инвалидска заштита, ученички и студентски стандард и слично). Сматрамо да је буџетирање објективно и да ће, имајући у виду вероватно ниже извршење од ребалансом утврђеног нивоа у овој години, у следећој години заправо уследити мали пораст социјалних давања – то је и потребно с обзиром на то да се поједини облици помоћи повећавају у складу са инфлацијом. Важније је указати на то да пораст социјалних расхода у 2015. у потпуности потиче од Транзиционог фонда, за који је у 2015. години предвиђено

16 млрд динара за исплату отпремнина за запослене у предузећима у реструктурирању и другим предузећима у државном власништву. Решавању статуса запослених у државним предузећима треба придодати и посебан трансфер Републике Националној служби за запошљавање (за исплату посебних новчаних накнада којима недостаје до 5 година до одласка у пензију), намењен онима који не желе отпремнине већ „докупљивање“ радног стажа за одлазак у пензију. Процењујемо да су оба износа довољна за збрињавање око 30.000 запослених. С обзиром на то да је само у предузећима у реструктурирању и даље (формално) запослено више од 50.000 људи, могуће је да предвиђени износи за отпремнине и радни стаж не буду довољни за све запослене који се нађу на удару законски предвиђеног окончања процеса приватизације у следећој години (велики број стечајева).⁸ Потребно је да се буџетирани износи за отпремнине повежу с плановима Владе према обавезама из Закона о приватизацији – таква анализа није дата у пратећим документима Закона о буџету. С друге стране, уколико се примени економски лоше решење, па се стечај и ликвидација поново одложе и у оним предузећима која не могу да нађу новог власника, онда би се могло испоставити да је планирана вредност за отпремнине превелика и да ће се на овој позицији остварити уштеде. При томе, још већи расходи државе за одржавање у животу ових предузећа би се појавили на другом месту – кроз субвенције и директне или гарантоване кредите.

Нема суштинског заокрета у политици субвенција, осим смањења подстицаја у пољопривреди. Поређењем укупних субвенција у 2015. и 2014. години уочава се да су предвиђени расходи за субвенције у 2015. години мањи за готово 13 млрд динара (пад са 94 на 81 млрд динара). Могао би се стећи утисак да су субвенције знатније редуковане (за око 15%). Ипак, увидом у структуру субвенција, уочавамо да, изузимајући субвенције у пољопривреди, нема заокрета. Наиме, највећи део приказаног смањења субвенција у 2015. потиче од „надуване“ вредности субвенција у 2014, пошто је у овој години исплаћена акумулирана доцња за субвенционисане кредите банака (8 млрд динара). Субвенције које припадају програму за 2014. годину, након искључења поменуте доцње, знатно су мање и упоредиве с износом за 2015.⁹ План за 2015. годину показује да би субвенције остале на готово непромењеном нивоу у 2015. години да се за следећу годину не планира смањење пољопривредних субвенција (за 6 млрд динара). Уколико се у 2014. не изврше сва плаћања за планиране субвенције (уштеди се, на пример, на субвенцијама за стране инвеститоре – пошто их има мало), онда се може испоставити да планирани оквир за субвенције привреди расте за неколико милијарди динара.

Планира се смањење пољопривредних субвенција, за 6 млрд динара. Буџетом за 2015. годину се планира смањење права пољопривредних произвођача за подстицаје из буџета (са 34 на 28 млрд динара), мада није још увек јасно на који начин ће се ова уштеда ефектуирати. Пољопривредне субвенције се, иначе, непрецизно планирају због непотпуне статистике пољопривредних произвођача који полажу право на субвенције и због могућности да се они пријављују за субвенције све до краја године (чиме се *de facto* програмима из једне године оптерећују расходи у следећој години). Сада се додатно усложњава процес планирања субвенција, услед промена у пољопривредној политици. У јавности су се могле чути најаве да ће се подстицаји смањити до највише 20 хектара

⁸ Иако је рок за одређивање статуса предузећа крај ове године, још увек није познато колико предузећа ће ићи у стечај или ликвидацију а колико њих ће наставити приватизацију у 2015. години.

⁹ Износ субвенција који ће бити исплаћен банкама у 2015. години (3 млрд динара) биће заправо последица програма субвенционисања у 2014. и поново, мањим делом, заосталих исплата из ранијих година.

пољопривредног земљишта и наше процене показују да би то дало очекиваних 6 млрд динара уштеда. Међутим, да би се ове уштеде ефектуирале потребно је да се, упоредо са доношењем Закона о буџету, промене одговарајућа законска решења која у овом тренутку дају већа права пољопривредницима и да се њима ограничи износ субвенција и број корисника субвенција. Након тога је потребно, током године, одржати чврсто буџетско ограничење, како исплаћене субвенције не би пробиле планирани оквир. На крају, пољопривредни буџет за субвенције јесте смањен, али се, унутар тог смањења, истичу нека (оправдана) капитална улагања – у буџету за 2015. годину предвиђена је изградња система за наводњавање (прва фаза, у вредности од 450 милиона динара) и лабораторија за утврђивање квалитета сировог млека (320 милиона динара).

Буџетом за 2015. не планира се смањење субвенција привреди. „Железнице Србије“ би требало да добију за 1,4 млрд мање субвенције него у 2014. (пад са 13,2 на 11,8 млрд динара). У структури субвенција за Железницу, предвиђа се 10,4 млрд за зараде (за више од 2 млрд мање него у првобитном буџету за 2014), а 1,4 за учешће у руском кредиту за железницу (овај износ расте, било је 0,6 млрд у буџету за 2014). Пад субвенција Железници није последица смањења зарада у јавном сектору, пошто ће Железнице уштеде од смањења зарада уплаћивати у буџет и неће им се за тај износ претходно смањивати субвенције. Треба имати у виду да се субвенције Железницама за зараде смањују (мање су у плану за 2015. за милијарду динара него у 2012), а да је истовремено изостајао плански приступ рационализацији трошкова (укључујући и зараде) у овом предузећу у државном власништву. Због тога је могуће да, уколико не дође до смањења броја запослених у 2015. години, мање субвенције не буду довољне за исплату зарада у „Железницама Србије“ и да се испостави да су за ове намене потребна додатна средства у буџету. Још једно предузеће које се директно субвенционисао из буџета јесте „Ресавица“. У 2015. предвиђено је 4,5 млрд за ово предузеће, након приближно једнаког износа субвенција у 2014. години – нерешен статус предузећа подразумева његово континуирано субвенционисање. Буџетом се планира издавање гаранције за кредит за отварање новог рудника у саставу Ресавице (10 милиона евра)¹⁰ који ће највероватније у следећим годинама бити исплаћиван из буџета. Поставља се питање да ли је оправдано ширење пословања рудника уз увећање фискалног трошка а без стратешког плана решавања његовог статуса.

Наставља се политика субвенционисања инвеститора, а планиран је приближно исти износ средстава као у 2014. години. Знатан део укупних средстава за субвенције намењен је подстицању постојећих (на основу већ преузетих обавеза државе) и привлачењу нових инвеститора. Упоредиви износ за претходне две намене у 2014. години износио је, као и у 2015, око 10 млрд динара. За следећу годину планирају се непуне 4 млрд динара за субвенције предузећима FIAT, Air Serbia, РКС, Truck-Lite, Tigar Tyres. При томе, појединачне субвенције наведеним предузећима могу се уочити само у образложењу буџета, а не и Закону о буџету. У циљу повећања транспарентности јавних расхода потребно је да се уместо навођења збирне суме (укупних субвенција) и у буџету искажу појединачне субвенције. Поред постојећих обавеза, предвиђа се да се износом од 6,5 млрд динара државних субвенција привлаче нови инвеститори. На крају, предвиђа се издвајање додатних средстава у 2015. години за функционисање две државне институције: СИЕПА (250 милиона динара у 2015, наспрам 150 милиона у 2014) и Фонда за развој (500 милиона динара у 2015. а 650 милиона у 2014).

¹⁰ Пројекат „Отварање првог хоризонта источног крила централног поља РМУ „Соко“

Расту субвенције за јавне сервисе – у 2014. субвенција је износила 8,4 млрд динара, а у 2015. 8,9 млрд динара. Овај пораст је био очекиван с обзиром на чињеницу да су се јавни сервиси у делу 2014. године финансирани из претплате. Пошто се од 2016. године очекује финансирање јавних сервиса из посебне таксе, потребно је да се јавни сервиси у 2015. години прилагоде нижим приливима и да сниже трошкове пословања. У супротном може се појавити захтев за додатним буџетским средствима.

Нема неких интервентних субвенција из 2014. у буџету за 2015. Приликом анализа ребаланса за 2014. годину оценили смо да су јавни расходи увећани у делу субвенција и сличних државних интервенција. Поред већ поменутих већих од планираних субвенција за републичка државна предузећа, ребалансом је била уведена и буџетска подршка предузећима ГСП Београд, Бош (у Пећинцима) и другим. Предлог буџета за 2015. не предвиђа ове субвенције и, према томе, не оставља простор за „гашење пожара“ у различитим деловима јавног и приватног сектора. Ову промену оцењујемо позитивно, уз претпоставку да се у процесу извршавања расхода не одступи од овог принципа.

План трошења за робу и услуге мањи је него у 2014. години (за око 7 млрд динара) и процењујемо да је остварив. Предвиђени оквир за трошење Републике за робу и услуге износи 91,3 млрд динара, наспрам 98,7 млрд расхода из ребаланса 2014. Треба имати у виду да извршење расхода за робу и услуге у 2014. години највероватније неће превазићи 90 млрд динара и сматрамо да су објективне процене да ће и у следећој години јавне набавке бити остварене на предвиђеном нивоу. Другим речима, могуће је да се у 2015. години оствари смањење расхода у односу на ребаланс за планираних 7 млрд динара. Овакав закључак градиммо на претпоставци да су расходи за робу и услуге у претходне две године држани под контролом (и били мањи од буџетираног нивоа), да ће инфлација у 2015. бити ниска, да је Влада буџетским инструкцијама захтевала од буџетских корисника кресање дискреционих расхода и да се најављују одређене мере које ће резултирати нижим расходима за робу и услуге (као што је укидање предности домаћих понуђача у поступцима јавних набавки – потенцијални ефекат ове мере износи око 2 млрд динара уштеда¹¹ на нивоу опште државе). Треба имати у виду да смањење расхода за робу и услуге у већој мери није могуће и да на њима не може да се заснива фискална консолидација – ови расходи су практично већ три године на непромењеном номиналном нивоу (чак су и нешто мањи у односу на 2012) и Закон о јавним набавкама из 2013. године и *ad hoc* мере штедње дали су резултате. У рачунском смислу, евентуалне изражене уштеде, на једној страни, биле би вероватно неутралисане исплатом доцњи и убрзањем набавки након отклањања застоја у јавним набавкама (који и даље постоји), на другој страни.

Планира се веће извршење капиталних инвестиција него у 2014. години, али је за то потребна темељна промена у државном извршавању инвестиција. Јавне инвестиције су недопустиво ниске и представљају велико ограничење привредном развоју.¹² Из годину у годину планира се пораст капиталних расхода из буџета, а извршење подбацује, чак и за 10-20 млрд динара. У 2014. години понавља се овај сценарио (након једанаест месеци потрошено је тек око 24 млрд динара од ребалансом планираних 46 млрд динара). Оквир за републичке јавне инвестиције (без пројектних зајмова) у 2015. износи 49

¹¹ Према Закону о јавним набавкама, домаћи понуђач може понудити и до 15, односно 20% вишу цену од страног понуђача и да добије јавну набавку. То фаворизује домаће понуђаче, а за последицу има веће расходе државе за јавне набавке.

¹² Фискални савет припрема посебну анализу овог проблема.

млрд динара, што је незнатно веће од плана у 2014. али и изразито више (вероватно за 10-15 млрд динара) од извршења у овој години. Од 2009. године капитални расходи из буџета Републике сваке године износе око 30 млрд динара и то ће, по свој прилици, бити случај и у 2014. Стога би добро било да се у 2015. капиталне инвестиције изврше бар у буџетираном износу, али постоји ризик да инвестиције поново подбаце.¹³ Нема, наиме, планова за ефикасније јавне инвестиције нити организационих промена у држави који би указали на ефикасније извршавање капиталних расхода. Треба истаћи да се инвестицијама, у формалном смислу, сматра и улагање у резерве нафте. Прилагођавање директивама ЕУ претпоставља држање минималних резерви нафте и деривата и расходи у 2015. за ове намене износе чак 7,1 млрд динара (1,5 млрд у 2014), па се за толико увећавају и инвестиције у 2015. Истовремено, требало би да ово повећање расхода буде неутрално по фискални дефицит, пошто је законом предвиђено увођење посебне накнаде (повећање прихода) за финансирање обавезних резерви нафте и деривата.

Камате бележе изузетно висок раст (за 19 млрд динара), као последица достигнутог високог јавног дуга и активираних гаранција. У 2014. години издаци за камате су увећани за око 25 млрд динара у односу на 2013. годину. Након 112 млрд динара расхода за камате у 2014. години, у 2015. години планира се њихов раст на 131 млрд динара. То је раст камата за 19 млрд динара, чиме су преполовљене највеће буџетске уштеде од смањења зарада и пензија. У структури плаћених камата растућу вредност има отплата камата по основу активираних гаранција (износ у 2015. од 9 млрд динара). Планирани расходи за камате у следећој години утврђују ове трошкове буџета на трећем месту према висини расхода, одмах иза зарада и пензија. Расходи за камате су већи од јавних набавки из буџета Републике (за чак 40 млрд динара), социјалне заштите из буџета (укључујући отпремнине, за неколико милијарди динара), капиталних расхода (готово три пута). Висока вредност јавног дуга и његово увећање стварају велике обавезе за камате и у следећим годинама – чак и под претпоставком успешне трогодишње фискалне консолидације издаци за камате ће бити увећавани у износу од 15 до 20 млрд динара годишње (о томе више у одељку о јавном дугу у овом извештају).

„Расходи испод црте“ су коначно укључени у расходе буџета и у 2015. години увећавају јавне расходе који се приказују у буџету. Фискални савет је у више наврата указивао на методолошке и суштинске пропусе буџетског процеса.¹⁴ Финансијским трансакцијама „испод црте“ називају се оне трансакције које не утичу на фискални дефицит, односно трансакције које не мењају разлику између имовине и обавеза државног сектора. Код нас су се, међутим, трансакцијама „испод црте“ у протеклих неколико година (након 2011) сврставале и оне трансакције државе које то нису јер представљају скривену субвенцију: отплате гарантованих кредита јавних предузећа губиташа и докапитализације несолвентних државних банака. Према природи ових трансакција и чињеници да увећавају дефицит и јавни дуг, оне би морале бити признате „изнад црте“, као расходи буџета. Међутим, у претходним годинама нити су биле приказиване у плановима, нити у извршењима расхода. Позитивна промена у Предлогу буџета за 2015. годину је укључивање отплата кредита предузећа у државном власништву у расходе буџета и, према

¹³ Прелиминарни резултати наше анализе показују да је потребно и могуће убрзање капиталних инвестиција и у знатно већој мери од плана у буџету. Пројекти, потребе и расположива средства (међународних институција) упућују на овај закључак.

¹⁴ Најсвеобухватнији и последњи приказ у анализи „Буџетски процес у Републици Србији: Недостаци и препоруке“ (од 4. децембра 2014).

томе, у дефицит. Реч је о износу од 31 млрд динара активираних гаранција, а према нашој процени, држава их плаћа за следећа предузећа: Србијагас (око 19 млрд динара), Железнице Србије (5 млрд динара), Железара (3 млрд динара) и у мањој појединачној вредности (до 2 млрд динара) за Галенику и Air Serbia.

Приказ „расхода испод црте“ још увек није потпуно транспарентан. Отплата главнице по основу активираних гаранција је у буџету дата само као збирна позиција, без навођења износа колико држава плаћа за појединачна предузећа. Оцењујемо да су ови расходи коректно квантификовани, али не и приказани, чиме је задовољен само један од два принципа добре буџетске праксе. Наиме, до приближних појединачних износа по предузећима могуће је доћи тек сагледавањем листе свих обавеза Републике Србије (у члану 3. - под В Предлога закона о буџету), у коме су дати процењени износи висине рате за све кредите у 2015. години (па и гарантоване). Како би Народна скупштина и јавност били упознати с појединачним износима активираних гаранција, сматрамо да је потребно да се прикажу сва предузећа и припадајући трошкови, а образложење буџета би могло да садржи објашњење ових расхода, као што се то даје за друге трошкове државе.

Расходи за казне и пенале које плаћа држава експлодирани су у 2014. години, а у 2015. предвиђају се мањи расходи. Након 10,4 млрд динара за плаћене казне, пенале по решењу судова и накнаде штете за повреду нанету од државних органа, у 2015. години планиран је мањи износ за ове расходе – око 7,2 млрд динара. Поставља се, међутим, питање да ли су добро планирани ови расходи у следећој години, пошто је 2014. година показала супротно – високе расходе које држава плаћа по судским решењима и који су се, судећи према првобитном буџету и потоњем ребалансу, изненада појавили и увећавали јавне расходе.

Од осталих расхода, треба поменути да су дотације међународним организацијама повећане за 1,7 млрд динара, услед прекњижавања учешћа државе у програму ЕУ „Хоризонт 2020“ на ову позицију (с ранијих расхода за услуге).

Расходи за Косово и Метохију остају на приближно једнаком нивоу као у 2014. години и нема смањења ни дела трошкова. Укупни издаци републичког буџета за територију Косова и Метохије износе око 34 млрд динара, при чему више од половина ових издатака одлази на плате које се исплаћују на Косову (преко министарстава и других државних органа). Потребно је преиспитати оправданост различитих увећаних припадности и надокнада запослених на Косову. „Косовски додатак“ је још 2010. Уставни суд прогласио неуставним, али се он и даље примењује.

2.2. Анализа прихода у Предлогу буџета за 2015. годину

Порески приходи републичког буџета су адекватно пројектовани у складу са очекиваним макроекономским кретањима али постоје одређени ризици да (ванредни) непорески приходи буду мањи од планираних. Основне макроекономске претпоставке, од којих кључно зависи наплата јавних прихода у 2015. години, укључују међугодишњу стопу инфлације од 2,7%, пад бруто домаћег производа од 0,5% и пад приватне потрошње од преко 3% у реалном износу. Из ових претпоставки можемо закључити номиналну стагнацију домаће приватне потрошње која представља кључну детерминанту најважнијих категорија републичких прихода – пореза на додату вредност и акциза. Отуда закључујемо да је адекватно пројектована номинална стагнација ових прихода у 2015. године, отприлике на нивоу (очекиваних) реализованих прихода у 2014. години.

Табела 2. Планирани приходи републичког буџета у 2015. години (млрд динара)

	Ребаланс за 2014. годину	Реализација до октобра 2014. године	Очекивана реализација у 2014. години	Закон о буџету за 2015. годину
Буџетски приходи	864,3	709,5	864,6	893,6
Порески приходи	759,4	631,3	763,7	764,2
Порез на доходак	43,7	34,9	43,5	43,9
Порез на добит	66,2	56,7	66,0	66,5
ПДВ	398,0	335,0	403,0	399,4
Акцизе	211,2	171,5	212,0	215,7
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>118,0</i>	<i>98,5</i>	<i>120,0</i>	<i>122,4</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>79,5</i>	<i>61,6</i>	<i>77,0</i>	<i>79,5</i>
Царине	31,0	25,5	31,0	29,2
Остали порески приходи	9,3	7,7	9,2	9,5
Непорески приходи	97,4	72,7	93,9	123,5
Редовни непорески приходи	71,1	57,1	67,5	74,6
Ванредни непорески приходи	26,3	15,6	26,4	48,9
<i>Добит јавних агенција</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>
<i>Добит јавних предузећа и дивиденде буџета</i>	<i>7,6</i>	<i>0,8</i>	<i>9,0</i>	<i>15,3</i>
<i>Остали ванредни непорески приходи</i>	<i>6,1</i>	<i>5,2</i>	<i>6,2</i>	<i>6,3</i>
<i>Приходи од смањења зарада</i>	<i>11,5</i>	<i>8,5</i>	<i>10,0</i>	<i>25,7</i>
Донације	7,5	5,5	6,0	5,9
Приходи индиректних корисника	32,9	-	-	30,8
ПРИХОДИ ПРИКАЗАНИ У ЗАКОНУ	897,2			924,4

У Табели 2 смо посебно приказали 30,7 млрд пројектованих прихода индиректних буџетских корисника који се не прате у оквиру постојеће буџетске процедуре. Предлог Закона о буџету за 2015. годину формално приказује укупне буџетске приходе у износу од 924,4 млрд динара, од чега су 30,7 млрд пројектовани приходи

индиректних буџетских корисника. Међутим, сопствени приходи које остварују индиректни буџетски корисници, пре свега образовне институције попут школа и факултета, се не прате у оквиру постојећег буџетског процеса, нити су подаци о трошењу ових средстава доступни у току године. Додатно, постоји недоумица око стварног износа сопствених средстава којим располажу индиректни буџетски корисници – док су Закони о буџетима током претходних година пројектовали око 30 млрд динара, Предлог Закона о завршном рачуну за 2013. године сугерише да су индиректни корисници републичког буџета располагали средствима од преко 60 млрд динара. Неадекватно праћење индиректних буџетских корисника представља једну од слабости постојећег буџетског процеса коју је потребно адекватно решити у наредном периоду.¹⁵

Постоји (ограничени) ризик да би наплата пореза на добит могла бити нешто нижа од планиране. За разлику осталих пореских прихода који су доминантно одређени текућим привредним кретањима, приходи од пореза на добит кључно зависе од књиговодствене профитабилности предузећа у претходној календарској години. Тако је изузетно добра наплата пореза на добит у 2014. години, око 8 млрд динара преко иницијалног плана, резултат повећане књиговодствене добити у 2013. години када је забележен привредни раст и реална ап्रेसијација динара која је нарочито битно утицала на повећање књиговодствене добити предузећа која су великим делом задужена у страном валути. Привредна рецесија и реална депресијација динара ће се негативно одразити на профитабилност предузећа у 2014. години, што би могло да резултује потенцијално нижим номиналним приходима у 2015. години у односу на 2014.¹⁶ Процењујемо међутим да евентуална материјализација овог ризика не би, сама по себи, угрозила извршење буџета јер би се радило о ограниченом подбачају прихода, као и услед чињенице да постоје позитивни ризици и могућности више пореске наплате код других ставки буџетских прихода.

Потенцијална смањења цена акцизних добара уносе додатну неизвесност при пројекцији прихода од акциза. Крајем 2014. године дошло је до смањења продајних цена дуванских производа (услед смањеног промета) и нафтних деривата (услед смањења цене нафте). Евентуална додатна смањења цена током 2015. године ће (дивергентно) утицати на наплату акциза на дуван и нафтне деривате. Узимајући у обзир да емпиријски процењене вредности ценовне еластичности потражње за дуванским производима износе око -0,4 можемо закључити да смањење цена дуванских производа негативно утиче на акцизне приходе услед пропорционалне компоненте акцизе на дуван (33% малопродајне цене). Са друге стране, акциза на нафтне деривате се обрачунава искључиво у номиналном износу тако да би смањење цена нафтних деривата позитивно утицало на акцизне приходе. Међутим, потражња за нафтним дериватима је релативно нееластична (процењена ценовна еластичност износи свега -0,02), што би значило скромно повећање тражње за нафтним дериватима и последично ограничено повећање акцизних прихода.

Прелиминарни подаци сугеришу да у 2014. години није дошло до значајнијег повећања пореске дисциплине у односу на 2013. годину. Наплата пореза на додату

¹⁵ За више детаља о слабостима постојећег буџетског процеса видети тематску анализу Фискалног савета „Буџетски процес у Републици Србији – Недостаци и препоруке“, децембар 2014. године.

¹⁶ Са позитивне стране, укидања пореских кредита и изузећа која су усвојена крајем 2012. и крајем 2013. године ће позитивно утицати на приходе од пореза на добит у 2015. и наредним годинама. Међутим, не постоје детаљнији подаци о обиму додатних прихода по основу укидања пореских олакшица као ни о временском оквиру, будући да период коришћења (најиздашнијих) стечених пореских кредита износи 10 година.

вредност, као најзначајнијег прихода републичког буџета, првенствено зависи од домаће (приватне) потрошње. Доступни макро показатељи сугеришу реалан пад приватне потрошње у 2014. години од око 1,7%, док се очекује међугодишња инфлација од око 2,1%. Укупно гледано, номинални раст приватне потрошње током 2014. године би могао да износи између 0 и 0,5%. Са друге стране, очекујемо номинални пораст ПДВ приход од око 6% у 2014. години. Будући да је повећање посебне ПДВ стопе са 8 на 10% почетком 2014. години резултовало повећањем просечне ПДВ стопе за 5,2%, можемо закључити да је номинални раст ПДВ прихода у 2014. години у складу са кретањем пореске основице и повећањем просечне ПДВ стопе. При том, важно је приметити да ниво пореске дисциплине није био униформан у току године – у последњем кварталу, нарочито у новембру месецу, може се приметити повећање ПДВ наплате. Наплата акциза на дуванске прерађевине такође је делимично повећана у последњем кварталу ове године.¹⁷ Међутим, неопходно је сачекати до прве половине 2015. године како би се проценио обим и одрживост повећања тренда пореске наплате.

Фискални савет позитивно оцењује одређење да се могући додатни приходи од сиве економије не укључују унапред у буџетске пројекције прихода. Приликом израде буџета за 2014. годину Фискални савет је упозорио да није у складу са добром буџетском праксом да се очекивани приходи (око 16 млрд динара) од ефикасније борбе против сиве економије унапред укључују у буџетске пројекције – пре него што се планиране мере против сиве економије спроведу и пре него што дају опипљиве резултате. Ово је био један од извора прецењених буџетских прихода у 2014. години будући да је имплементација мера за борбу против сиве економије знатно каснила и да није дала очекиване резултате у очекиваним роковима. Отуда подржавамо одређење да су приликом израде буџета за 2015. годину не укључују унапред додатни приходи од сиве економије, и поред појединачних позитивних сигнала у четвртм кварталу ове године - већ да се приходи од сиве економије укључе у буџет тек када заиста буду одрживо реализовани и у обиму у коме буду наплаћени.

Постоје ризици да наплата (ванредних) непореских прихода буде нижа од планиране. Планирано је да наплата непореских прихода у 2015. години буде за око 30 млрд динара виша од очекиване реализације у 2014. години, при чему очекивано повећање редовних непореских прихода износи око 7 млрд динара а планирано повећање ванредних непореских прихода преко 20 млрд динара. Основни разлог за повећање редовних непореских прихода је увођење накнаде за обавезне резерве нафте од 2,6 динара по литру нафтних деривата, што ће резултовати приходи од преко 7 млрд динара. Са друге стране, виша наплата ванредних непореских прихода у 2015. години се између осталог очекује услед ширег обухвата смањења зарада у јавном сектору. Ипак, видимо одређене ризике да повећање непореских прихода у 2015. години буде мање од планираног. Као најризичније ставке видимо планирана повећања непореских прихода на ставкама *добит јавних предузећа и дивиденде буџета*, као и код *прихода од смањења зарада у јавном сектору*.

Постоји одређени ризик да приходи од добити јавних предузећа и дивиденди буџета буду делимично мањи од планираних. У буџету за 2015. годину се планирају приходи од 15,3 млрд динара по овом основу што представља значајно повећање у односу на 7,6 млрд динара у ребалансу за 2014. годину, односно 9 млрд динара колико би могла да

¹⁷ Наплата акциза на нафтне деривате је била изнад иницијалног плана током читаве 2014. године и ова категорија буџетских прихода је забележила очигледно повећање пореске дисциплине, између осталог и због маркирања горива и појачаних инспекцијских напора.

износи укупна реализација прихода по овом основу у 2014. години. Остварени приходи по овом основу износили су 10 млрд динара у 2011. години, непуних 14 млрд динара у 2012. години и 7,5 млрд динара у 2013. години. Јасно је дакле да се ради о волатилној и променљивој ставци прихода која зависи не само од економских перформанси јавних предузећа у власништву државе већ и од дискреционих политичких одлука. Иако планови Владе укључују одлучне мере у сегменту унапређења ефикасности јавних предузећа, ради се о реформама које обично захтевају период од неколико година тако да постоји питање да ли ће бити могуће остварити значајно повећање прихода у кратком року, на начин који је одржив и који неће негативно утицати на пословање предузећа у наредним годинама.¹⁸

Није познато да ли ће смањење плата (у јавним предузећима) омогућити повећање непореских прихода у планираном обиму. Смањење плата од 10% код локалних нивоа власти и јавних предузећа са оперативног становишта подразумева уплату средстава од смањења зарада на одговарајуће рачуне непореских прихода Републике код Управе за трезор како би се минимизовале могућности за избегавање ове уредбе у сегментима јавног сектора који нису под директном оперативном контролом републичког буџета. Тако је планирано да се по овом основу скупе средства од преко 25 млрд динара у 2015. години, од чега близу 5 млрд динара од локалних самоуправа и преко 20 млрд динара од јавних предузећа. Сматрамо да ће пројектовани износ прихода од локалних самоуправа бити наплаћен, али постоје непознанице у сегменту јавних предузећа – квалитет статистике запослених и зарада код јавних предузећа је изузетно слаб, тако да није могуће адекватно проценити да ли ће средства по овом основу бити наплаћена у пуном планираном обиму.

¹⁸ Слично као и са раније описаним буџетирањем додатних прихода од сиве економије, и у овом случају добра буџетска пракса сугерише да се не буџетира унапред велико повећање прихода пре него што се конкретне мере не имплементирају у пракси и пруже опипљиве резултате на повећање ефикасности јавних предузећа.

3. МЕРЕ ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ У 2015. ГОДИНИ

Проблеми јавних финансија у Србији се могу отклонити само структурним мерама фискалне консолидације. Неодрживо висок фискални дефицит је структурни, а не привремени проблем. То значи да криза у којој се привреда Србије налази практично од 2008. године није једини разлог за огроман фискални дефицит, већ да је он последица трајне неусклађености јавних прихода и јавних расхода. Због тога до оздрављења јавних финансија не може да дође без системских мера којима би се трајно умањио ниво одређених државних издвајања изражен као учешће у БДП-у. У овом поглављу смо анализирали буџет и планирану фискалну политику у 2015. години у контексту донетих структурних мера за средњорочно оздрављење јавних финансија. Дакле из текућих кретања јавних прихода и јавних расхода о којима смо писали у претходним поглављима сада смо издвојили и детаљније приказали само оне мере Владе које ће трајно утицати на умањење фискалног дефицита у наредним годинама (попут смањења пензија и плата, законске промене у исплати пољопривредних субвенција и друго).

Фискалном консолидацијом се морају умањити издвајања државе за пензије, плате и јавна и државна предузећа. У оквиру великог фискалног дефицита, највеће неравнотеже јавних финансија Србије су издвајања за пензије, зараде, субвенције и камате. Издвајања за пензије износе преко 13% БДП-а, а њихов оптималан ниво би био око 10% БДП-а, док су издвајања за плате тренутно преко 10% БДП-а, а њихов прихватљив ниво је око 8% БДП-а. Под субвенцијама подразумевамо не само уобичајен облик субвенција какве се дају и у неким другим земљама (на пример за Железнице) – већ и све трошкове које држава има за сервисирање дугова њених несолвентних предузећа (Србијагас, Железара Смедерево и други). Субвенције у Србији су и без укључивања ових додатних расхода веће него у упоредивим земљама, а са њиховим укључивањем премашују ниво од 4% БДП-а, док је у Европи уобичајен ниво издвајања за субвенције око 1,5% БДП-а. Због великог и брзо растућег јавног дуга издвајања за камате у Србији су знатно већа него у другим земљама, али на њих се у кратком року не може много утицати.¹⁹

Са друге стране издвајања државе за инвестиције су систематски ниска. Неравнотеже јавних финансија Србије не огледају се само у превеликим издвајањима за поменуте буџетске ставке већ и у сувише малим издвајањима за јавне инвестиције. Јавне инвестиције од око 2,5% БДП-а су недовољне и много су мање него у другим упоредивим земљама у којима по правилу износе између 4 и 5% БДП-а. Преостале ставке буџета попут, на пример, издвајања за набавку робе и социјална давања су у начелу на одговарајућем нивоу за економску развијености земље.²⁰ Због тога, за постављање одрживих темеља јавних финансија и избегавање кризе потребно је смањење огромног дефицита уз промену

¹⁹ Интересантно је приметити да Србија има много већа годишња издвајања за плаћање камата него земље ЕУ које имају знатно већи јавни дуг, јер се оне задужују под много повољнијим условима. Немачка, на пример, са јавним дугом од скоро 80% БДП-а издваја за плаћање камата око 2% БДП-а, а Србија ће у 2015. на ове расходе дати преко 3,5% БДП-а. До смањења издвајања за камате ће доћи када почне да се смањује учешће јавног дуга у БДП-у (не пре 2018. године), а до тада ће ови расходи морати да наставе да расту.

²⁰ Узимајући у обзир слабо извршење расхода за робу и услуге у 2014. години, могло би се рећи чак и да су ова издвајања мања него што би требало. Директна буџетска издвајања за социјалну заштиту су нешто нижа од издвајања у земљама Централне и Источне Европе, али кад у њих укључимо и натурална давања (попусти за струју, превоз и др.) која нису уобичајена у другим земљама, закључујемо да су издвајања Србије за социјалне намене на одговарајућем нивоу, али би требало да буду боље таргетирана.

структуре фискалних расхода – расходи за пензије, плате и субвенције би требало да се у средњем року смање за око 7-8% БДП-а, а издвајања за јавне инвестиције да се повећају за 1,5-2% БДП-а.

Буџетом Републике и пратећим документима и законима планирано је структурно смањивање издвајања за плате, пензије и субвенције у укупном износу од 2% БДП-а у 2015. години. Мере фискалне консолидације у 2015. години су први корак у вишегодишњем прилагођавању јавних финансија и њима ће се обезбедити нешто мање од трећине потребних структурних уштеда за оздрављење јавних финансија. Оне предвиђају структурно смањење расхода за пензије, плате и субвенције за 2% БДП-а (око 650 млн евра), али и повећање јавних инвестиција за око 0,5% БДП-а. Напомињемо и да се ове мере и уштеде не пресликавају у потпуности на буџет Републике за 2015. годину. Тако на пример, планирано смањење броја запослених у јавној управи за 5% (отпуштање прекобројних и природни одлив) ће структурно смањити јавне расходе на нивоу опште државе за око 0,35% БДП-а (преко 100 млн евра), али ће њихов утицај на буџетске расходе у 2015. години бити готово занемарљив. Наиме број запослених неће бити умањен одједном, од 1. јануара 2015. године, већ ће постепено да се смањује током године, па ће ти запослени примати плате неколико месеци и бити део буџетских издвајања и током 2015. године. Такође, у случају отпуштања вишка запослених, држава је у обавези да им исплати отпремнине – што ће онда једнократно повећати јавне расходе. Дакле, уколико се током 2015. спроведе најављено смањење броја запослених у јавној управи за 5%, то ће структурно умањити дефицит за преко 100 млн евра, али ће се та уштеда видети тек од 2016. године, док ће нето ефекат ове мере на дефицит у 2015. години бити мали (можда чак и негативан у зависности од исплаћених отпремнина).

Смањење плата и пензија ће умањити фискални дефицит за око 400 млн евра. Од новембра 2014. године плате веће од 25.000 динара у јавном сектору, укључујући јавна и државна предузећа, умањене су за 10%. Пензије су умањене прогресивно (22% преко износа од 25.000 динара и 25% преко износа од 40.000), што би одговарало њиховом линеарном смањењу од 5%. Смањење плата и пензија је било неизбежно, јер без тога нису могле да се остваре неопходне уштеде у кратком року, а превелико издвајања за ове намене је и један од највећих структурних проблема јавних финансија. Фискални савет је детаљнију анализу величине и начина смањивања плата и пензија већ приказао приликом оцене ребаланса републичког буџета крајем октобра 2014. године.

Смањење броја запослених у јавном сектору у 2015. је недовољно добро припремљено, спроводи се без јасних планова и метода и самим тим је ризично. На основу планираних мањих издвајања за зараде у буџету види се да је план да се у 2015. години број запослених у јавном сектору смањи за око 5% (око 27.000 запослених). До тог смањења ће се доћи на два начина: *први*, природним одливом, односно одласком у пензију без примања нових запослених и *други*, отпуштањем вишка запослених. Премда је било најављено да ће се до краја 2014. године припремити све неопходне анализе о оптималном броју запослених у различитим сегментима јавног сектора и прецизно лоцирати вишкови, то се није десило.

Природни одлазак у пензију уз замрзавање новог запошљавања није оптималан ни дугорочно одржив начин за смањење запослености у јавном сектору. Природним одливом сваке године из јавног сектора пензиониса се између 15.000 и 20.000 запослених. Идеја Владе је да се са пензионисањем запослених послови које су они обављали прерасподеле на преостале раднике без запошљавања нових и да се на тај начин оствари неусиљено смањење укупног броја запослених. Због тога је већ била уведена

забрана новог запошљавања током 2014. године и та забрана је последњим изменама Закона о буџетском систему продужена и на 2015. годину. У појединачним случајевима, када је замена запосленог ипак неопходна (на пример уколико се пензионише једини наставник математике у школи или лекар специјалиста) одобрење за то се добија од посебног тела Владе. Овакав начин смањивања броја запослених иако на први поглед делује безболно, заправо је лош. У пензију одлазе и радници који су били корисни и потребни као и радници који су вишак, а овај процес је потпуно неконтролисан и случајан. Уколико се корисни запослени у дужем року не обнављају, смањиће се квалитет и број функција које обавља држава (здравство, школство, безбедност и др.), због чега је овакав модел смањивања запослености неодржив у дужем року. Са друге стране уколико се новим запошљавањем обнављају сви корисни запослени који одлазе у пензију, стопа њихове замене би била висока и овакав модел смањивања броја запослених би био неефикасан.

Линеарно смањивање запослености у јавном сектору се у прошлости показало као погрешно. План Владе је да уколико не дође до довољног смањења броја запослених у 2015. години по основу природног одлива, остатак (до 5% укупног смањења броја запослених) отпусти уз отпремнине. Још увек није јасно како би овај процес отпуштања могао да изгледа, а Фискални савет упозорава да отпуштање запослених никако не би смело да буде спроведено подстицањем њиховог добровољног одласка високим отпремнинама, нити да буде линеарно. Искуства из не тако далеке прошлости показују да су за добровољно напуштање јавног сектора уз отпремнину били заправо највише заинтересовани запослени са добрим квалификацијама и они који су лакше могли да нађу нови посао, док су непродуктивни и неквалификовани радници остајали. Није био редак случај да су се недуго после добровољних одласака уз отпремнине морале тражити замене управо за те раднике, што потпуно обесмишљава овај процес. Такође, вишкови нису равномерно распоређени – у неким сегментима јавног сектора има и мањка запослених (на пример Пореска управа). Уколико би се за достизање циљаног умањења укупне запослености у јавном сектору неселективно захтевала отпуштања у свим државним институцијама линеарно, могуће је да би то довело до веће штете него користи.

Не постоји замена за прецизне планове, темељне анализе и објективне критеријуме за смањивање броја запослених у јавном сектору. Смањивање броја запослених у јавном сектору је једна од кључних мера фискалне консолидације и Фискални савет је у начелу подржава. Међутим, смањењем запослености се мора врло пажљиво управљати. Убедљиво највећи број запослених у јавном сектору обавља неопходне и осетљиве друштвене функције – образовања, здравства и безбедности.²¹ Стихијска и ад-хок решења су зато веома опасна и могу имати дугорочне негативне последице. Привремене мере за смањење запослености које ће се спроводити у 2015. години (природни одлив уз забрану новог запошљавања, нетаргетирана отпуштања), позитивне ефекте могу имати само у ограниченом, врло кратком, року. Очекујемо зато да током 2015. године Влада припреми детаљне анализе, на основу којих ће отпочети права, економски пожељна, рационализација јавног сектора.

Укинуте су нове гаранције за покривање губитака јавних и државних предузећа – што указује да почиње решавање њихових проблема. Увођење у ред јавних и државних предузећа и домаћих банака је неопходан услов за избегавање кризе

²¹ Често се у јавности запосленост у јавном сектору поистовећује са административним пословима. Заправо далеко највећи број запослених ради у здравству и школству, па затим у полицији и војсци.

јавног дуга. Њихово неуспешно пословање у претходним годинама преваљивало се на државу и постало је неодржив фискални трошак. Укидање нових гаранција на задуживање којима су јавна и државна предузећа финансирала своје губитке, а враћала их држава значи између осталог да ће у 2015. години Србијагас и Галеника пословати без губитака, успешну приватизацију Железаре Смедерево, али и преокрет у све лошијем пословању ЕПС-а. Напомињемо, такође, и да је држава већ неколико година најављивала, па одустајала од укидања гаранција. Међутим, сада је ова мера важан део новог аранжмана са ММФ-ом, због чега је врло вероватно да ће напokon и да се спроведе. Фискални савет процењује да ће највећи изазови и најтеже одлуке у кратком року бити везане за реформу пословања Србијагаса и ЕПС-а.

Успостављање одрживог пословања Србијагаса у 2015. подразумева одлучно и брзо решавање проблема читавог петрохемијског комплекса Србије. Најважнији разлог због ког је предузеће Србијагас неколико година заредом убедљиво највећи губиташ у Србији је то што испоручује гас који не наплаћује. Три највећа дужника су Азотара, Петрохемија и Метанолско-сирћетни комплекс. Укидање нових гаранција за задуживање Србијагаса значи да овакав модел у ком се из буџета (посредно преко Србијагаса) финансира неуспешно пословање читавог петрохемијског комплекса – не може више да се настави ни у кратком року. Судбина три поменута предузећа се дакле мора решити већ почетком 2015. години. Опције су врло ограничене – или ће се та предузећа брзо приватизовати за шта објективно постоји мало интересовање, или ће се затворити, а радници отпустити. У јавности су помињане и нека алтернативне могућности које би одржале ова предузећа у животу попут толинг аранжмана, за које се надамо (ако су заиста реалне) да имају чврсту економску оправданост, а не да су мотивисане одлагањем непопуларних мера.

ЕПС има велике проблеме у пословању који захтевају такође заокрет у кратком року. ЕПС је убедљиво највеће државно предузеће и, ако се не преокрене, његово неуспешно пословање прети да потопа јавне финансије Србије. Проблеми ЕПС-а су комплексни. Ово предузеће има велики вишак запослених, проблеме у наплати испоручене струје, губитке у дистрибутивној мрежи услед техничке застарелости, али и крађа, организационе проблеме, а на све то су дошле и поплаве које су имале велики негативан утицај на пословање ЕПС-а. У кратком року ови проблеми се не могу решити и једини начин за брзо поправљање перформанси ЕПС-а већ у 2015. години је повећање цена струје – што је и економски оправдано, јер су оне тренутно сувише ниске.

Укидање издавања државних гаранција значи да ће се оштрим резovima зауставити „крварење“ јавних и државних предузећа у 2015, али је ово тек први корак на путу ка њиховом оздрављењу. Из угла јавних финансија, укидање издавања државних гаранција за покривање губитака јавних и државних предузећа заправо још увек не доноси уштеде, већ за сада само зауставља раст буџетских расхода за ова предузећа. Буџетске уштеде ће се остварити тек у средњем року доследним спровођењем реформи у њиховом пословању. Ипак заустављање издавања нових гаранција је први и неопходан услов да до тих фискалних уштеда уопште дође. На примерима Србијагаса и ЕПС-а показали смо које су то појединачно највеће краткорочне и болне мере које морају да стоје иза заустављања издавања нових државних гаранција. О бројним другим проблемима у пословању јавних и државних предузећа, чије би решавање постепено смањивало фискални дефицит, а ова предузећа учинила успешним и независним од државе у дугом року, Фискални савет је детаљније писао у студији „Анализа предузећа у државном власништу: фискални аспект“.

Повећање транзитне таксе за гас у 2015. само формално повећава приходе Србијагаса, а суштински заправо смањује државни дефицит. Враћање дугова Србијагаса који су нарасли на око милијарду евра државу кошта око 200 млн евра годишње. У 2015. години договорено је да Србијагас повећа таксу за транзит гаса, а да из тих средстава покрива око 60 млн евра сервисирања свог дуга уместо државе. Иако формално повећање транзитне таксе припада Србијагасу, ово предузеће неће располагати тим средствима, већ ће она одмах бити преусмерена на друге намене. Ову меру, премда нетипичну, укључили смо у структурне мере фискалне консолидације, јер сматрамо да трајно утиче на умањење дефицита државе.

Пољопривредне субвенције ће се највероватније трајно умањити за око 50 млн евра. Буџетом је предвиђено смањење пољопривредних субвенција за око 6 млрд динара (50 млн евра). Иако није образложено на који ће се начин ово смањење остварити, нити су нам достављена нова законска решења која умањују права на пољопривредне субвенције – од државних званичника се могло чути да је умањење пољопривредних субвенција последица ограничавања подстицаја „по хектару“ на највише 20 хектара. Прелиминарне рачунице Фискалног савета потврђују да буџетирано умањење издвајања за пољопривредне субвенције одговара оваквом новом законском решењу, те га убрајамо у структурне мере фискалне консолидације. Премда оптимални механизми подстицања пољопривредне производње нису део експертизе Фискалног савета, постоје релевантна истраживања која указују да је ефикасније и јефтиније субвенционисати пољопривреду по оствареној производњи, а не по хектару. Због тога Фискални савет, уз оградe, подржава очекивано законско умањење овог права.

Најављена је и промена Закона о јавним набавкама којом би се укинуле неке привилегије домаћих понуђача и тако оствариле уштеде – према чему Фискални савет задржава одређену резерву. Као једна од могућих мера фискалне консолидације у 2015. години најављена је промена Закона о јавним набавкама у делу у ком би се укинула обавеза прихватања домаћег понуђача чија цена није 15% односно 20% већа у односу на најнижу понуђену цену страног понуђача. У интерним комуникацијама са Министарством финансија ефекат ове мере је процењен на око 15 млн евра, али је Фискални савет у вези ове процене још увек поприлично уздржан. Постоје индиције да су проблеми у реализацији јавних набавки и извршавању државних расхода за робу и услуге бројни и сложени, због чега се ови расходи већ неколико година не извршавају на планираном нивоу. У том контексту, још увек не видимо како би оваква, сматрамо маргинална, законска промена могла да има далекосежни утицај на трендове у јавним расходима за набавку робе и услуга. Остаје, међутим, да сачекамо предлог најављеног новог законског решења и анализе његовог фискалног утицаја.

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ

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

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

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

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

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

Предвиђено смањење расхода у другом ребалансу јесте могуће и произлази из ниског извршења и превеликих планираних расхода у претходном ребалансу. Смањење расхода, којим је створен простор за плаћање субвенција и доцњи, сматрамо оправданим. Приликом оцене претходног ребаланса оценили смо да је план за расходе превелики и да је било објективно да се расходи планирају на обиму мањем за 10-15 млрд динара.²² Тада смо навели да је, између осталог, могуће подбацивање расхода за инвестиције, социјалну заштиту, трансфере РФЗО – управо у групама расхода где су другим ребалансом редуковани расходи. Подаци који су пристигли касније, о извршењу за једанаест месеци, наговорили су и могућност знатно већих уштеда на различитим позицијама у 2014. години, али то нови ребаланс није обухватио.

Табела: Поређење расхода у првом и другом ребалансу републичког буџета (у динарима)

ОПИС	Први ребаланс	Други ребаланс	Разлика
УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ	1.121.926.097.547	1.121.928.097.547	2.000.000
1. Текући расходи	1.063.779.307.237	1.066.452.020.237	2.672.713.000
1.1. Расходи за запослене	263.530.813.233	263.748.868.233	218.055.000
1.2. Расходи за коришћење услуга и роба	98.716.895.245	101.382.875.245	2.665.980.000
1.3. Расходи по основу отплате камата	112.451.303.786	111.678.303.786	-773.000.000
1.4. Субвенције	93.735.955.772	97.511.222.772	3.775.267.000
1.5. Донације страним владама	121.977.000	121.977.000	0
1.6. Дотације међународним организацијама	952.706.482	952.706.482	0
1.7. Трансфери осталим нивоима власти	74.134.780.699	73.733.391.699	-401.389.000
1.8. Трансфери ООСО	280.585.632.000	278.673.432.000	-1.912.200.000
1.9. Остале дотације и трансфери	1.559.996.622	1.559.996.622	0
1.10. Социјална заштита из буџета	110.769.132.860	109.869.132.860	-900.000.000
1.11. Остали текући расходи	27.220.113.538	27.220.113.538	0
2. Капитални издаци	46.341.677.310	43.670.964.310	-2.670.713.000
3. Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика)	11.805.113.000	11.805.113.000	0

²² Фискални савет: „Оцена предлога Закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину“, стр. 14.

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ

Правила о фискалној одговорности уведена су у Закон о буџетском систему 2010. године како би се ограничио пораст јавног дуга и контролисале највеће ставке текућих расхода – пензије и плате у јавном сектору. Јавни дуг Србије бележи висок и неодржив раст током претходних година - јавни дуг је са непуних 30% БДП-а на крају 2008. године повећан на 70% БДП-а на крају 2014. године, са тенденцијом даљег раста у наредним годинама. Један од предуслова стабилизације јавног дуга је контрола текућих буџетских расхода, пре свега највећих ставки, пензија и плата, које су у 2014. години износиле 13% и 10% БДП-а, респективно. Учешће ових расхода у бруто домаћем производу у Србији је знатно више од просека упоредивих земаља Источне Европе где расходи за пензије износе око 10% и плате око 8% БДП-а. Отуда су фискална правила из 2010. године прописала смањење учешћа пензија и плата у БДП-у све док се не достигну одрживе вредности од 10% БДП-а расхода за пензије и 8% БДП-а расхода за плате у државном сектору.

Нацрт измена и допуна Закона о буџетском систему предвиђа промену фискалних правила у делу који прописује равнотежне нивое расхода за пензије и плате у државном сектору – предлаже се повећање нивоа расхода за пензије са 10 на 11% БДП-а и смањење издвајања за плате са 8 на 7% БДП-а. Фискални савет позитивно оцењују што се предложеним изменама не предвиђа повећање укупног циљног нивоа текућих расхода за пензије и плате – који би требало да остане на нивоу од 18% БДП-а. Високи текући расходи, укључујући пензије и плате, су основни узрок високог дефицита и брзо растућег јавног дуга у Републици Србији тако да је њихова адекватна контрола један од предуслова успешне фискалне консолидације у наредном периоду. Адекватна контрола текућих расхода је управо била један од циљева увођења правила о фискалној одговорности у Закон о буџетском систему 2010. године.

Иако позитивно оцењујемо фискално одговорно опредељење да се не повећавају укупна издвајања за пензије и плате, указујемо да су са економског становишта пређашњи циљни нивои расхода за пензије и плате били примеренији економским одликама Републике Србије. Као што је поменуто, упоредиве транзиционе државе у Источној Европи у просеку издвајају око 10% БДП-а за пензије и око 8% БДП-а за плате запослених у државном сектору и управо су ове вредности постављене као референтне границе у Закону о буџетском систему 2010. године. Будући да се у 2015. години очекује да расходи за запослене износе око 9% БДП-а, односно 1% БДП-а *више* од просека упоредивих земаља Источне Европе, предложено смањење расхода за запослене у државном сектору на 7% БДП-а ће захтевати да Србија у наредних неколико година спроведе радикалну рационализацију јавног сектора како би расходи за плате постали 1% БДП-а *нижи* од просека упоредивих земаља. Овако амбициозан план рационализације јавног сектора носи са собом велике ризике и захтева детаљне планове дубинских реформи најважнијих сегмената државног сектора, као што су здравство, школство и локална самоуправа – који још увек нису развијени нити усвојени. Без усвајања дубинских и одрживих секторских реформи постоје изражени ризици да планирана рационализација државног сектора буде праћена осетним падом квалитета јавних услуга.

Планирано увођење програмске структуре буџета и индикатора перформанси почев од 2015. године – није урађено у складу са најбољом међународном праксом и носи са собом велики ризик изостанка очекиваних унапређења. Допуне Закона о буџетском систему садрже техничке измене у вези са увођењем програмске структуре републичког буџета и буџета локалних самоуправа, као и увођење индикатора перформанси учинка појединачних буџетских корисника. Ради се о напредним техникама буџетирања које се, међутим, у Србији усвајају супротно најбољој међународној пракси – која препоручује да се прво отклоне слабости основног буџетског процеса и успешно уведе средњорочни буџетских оквир.

Тренутни буџетски процес пати од великог броја недостатака: не постоји регистар институција које чине сектор опште државе, велики број агенција и (квази)буџетских установа није обухваћен републичким буџетом, буџетски календар се не поштује у пракси, није установљен кредибилан оквир за вођење буџетских преговора на техничком нивоу, не постоје системи за праћење запослених, доцњи, преузетих обавеза, као ни специјализовани ИТ систем за припрему и планирање буџета. Ови технички недостаци нарочито долазе до изражаја услед слабих кадровских капацитета буџетских сектора многих министарстава, пре свега централног буџетског одељења у Министарству финансија. Као резултат, годишњи буџетски закони се најчешће не поштују у пракси (и захтевају ребалансе током године), док се трогодишњи лимити расхода прописани *Фискалном стратегијом* уопште не поштују нити битније утичу на ток буџетског процеса.

Услед поменутих недостатака основних функција, покушаји увођења напредних буџетских техника вероватно неће бити праћени очекиваним унапређењима, а постоји могућност и контрапродуктивних исхода. Међународна искуства сугеришу вероватан изостанак очекиваних унапређења, па и појаву штетних исхода, приликом увођења напредних буџетских техника базираних на индикаторима перформанси у условима великих недостатака буџетског система, као што су непоштовање годишњих буџетских закона и непостојање средњорочног буџетског оквира. Наиме, успешна имплементација буџетирања на основу индикатора перформанси претпоставља омогућавање веће флексибилности буџетским корисницима која би лако могла бити злоупотребљена услед изузетно слабих централних механизма за надзор и контролу буџетских корисника. Такође, увођење програмског буџета и индикатора перформанси ће представљати додатно административно оптерећење за ионако слабе и недовољне кадровске капацитете већине буџетских корисника. За више детаља погледати тематску анализу Фискалног савета *Буџетски процес у Србији – Недостаци и препоруке*, децембар, 2014. године.