



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

МЕСЕЧНИ ИЗВЕШТАЈ

ФИСКАЛНА КРЕТАЊА: АВГУСТ 2014. ГОДИНЕ

30. септембар 2014.

Резиме:

- На нивоу опште државе, у августу 2014. године остварен је дефицит од 19,5 млрд динара, који се може оценити као уобичајен (на нивоу просека) на месечном нивоу. Међутим и поред тога што је дефицит на нивоу месечног просека, у оквиру њега и приходи и расходи су били мањи у односу на очекивања.
- Дефицит опште државе на крају августа достигао је износ од 122 млрд динара (збир дефицита на нивоу Републике од 137,5 млрд динара и суфицита преосталих нивоа власти од 15,5 млрд динара). Овакав дефицит у првих осам месеци 2014. године, као и кретање јавних прихода и расхода, указују да би укупан дефицит у 2014. години могао бити већи од планираног за око 25 млрд динара (без ребаланса). Дефицит у 2014. години би стога могао да износи око 8,5% БДП-а.
- Јавни дуг опште државе на крају августа 2014. године износио је 22,4 млрд евра, односно око 71% БДП-а, што је раст за 1,66 млрд евра од почетка године. Висина јавног дуга коју објављује Фискални савет је већа од податка Министарства финансија (21,9 млрд евра, односно 67,9% БДП-а), јер Фискални савет у јавни дуг укључује и укупан дуг локалних јединица власти и Фонда за развој (у складу са дефиницијом из Закона о буџетском систему).¹

¹ Министарство финансија објављује висину јавног дуга по „Закону о јавном дугу“ која има нешто ужи обухват.

Фискална кретања у августу 2014. године

На нивоу опште државе остварен је дефицит од 19,5 млрд динара, који се може оценити као уобичајен (на нивоу просека) на месечном нивоу. Дефицит у августу је међутим резултат веома ниске реализације прихода, као и најнижег извршења расхода од почетка године, што је делимично компензовало пад прихода. Ипак, оцењујемо да су велики пад прихода и пад расхода у августу били привремени.

Пад прихода опште државе последица је очекиваног пада пореских прихода услед привременог пада акциза:

- Приходи од акциза реализовани су у знатно мањем износу у односу на претходни период, јер је последњи дан у месецу (када се акцизе по правилу уплаћују) био нерадни. У августу су приходи од акциза износили око 10 млрд динара, што је знатно мање од уобичајених месечних прихода (износе око 17 млрд динара). Разлог овако великог пада акциза је привремен. Према законским прописима акцизе се плаћају 15-ог и последњег дана у месецу. Међутим, уколико наведени датум пада за викенд или празник, уплате се врше првог следећег радног дана. У складу са овим прописом акцизе су уплаћене 1. септембра, па ће поузданија анализа бити могућа након обухвата података и за септембар.
- Порези на добит су привремено остварени у нешто нижем износу вероватно због већих повраћаја на основу коначног обрачуна пореза. Највероватнији узрок паду пореза на добит у августу је нешто већи повраћај овог пореза. Наиме, уплата ове врсте пореза се извршава на основу коначног обрачуна у јуну, али и аконтација које су израчунате на основу добити из претходне године. Уколико постоји разлика између ове две величине, вишак уплаћених средстава се враћа пореским обвезницима (као што би се мањак накнадно уплатио). Претпостављамо да је управо ово био случај у августу и да ће се у наредном периоду реализовати месечне аконтације у уобичајеним износима од око 5,5 млрд динара.

Ниски расходи опште државе у августу резултат су неефикасног извршења капиталних расхода, као и нешто нижих расхода за субвенције и нето буџетске позајмице:

- Највеће одступање извршених расхода од очекиваних у августу потиче од смањења капиталних расхода. Капитални расходи су у августу 2014. године износили око 5 млрд динара, што је за 4,5 млрд динара мање извршење него у јулу. Расходи за капиталне инвестиције се током читаве 2014. године извршавају знатно ниже у односу на план што указује на њихово систематско неефикасно извршавање. У августу су, међутим, ови расходи били још нижи у односу на просек године.
- Субвенције и нето буџетске позајмице су у августу биле мање од уобичајених у овом месецу, али сматрамо да је ово умањење привремене природе. Издвајања за субвенције и нето буџетске позајмице у августу 2014. године биле су знатно ниже у односу на јул, али и у односу на август 2013. године. Ова врста јавних расхода међутим има велике осцилације по појединачним месецима (исплата пољопривредних субвенција и друго), тако да њихов релативно низак ниво у августу оцењујемо као привремен.

Јавни дуг опште државе на крају августа износио је 22,4 млрд евра, односно око 71% БДП-а, и током августа порастао је за нешто више од 900 млн евра.

- **Раст јавног дуга за око 900 млн евра је највећим делом последица повлачења прве транше кредита из УАЕ од 1 млрд долара (око 760 млн евра).** Директан дуг је у августу повећан и услед настављања појачаног задуживања на домаћем финансијском тржишту – извршен је *rollover* тромесечних и шестомесечних записа у динарима, али и додатно емитовање двогодишњих амортизационих и петогодишњих обвезница у динарима, као и 53-недељних записа и петогодишњих обвезница у еврима.
- **У наредним месецима очекујемо спорији раст јавног дуга.** Након задуживања за око 760 млн евра (кредит из УАЕ), депозити државе су знатно порасли, па се самим тим смањила потреба за задуживањем у наредних неколико месеци. Фискални дефицит ће, дакле, једно време да се финансира из повећаних депозита, тако да у септембру и октобру очекујемо релативно стабилан ниво јавног дуга.

Очекивана фискална кретања до краја 2014. године

Дефицит опште државе је до краја августа достигао износ од 122 млрд динара, што указује на пробијање планираног дефицита у 2014. години. Консолидовани дефицит би до краја године премашио планирани износ за око 25-30 млрд динара, услед подбачаја прихода које тренутно процењујемо на око 55 млрд динара (највише приходи од ПДВ-а) и уштеда на расходима од око 30 млрд динара (највише услед неизвршења инвестиција). Ванредни расход због поплава ће маргинално утицати на повећање дефицита, процењујемо за око 4 млрд динара.

Када у дефицит укључимо и још увек нетранспарентне расходе државе „испод црте“, укупан дефицит у 2014. години би могао да премаши планираних 286 млрд динара и достигне износ од 310-315 млрд динара (око 8,5% БДП-а). У исто време са „званичним“ буџетом, држава извршава и своје расходе који се не објављују у месечним саопштењима Министарства финансија, такозване расходе „испод црте“. Ово су расходи који су највећим делом настали услед преузимања дугова неуспешних државних предузећа (Србијагас, Галеника, Железара Смедерево, ЈАТ и други). Премда нема поузданих података о извршењу ових расхода у првих осам месеци 2014. године, највећи део ових расхода је унапред дефинисан планом отплате кредита државних предузећа које је сада преузела држава. Када и ове расходе укључимо у дефицит државе, процењујемо да би фискални дефицит у 2014. години могао да износи око 8,5% БДП-а.

Јавни приходи током периода јануар-август били су мањи у односу на очекивања приликом израде буџета. Очекиване приходе за јануар-август рачунамо на основу уобичајеног извршења годишњег буџета у овом периоду године. У Табели 1 приказали смо колико би било очекивано извршење јавних прихода у периоду јануар-август, али и колико је стварно прикупљено. Уочава се да је подбачај у првих осам месеци износио преко 45 млрд динара и до краја године очекујемо да он износи око 55 млрд динара. Разлози ниже реализације прихода у односу на очекивања су: 1) промена макроекономског окружења (просечна стопа инфлације, стопа запослености и висина зарада ће бити ниже у односу на прогнозе приликом израде Закона о буџету за 2014. године) и 2) оптимистично буџетско планирање (изостали буџетирани додатни приходи услед сузбијања сиве економије).²

² О детаљном објашњењу појединачних узрока пада јавних прихода видети извештај Фискалног савета из јула 2014: „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године“

Табела 1. Реализација консолидованих јавних прихода у периоду јануар – август и очекивања до краја 2014. године

Главни порески облици	Буџетиран годишњи износ	Очекивани приходи за период јан-август (у складу са буџетом)	Реализација прихода у периоду јан-август	Очкivano одступање до краја године
Укупни буџетски приходи	1582,7	1027,7	979,7	-55,0
Порез на доходак	156,2	101,2	92,2	-11,0
Порез на добит	65,8	46,2	55,0	11,0
ПДВ	430,0	283,4	261,4	-35,0
Акцизе	227,6	143,8	133,7	-9,0
Царине	29,5	19,0	19,5	1,0
Доприноси	453,9	294,7	283,0	-10,0
Остали порески приходи	55,5	37,1	36,3	-1,0
Непорески и капитални приходи и донације	164,2	102,3	98,4	0,0

Уколико се постојећи трендови наставе до краја године може се очекивати мањак консолидованих јавних прихода у износу од око 55 млрд динара:

- **Највећи подбачај се очекује код прихода од ПДВ-а, за око 35 млрд динара, а основни узрок је нижа инфлација у односу на прогнозе из буџета.** Наиме, уместо планираних око 5%, инфлација у 2014. години ће бити око 2%. Такође, изостанак унапред укључених ефеката најављеног повећања ефикасности наплате ПДВ-а³ је још један од узрока подбачаја ПДВ прихода у односу на план.
- **Пад доприноса и пореза на доходак је такође последица макроекономских чинилаца.** Трендови на тржишту рада су неповољнији него што је било планирано буџетом, што значи да је пад формалне запослености већи од планираног,⁴ али и да су номиналне зараде ниже. Такође, није у потпуности остварено очекивано повећање прихода од доприноса услед сузбијања сиве економије.
- **Очекују се подбачаји и код прихода од акциза због смањеног прилива акциза од дуванских производа.** У оквиру укупног прихода од акциза уочили смо два дивергентна тренда - бољу наплату од очекиване прихода од акциза на нафтне деривате и велики подбачај акциза на дуванске прерађевине. Оба тренда објашњавамо променама учешћа сиве економије на тржишту. У случају трговине нафтним дериватима сматрамо да је дошло до сузбијања сиве економије, док сива економија у трговини дуванским производима у 2014. години расте. Укупан ефекат ових кретања на акцизе је негативан – процењујемо да би пад акциза у односу на годишњи план могао да износи око 10 млрд динара.

³ Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а ће вероватно бити на нивоу прошлогодишње (око 72%), док је буџетом предвиђено да се ефикасност повећа на око 75%.

⁴ За буџетске приходе је битна само формална запосленост која је у паду; Анкета о радној снази, која укључује и неформалну запосленост указује на раст запослености и пад незапослености.

- **Порез на добит је једина категорија прихода која ће се реализовати у већем износу од плана.** Реална апresiasiја динара у 2013. је утицала да се повећа рачуноводствена добит предузећа у 2013. години на коју се порез плаћа у 2014. години.

Јавни расходи током периода јануар-август такође су били мањи у односу на очекивања приликом израде буџета. Очекиване расходе за јануар-август, као и код анализе јавних прихода, рачунамо за већину буџетских ставки на основу уобичајеног извршења годишњег буџета у овом периоду године. У Табели 2 уочава се да је у првих осам месеци 2014. године извршено око 35 милијарди динара мање јавних расхода него што би било очекивано у овом периоду године – првенствено због слабијег извршења инвестиција. До краја године вероватно је да ће се убрзати извршење субвенција, па би укупно годишње смањење јавних расхода у односу на буџетирани ниво могло да изнесе од 25-30 млрд динара.

Табела 2. Извршење консолидованих јавних расхода у периоду јануар – август и очекивања до краја 2014. године

Јавни расходи	Буџетиран годишњи износ	Очекивани расходи за период јануар - август	Реализација расхода за период јануар - август	Очекивано одступање до краја 2014. године
Укупни расходи	1.767,6	1.138,0	1.101,8	25,0-30,0
Расходи за запослене	412,5	269,5	256,1	-15,0
Куповина робе и услуга	264,1	161,4	152,5	-5,0
Отплата камата	119,7	72,4	76,5	≈ 0
Субвенције	102,5	61,5	62,8	20,0
Социјална помоћ и трансфери	709,7	461,0	458,9	≈ 0
<i>од чега: Пензије</i>	512,6	336,2	337,1	≈ 0
Остали текући расходи	40,5	26,4	30,1	5,0
Капитални расходи	132,8	78,0	53,6	-30,0
Нето буџетске позајмице	19,9	15,3	11,2	≈ 0

Имајући у виду извршење расхода опште државе у периоду јануар-август, али и обавезе које ће морати да се изврше до краја године, процењујемо да су до краја 2014. године могуће уштеде од 25-30 млрд динара:

- **Најзначајнији али неадекватан извор уштеда, од око 30 млрд динара, је на капиталним расходима.** На основу ниског извршења планираних капиталних расхода у првих осам месеци текуће године, можемо закључити да ће очекивано подбацивање до краја године бити око 30 млрд динара у односу на иницијални буџетски план. Велико подбацивање капиталних расхода, у односу на буџетирани износ, није пожељан начин реализације уштеда јер је развијеност инфраструктуре у Србији ниска, а неповољан утицај смањења јавних инвестиција на привредну активност осетан.
- **Уштеде на расходима за запослене могле би износити око 15 млрд динара до краја године.** Досадашња неповољна пракса из претходних година је била да државна издвајања за зараде буду осетно већа од законске индексације. Са таквом претпоставком је направљен и буџет за 2014. годину. Међутим, ове године се напokon стало на пут тенденцији непоштовања унапред дефинисаних фискалних

правила, тј. прекинута је досадашња континуирана пракса појединих буџетских корисника да дозволе раст зарада изван оквира који је законом прописан и оправдан. За разлику од уштеда на капиталним расходима, овакво смањење расхода за зараде (у односу на планирано) оцењујемо позитивно. Уколико се ребалансом буџета (који очекујемо током октобра) умање плате за 10%, доћи ће до додатног смањења расхода за ову намену (које ипак неће бити велико у 2014, јер ће обухватити само исплату новембарске зараде у децембру).

- **Очекује се пробијање на расходима за субвенције од око 20 млрд динара.** Премда извршење субвенција у првих осам месеци (Табела 2) не указује да ће доћи до пробијања буџетираних износа за ову намену, до тог пробијања ће вероватно доћи и ми га процењујемо на око 20 млрд динара. Приликом израде буџета за 2014. годину изостало је добро планирање расхода за субвенције које су већ тада биле обавезе државе (субвенционисање уговорених СДИ, исплаћених субвенционисаних кредита, субвенције у туризму). Такође, део субвенција из 2013. године (пољопривредне субвенције) није исплаћен на време током 2013. године и та је обавеза пренета у 2014. годину. Могуће је да ће се исплата пољопривредних субвенција поново пребацити на наредну годину (2015), па би расходи за субвенције у 2014. години били ближи буџетираним, али то не представља стварну уштеду.

Јавни дуг опште државе на крају августа износио је 22,4 млрд евра (око 71% БДП-а) и порастао је за преко 1,6 млрд евра од почетка године.

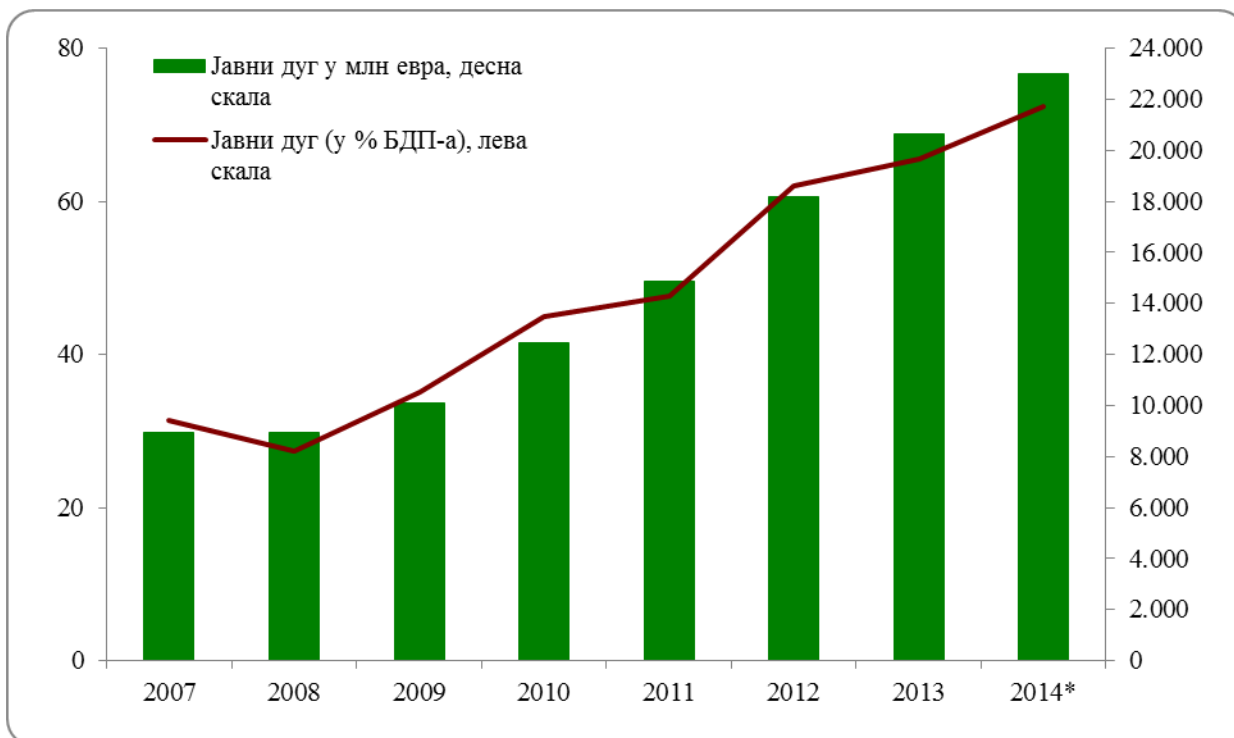
- Фискални савет објављује податак о висини јавног дуга према дефиницији из Закона о буџетском систему, према којој јавни дуг представља укупни дуг централног нивоа власти, али и негарантоване дугове локалних јединица власти и Фонда за развој. Дуг Републике (директне обавезе и све издате гаранције) је на крају августа износио 21,9 млрд евра, негарантовани дугови локалних самоуправа и Фонда за развој износе око 500 млн евра - па је тако укупан дуг опште државе достигао износ од 22,4 млрд евра. Министарство финансија објављује дуг само централног нивоа власти (21,9 млрд евра) који је нижи од укупног.
- За обрачун учешћа јавног дуга у бруто домаћем производу користимо последњу процену вредности номиналног БДП-а за 2014. годину⁵, која износи око 3.700 млрд динара, што је за око 2,5% мање од претходно прогнозираних 3.799 милијарди динара, па је дуг опште државе на крају августа износио 71% БДП-а. Разлика између податка о учешћу јавног дуга у БДП-у према обрачуну Фискалног савета у односу на податак који објављује Министарство финансија, по којем је дуг на крају јула износио 67,9% БДП-а, јавља се дакле по два основа: Министарство посматра само дуг централног нивоа власти без негарантованог дуга локалних самоуправа и Фонда за развој, али и још увек користи претходну процену БДП-а, која се готово извесно неће остварити.

До краја 2014. године процењујемо да би јавни дуг могао достићи 23 млрд евра, односно премашити 72% БДП-а.

⁵ За више детаља о разлозима снижавања пројекције БДП-а за 2014. години видети извештај Фискалног савета из јула 2014: „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године“.

- **Раст јавног дуга до краја године ће зависити од могуће нове емисије еврообвезница у износу од око 600 млн евра и са тим јавни дуг би до краја године достигао 23 млрд евра.** Иако је прва транша кредита из УАЕ довољна за финансирање дефицита до марта следеће године, према оквирном плану финансирања из Закона о буџету предвиђена је емисија еврообвезница у вредности од око 600 млн евра током 2014. године. Постоје најаве да би се са овом емисијом ишло током јесени и тако искористили тренутно повољни услови за задуживање (ниске каматне стопе на међународном тржишту). Уколико до краја године не буде издавања нових еврообвезница, јавни дуг ће привремено бити нешто мањи, али ће онда уследити ново задуживање почетком 2015. године.
- **Постоји додатни ризик раста јавног дуга по основу издавања нових гаранција за задуживање државних предузећа.** Изостанак решавања проблема у пословању Србијагаса (још увек нису најављене ни предузете суштинске промене у његовом пословању) и даље гомилање губитака, може имати за последицу издавање нове гаранције државе за набавку гаса за предстојећу грејну сезону. Такође, дугогодишње лоше пословање ЕПС-а, уз неповољне ефекте поплава у 2014. години, могу да доведу до издавања нових гаранција за задуживање ЕПС-а. Због величине овог предузећа и дубине проблема у којима се налази то би могло знатно да повећа јавни дуг Србије. Напомињемо да би до краја године могао да буде повучен и део кредита Европске инвестиционе банке (Апекс кредитна линија за подршку малим и средњим предузећима), односно ДПЈ кредита Светске банке који је повезан са процесом реструктурирања бивших друштвених предузећа. Повлачење ових средстава би повећало јавни дуг за неколико стотина милиона евра.

Графикон 1. Динамика јавног дуга Републике Србије, од 2007-2014. године



* процењена висина јавног дуга на крају 2014. године
Извор: Управа за јавни дуг и обрачун Фискалног савет