



Република Србија  
Фискални савет

## **ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2012. ГОДИНИ И ИЗАЗОВИ У 2013. И 2014. ГОДИНИ**

Београд, 11. март 2013. године

## Садржај

Уводне напомене .....	3
ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ .....	4
1. ИЗВРШЕЊЕ КОНСОЛИДОВАНОГ БУЏЕТА У 2012. ГОДИНИ .....	7
1.1. Јавни приходи у 2012. години .....	7
1.2. Јавни расходи у 2012. години .....	10
1.3. Анализа фискалних токова у 2012. години по различитим нивоима власти .....	12
2. РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА АКУМУЛИРАНИХ ДОЦЊИ .....	15
3. АНАЛИЗА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У ПРВА ДВА МЕСЕЦА 2013. ГОДИНЕ .....	17
3.1. Приходи буџета Републике у 2013. години .....	19
3.2. Расходи буџета Републике у 2013. години .....	21
4. ЈАВНИ ДУГ И ФИСКАЛНА ОДРЖИВОСТ .....	22
5. ПЛАНИРАНЕ РЕФОРМЕ У 2013. ГОДИНИ .....	24

## **Уводне напомене**

Фискални савет, према Закону о буџетском систему, даје независну оцену економске политике и процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности. У овом извештају Фискални савет оцењује фискална кретања у 2012. години, текуће фискалне трендове, ризике по стабилност јавних финансија на кратак и средњи рок и мере економске политике које имају импликације на остваривање фискалних циљева.

## ОЦЕНА ФИСКАЛНИХ КРЕТАЊА У 2012. ГОДИНИ И ИЗАЗОВИ У 2013. И 2014. ГОДИНИ

### Основне оцене

**Након што је дефицит у 2012. години био у складу с очекивањима, фискални токови се у прва два месеца 2013. године погоршавају.** Прелиминарни подаци за јануар и фебруар 2013. потврђују оцене Фискалног савета из новембра претходне године – да ће дефицит у 2013. години бити већи од планираних 3,6% БДП-а. За сада је још увек тешко дати поуздану процену колико би то прекорачење могло да износи. Не искључујемо могућност да дефицит у 2013. износи око 4,5% БДП-а, колико смо приближно процењивали крајем претходне године, али ће и за то бити потребно одређено побољшање фискалних токова у наредним месецима. Посебно смо забринути због бројних најављених иницијатива и интервенција државе („Железара Смедерево“ и нека друга предузећа, регулисање обавеза укинутог Фонда за заштиту животне средине, буџетска подршка појединим гранама привреде и друго). За највећи део ових трошкова пронађено је књиговодствено решење којим се формално не повећава фискални дефицит, али се при свакој оваквој операцији троше државна средства и повећава јавни дуг, па је из тог угла потпуно свеједно да ли ови расходи улазе или не улазе у буџет.

**Да би се избегла криза јавног дуга, дефицит мора да се знатно смањи у 2014. години, а за то још увек не постоји спреман план.** Свеобухватним мерама из октобра 2012. године (реално смањење пензија и плата у јавном сектору и повећање пореза) направљен је важан заокрет у фискалној политици чиме је одложена, али не и избегнута, криза јавног дуга. Да би се потпуно отклонио ризик кризе јавног дуга, потребно је да се настави смањивање фискалног дефицита и у периоду 2014-2016. Посебно је битна 2014. година, у којој је потребно да се фискални дефицит смањи за 1,5-2 процентна поена (п.п) БДП-а у односу на онај из 2013. године. Израчунали смо да за то тренутно недостаје око 400-450 милиона евра додатног прилагођавања – што је ред величине реалног смањења плата и пензија за око 5% или повећање ПДВ-а за додатна 2 п.п. Економски и социјално је много боље да, уместо поновног усвајања неких од поменутих мера, у 2013. години започну реформе и промене се одређени закони, попут оног о финансирању локалне самоуправе. То би такође довело до потребног смањења дефицита, али би, сматрамо, било мање болно и економски рационалније.

**Дефицит у 2012. години од 217 млрд динара (6,6% БДП-а) је био у складу с ребалансом буџета за ту годину, мада су и јавни приходи и јавни расходи били знатно мањи од плана.** Јавни приходи су у односу на план били мањи за око 25 млрд динара, што је изузетно велико одступање, узимајући у обзир да је ребаланс буџета био припремљен у септембру када је до краја године било преостало свега три месеца. Од плана су највише одступили приходи од акциза (дуван), непорески приходи и ПДВ. Јавни расходи су у односу на план били мањи за око 30 млрд динара, првенствено као последица мањег извршења од планираних расхода за набавку робе и услуге.

**Трендови из 2012. посредно наговештавају да ће дефицит у 2013. бити већи од планираног.** Да бисмо видели какве су импликације трендова с краја 2012. на дефицит у 2013. години, прво смо оценили који су догађаји из тог периода били привремени (једнократни), а који ће наставити да делују и у 2013. години. Тако је, на пример, привремени чинилац који је допринео смањењу јавних прихода у 2012. години

било једнократно нагомилавање залиха дуванских производа као реакција произвођача цигарета на промену акцизне политике. Једнократним сматрамо и мање од планираног извршење расхода за набавку робе и услуга, па у 2013. очекујемо, у најбољем случају, да се испуни план, а не и да се остваре сличне уштеде као у 2012. години. С друге стране, на дефицит у 2013. имаће утицај прецењивање почетне основе за пројекцију прихода од акциза и ПДВ-а, што ће довести до њиховог подбацивања. Анализе већег броја различитих показатеља с краја 2012. указују на то да ће, у укупном збиру, дефицит у 2013. години бити већи од планираног – што начелно одговара нашим оценама из новембра 2012. године.

**У прва два месеца 2013. године остварен је забрињавајуће висок дефицит републичког буџета од око 35 млрд динара.** Оволико висок дефицит из прва два месеца би, уколико се слични трендови наставе до краја године, одговарао годишњем дефициту Републике од преко 200 млрд динара – уместо планираног дефицита републичког буџета од 122 млрд динара. Разлог за висок дефицит у јануару и фебруару је, пре свега, смањење јавних прихода, посебно ПДВ-а, док су јавни расходи били у начелу под контролом.

**Очекујемо одређена побољшања у наредним месецима, али она ипак неће бити довољна да потпуно преокрену садашње трендове.** Крајем 2012. године дошло је до значајних промена у систему наплате ПДВ-а (наплата по реализацији, повећање границе за тромесечно измиривање обавеза, подизање границе за улазак у ПДВ систем и друго). Због тога ће један део јавних прихода који је изостао почетком године бити надокнађен у наредним месецима, што ће онда смањивати дефицит средином године. Стога није оправдано закључити да ће у 2013. години дефицит бити готово двоструко већи од плана – на шта на први поглед указују резултати у прва два месеца. Међутим, узимајући и могућа накнадна побољшања у обзир, наше прелиминарне анализе динамике у прва два месеца 2013. показују да сав настали мањак није последица искључиво привремених чинилаца и да он неће моћи да буде у потпуности надокнађен у наредним месецима.

**Нове интервенције Владе додатно погоршавају фискалне токове.** Још крајем претходне године смо упозорили да буџетом за 2013. нису планирана средства за „Железару Смедерево“, иако су за то предузеће још у 2012. години била опредељена знатна буџетска средства. Будући да се нису остварила оптимистична очекивања о брзој приватизацији предузећа, то сада постаје додатни (непланирани) трошак државе у 2013. години. Према је за ову интервенцију државе (као и за неке друге) пронађено креативно решење којим се формално не повећава дефицит – ову и сличне операције би требало посматрати суштински као део буџетских расхода.

**Стварни дефицит у 2013. би зато лако могао да премаши 4,5% БДП-а.** Као што смо већ навели, показатељи о фискалним кретањима у прва два месеца 2013. године због системских промена још увек не могу да дају довољно поуздану основу за процену дефицита у 2013. години. Стога за сада задржавамо слична очекивања као из новембра 2012. године – да би дефицит у 2013. години могао да износи око 4,5% БДП-а (под условом да дође до израженог побољшања јавних прихода у наредном периоду). Међутим, када бисмо на то сада додали и нове расходе државе који се, према првим најавама, неће књижити као дефицит (Железара, дугови Фонда за заштиту животне средине и друго), могли бисмо да проценимо да ће дефицит у 2013. години достићи и 5% БДП-а.

**Сматрамо и да је потребно усвојити и пратити кварталне циљеве извршења буџета, како би се на време предузеле корективне мере.** Иницијатива Фискалног савета из 2012. је била да се за 2013. дефинишу и прате квартални циљеви извршења буџета. При томе, Фискални савет је спреман да учествује у дефинисању тих циљева

као и у анализи остварених резултата. Циљ нам је био да на овај начин покушамо да предупредимо закаснелу реакцију на погоршање фискалних токова и тако спречимо да се дефицит у 2013. години отргне контроли. После начелног пристанка Министарства финансија и привреде, очекујемо да до краја првог квартала постигнемо коначни договор о кварталним циљевима.

**Јавни дуг на је крају 2012. године достигао 63% БДП-а.** Током само једне године јавни дуг је порастао за преко три милијарде евра, а његово учешће у БДП-у је повећано за преко 13 п.п. БДП-а. Тренд раста јавног дуга је неодржив и сигурно ће да доведе до кризе, те га је неопходно преокренути. Влада је и у законској обавези (Закон о буџетском систему) да започне програм смањења јавног дуга када јавни дуг премаши границу од 45% БДП-а.

**Мере из октобра 2012. године су одложиле избијање кризе јавног дуга, а за трајно уклањање ове претње потребно је изражено смањење дефицита и у 2014. години.** Да би се трајно преокренуо тренд раста јавног дуга и спречила криза, потребно је у 2014. додатно смањити дефицит у односу на 2013. годину, за 1,5 до 2 п.п. БДП-а, што је Влада прихватила као свој циљ у Фискалној стратегији. Израчунали смо да вредност недостајућег прилагођавања у 2014. години – како би се остварили наведени циљеви – износи између 400 и 450 милиона евра. Оволико прилагођавање неће бити нимало лако обезбедити. Због тога је неопходно, а и Закон о буџетском систему то налаже, да Влада већ у априлу представи први оквир буџета за 2014. годину који би садржао кредибилан план за смањење дефицита.

**Овим извештајем још једном подсећамо на реформе које би морале да отпочну у првој половини 2013. године.** Влада је својом Фискалном стратегијом за 2013. годину предвидела да ће да започне реформу зарада и запослености у јавном сектору, да ће радити на окончању процеса реструктурирања државних предузећа, да ће реформисати јавна предузећа, израдити социјалне карте становништва, почети пензијску реформу и друго. У одељку 5. („Планиране реформе у 2013. години“) дали смо краћи преглед поменутих реформи, као и оцену њихове реализације. Напомињемо и то да бисмо у ову листу, што смо у више наврата и предлагали, уврстили и успостављање одрживог модела фискалне децентрализације, без чега сматрамо да је готово немогуће спровести потребну фискалну консолидацију.

**Постоје позитивни помаци у решавању проблема акумулираних доцњи државних органа, али сматрамо и да би републички буџет требало опрезније да преузима туђе обавезе.** У другој половини 2012. године смањене су доцње државних органа, али су и даље веома високе и износе око 54 млрд динара (1,6% БДП-а). У 2013. је стога веома битно решавати проблем постојећих доцњи, као и спречити настајање нових. Влада је усвојила Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама којим је одређено да јавни сектор убудуће плаћа у року од 45 дана. Посебним законом предвиђено је да се неплаћене обавезе здравствених установа (у износу до 13 млрд динара) преузму у јавни дуг, с отплатом у дванаест кварталних рата почев од краја првог квартала 2013. године. Влада је такође понудила и локалној самоуправи и њиховим повериоцима да за извршене капиталне инвестиције преузме отплату дуга (емитовањем обвезница у корист повериоца), што би локална самоуправа онда накнадно враћала држави (према овом предлогу Фискални савет има одређених резерви). Фискални савет подржава активан приступ који Влада има у вези с решавањем доцњи. Подсећамо, међутим, на наш став да би највећи део терета враћања нагомиланих доцњи требало да снесе они државни органи који су те доцње и направили. У противном, може се лако протумачити да ће централна власт на крају увек плаћати трошкове који се јављају код појединих државних органа, што би онда подстакло њихово даље неодговорно управљање сопственим финансијама.

## 1. Извршење консолидованог буџета у 2012. години

**Консолидовани дефицит у 2012. години од 217 млрд динара (6,6% БДП-а) био је у складу с планом из септембра 2012. године.** Приликом усвајања ребаланса републичког буџета било је планирано да републички дефицит у 2012. години износи 203,5 млрд динара, а да дефицит опште државе достигне 222 млрд динара (6,7% БДП-а). Премда је остварени укупни резултат био у складу с планом, јавни приходи и јавни расходи су знатно одступили од плана, тј. били су мањи од очекиваних.

**Трендови из последњег квартала 2012. године доносе и неповољне наговештаје за 2013. годину.** Фискални савет је у свом извештају из новембра 2012. указивао на то да се вероватно неће остварити планирани дефицит у 2013. години од 3,6% БДП-а. Подаци из последњег квартала 2012. године додатно потврђују ове процене, будући да смо у том периоду уочили неке системске чиниоце који ће имати ефекат на повећање дефицита и током 2013. године. С друге стране, на смањење дефицита у последњем кварталу 2012. години највише су утицали: мање извршење дискреционих расхода и мањи од очекиваних<sup>1</sup> расходи локалне самоуправе – што сматрамо највећим делом привременим.

### 1.1. Јавни приходи у 2012. години

**Консолидовани приходи опште државе су у 2012. години били за око 25 млрд динара мањи од планираних.** Ребалансом буџета у септембру 2012. укупни консолидовани приходи опште државе планирани су на нивоу од 1.430,6 млрд динара.<sup>2</sup> У 2012. године прикупљени јавни приходи износили су 1.405,4 млрд динара, што је за 25,2 млрд динара мање од планираних прихода.

**Табела 1. Структура јавних прихода опште државе у 2012. години – план и извршење (млрд динара)**

	План	Извршење	Разлика
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	1.430,6	1.405,4	-25,2
Порески приходи	1.243,1	1.225,9	-17,2
Порез на доходак	165,5	165,3	-0,2
Доприноси	378,8	378,9	+0,1
Порез на добит	53,6	54,8	+1,2
ПДВ	372,2	367,5	-4,7
Акцизе	192,6	181,1	-11,5
Царине	35,0	35,8	+0,8
Остали порески приходи	45,4	42,6	-2,8
Непорески и капитални приходи	185,4	176,6	-8,8
Донације	2,1	2,9	+0,8

<sup>1</sup> Али и даље далеко од оптималних.

<sup>2</sup> Методолошка напомена: при исказивању консолидованих јавних прихода и расхода, Фискални савет у својим извештајима консолидује доприносе на терет послодавца у сектору опште државе, док поједини извештаји Министарства финансија и привреде приказују јавне приходе и расходе без претходног консолидовања ових доприноса. Да би се ниво јавних прихода и расхода могао упоредити с неконсолидованим износима, потребно је и приходе и расходе повећати за 68,9 млрд динара, колико су износили доприноси на терет послодавца у 2012. години.

**Највећи подбачај јавних прихода остварен је на ставкама акцизе, ПДВ и непорески приходи.** Можемо приметити (Табела 1) да су јавни приходи на основу пореза на доходак и доприноса остварени у складу с планом. Остали порески приходи су делимично испод плана, док је порез на добит делимично пребадио план. Највеће подбачај јавних прихода остварен је на позицији акцизе, и то акцизе на дуванске производе (прикупљени приходи код осталих категорија акциза били су у складу с планираним). Мањак ПДВ-а је делимично последица подбачаја акциза на дуванске прерађевине, с обзиром на то да је ово проузроковало и одговарајући мањак ПДВ прихода од промета дуванских производа. Међутим, може се приметити и аутономни ефекат подбачаја ПДВ-а, неповезан с поменутиим мањком акцизних прихода. Мањак непореских прихода је делимично последица оптимистичног планирања а делимично фактора попут смањења профитабилности појединих јавних предузећа, што је резултовало мањих приходима од дивиденди јавних предузећа.

**Подбачај јавних прихода у односу на план настао је у последњем кварталу 2012. године, с обзиром на то да је ребаланс буџета Републике сачињен током септембра месеца.** Важно је детаљније анализирати узроке подбачаја јавних прихода, пре свега акциза, ПДВ-а и непореских прихода, како би се идентификовало у којој мери су једнократни ефекти проузроковали мањак прихода, а колики део мањка је последица дугорочнијих трендова. Једнократне ефекте је потребно изоловати од дугорочнијих трендова како би се, између осталог, могли издвојити ефекти који ће утицати на извршење јавних прихода и у 2013. години. С обзиром на велики број структурних ломова, тј. знатних промена законске регулативе, као и услова у макроекономском окружењу, још увек није могуће са сигурношћу разлучити једнократне ефекте од дугорочнијих трендова. Ипак, већ сада је могуће извући делимичне закључке у погледу очекиваних ефеката на јавне приходе у 2013. години.

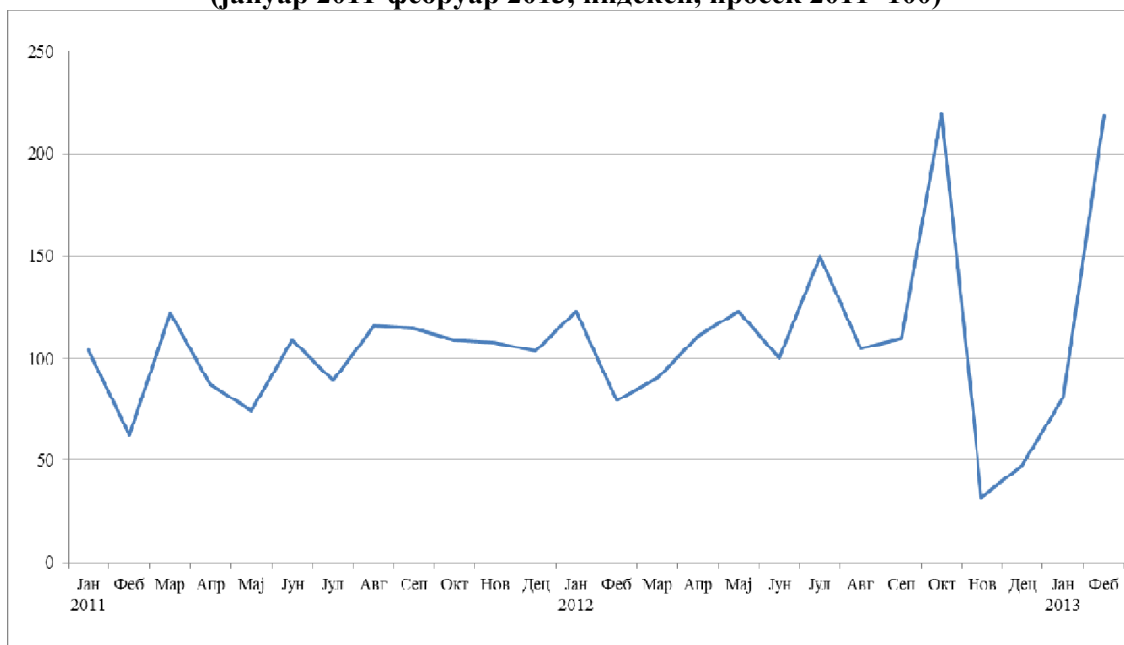
**Иницијални подаци говоре да је подбачај прихода од акциза на дуван доминантно резултат једнократних ефеката и умерене динамике наплате јавних прихода из овог извора.** Мањи приходи од акциза на дуван могу бити последица једнократних нагомилавања залиха или дугорочнијих трендова, као што су смањење броја пушача, прелазак на неопорезиве или мање опорезиве облике дуванских прерађевина (као што је резани дуван) или промена обима шверцованих цигарета. При том, важно је нагласити да су при обрачуну очекиваних прихода у 2013. години већ урачунати негативни ефекти повећања акцизе на потрошњу дуванских прерађевина – претпостављена је негативна ценовна еластичност од 0,4, што приближно одговара просечној емпиријској вредности добијеној из упоредивих међународних анализа. С друге стране, познато је да произвођачи традиционално нагомилавају залихе својих производа пред повећање акциза на дуванске прерађевине. С обзиром на то да је прошле године дошло до „ванредног“ повећања акциза у октобру месецу, динамика прикупљања ових прихода је промењена у односу на претходне године. Из Графикана 1 можемо приметити да су реални десезонирани приходи од акциза на дуван изузетно повећани у октобру 2012. године, уочи поменутог ванредног повећања акциза. У наредних пар месеци (новембар, децембар) остварени су ванредно ниски приходи, да би у фебруару 2013. године били остварени изузетно високи приходи, иако се ради о месецу у коме су се у протеклим годинама прикупљала релативно скромна средства.

**Подаци из Графикана 1 су у складу с хипотезом да је подбачај прихода у односу на план у 2012. години првенствено резултат једнократних ефеката нагомилавања залиха.** Нагомилавање залиха је променило динамику прикупљања прихода од акциза за дуван у односу на претходни период, али то не значи да је нужно дошло до дугорочнијих промена у тренду наплате ових прихода (изузев раније поменутог ефекта негативне ценовне еластичности који је већ укалкулисан у очекиване



приходе у 2013. години). Међутим, уколико и није дошло до дугорочнијих (негативних) промена у тренду наплате акциза на дуван, чињеница да је износ наплаћених средстава у 2012. години био преко 10 млрд мањи од планираног значи да је почетна основа за пројекцију прихода у 2013. години била прецењена. Дакле, чак и уколико не буде негативних ефеката на тренд наплате прихода у 2013. години, очекивано је да укупан износ прикупљених средстава буде нижи од планираног услед ниже полазне основице у 2012. години.

**Графикон 1. Реални десејонирани приходи од акциза на дуван (јануар 2011-фебруар 2013, индекси, просек 2011=100)**

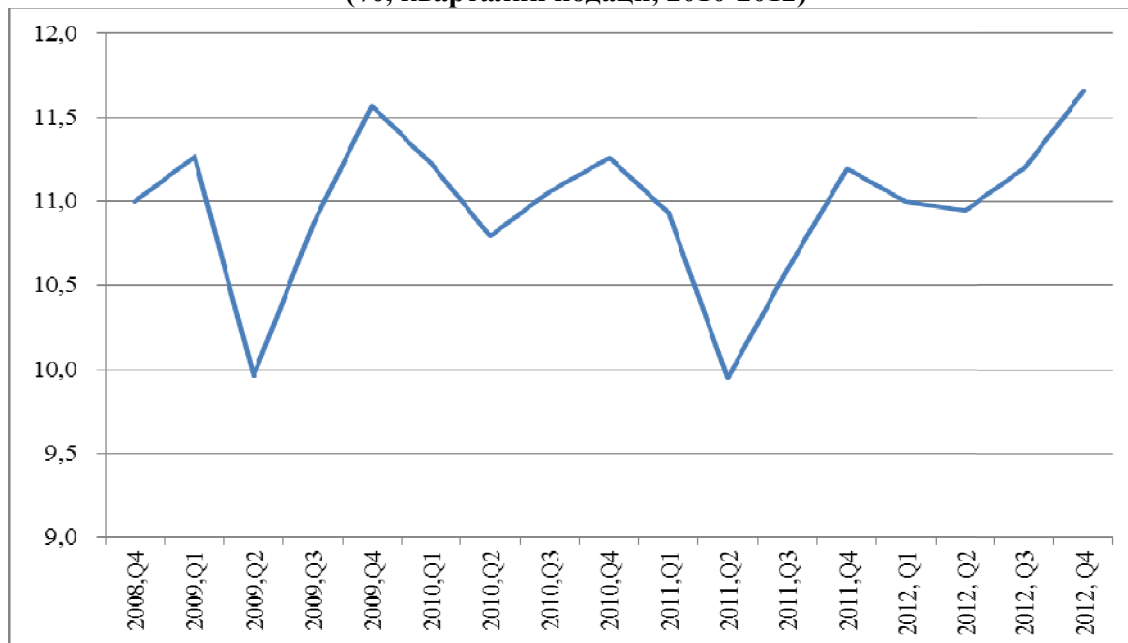


**Повећање опште ПДВ стопе са 18 на 20% резултовало је повећањем прихода за 0,6 п.п. БДП-а у четвртм кварталу прошле године.** Графикон 2 указује на то да је повећање опште стопе ПДВ-а у октобру повећало приходе од овог пореског облика за 0,6 п.п. БДП-а – приходи од ПДВ би без повећања стопе износили 11,1% БДП док су након повећање стопе износили 11,7% БДП.<sup>3</sup> Такође, раније поменути подбачај акциза на дуван од преко 10 млрд динара у 2012. години последично је резултовао и ненаплаћивањем припадајућих ПДВ прихода у износу од око 2,5 млрд динара. Отуда можемо закључити да нето подбачај ПДВ-а у прошлој години од око 2 млрд није био нужно резултат погоршања тренда наплате, већ првенствено изазова при пројектовању ПДВ прихода. Наиме, приходи од ПДВ-а су били веома нестабилни у последњем кварталу 2012. услед повећања пореске стопе и, последично, промењене динамике наплате из претходних година – наплата из септембра која се прикупља у октобру била је изузетно висока јер су многи обвезници пожурили да трајна и полутрајна добра купе пре повећања пореске стопе, док је у новембру и децембру потрошња била нешто нижа него иначе. У свакоме случају, чак и ако подбачај ПДВ-а није био резултат погоршања наплате пореза у последњем кварталу, чињеница да су прецењени ПДВ приходи у 2012.

<sup>3</sup> ПДВ приходи су у четвртм кварталу 2011. године износили 11,2% БДП-а. Међугодишњи пад БДП-а између четвртм квартала 2012. и 2011. године износио је 1,5% док је међугодишњи пад потрошње (која представља пореску основицу за ПДВ) износио око 2,5%. Отуда можемо закључити да би прикупљени ПДВ приходи без повећања пореске стопе у четвртм кварталу 2012. године износили око 11,1% БДП-а.

години коришћени као полазна основа за пројектовање прихода у 2013. години значи да у 2013. години по овом основу можемо очекивати делимичан подбачај ПДВ-а у односу на буџетирани износ средстава.

**Графикон 2. Учешће прихода од ПДВ-а у БДП-у  
(%, квартални подаци, 2010-2012)**



**Непорески приходи представљају веома хетерогену ставку јавних прихода и остварују се на различитим нивоима власти.** Непореске приходе чине јавни приходи од различитих такси и накнаде, различити приходи од јавне имовине, укључујући и повлачење дивиденди и добити од јавних предузећа, продаја добара и услуга које пружају различити ниво власти (Република, локалне самоуправе, аутономна покрајина Војводина и ЈП „Путеви Србије“). Услед овако хетереогене структуре која прожима различите нивое власти, као и бројних законских измена, пројекције ове ставке су релативно нестабилне, а може се приметити да су у протеклим годинама реализације често биле ниже од иницијалних пројекција. Од укупног подбачаја непореских прихода од 8,8 млрд динара у 2012. години, подбачај у буџету Републике износио је око 1,8 млрд динара, пре свега због мањих прихода на основу продаје добара и услуга и наплате различитих облика казни.

## 1.2. Јавни расходи у 2012. години

**Консолидовани расходи опште државе су у 2012. години били за око 30 млрд динара мањи од планираних.** Ребалансом буџета у септембру 2012. укупни консолидовани расходи опште државе планирани су на нивоу од 1.653,2 млрд динара. У 2012. године извршени расходи изнели су 1.622,8 млрд динара, што је за 30,4 млрд динара мање од планиране потрошње.

**Највеће уштеде у односу на план остварене су на расходима за куповину робе и услуга.** Расходи за робу и услуге<sup>4</sup> били су мањи за 20,7 млрд динара од ребалансом планираног нивоа. Сматрамо да основни разлог за овако изражено

<sup>4</sup> У расходе за набавку робе и услуга укључујемо и остале текуће расходе.

одступање од плана заправо лежи у објективним тешкоћама да се у септембру 2012. године предвиди кретање расхода до краја године. Наиме, 2012. година је у погледу кретања расхода за робу и услуге била прилично нерегуларна. Година је започела снажним, предизборним повећањем ових расхода (период јануар-мај), а онда је дошло до њихове нагле контракције, што је трајало до тренутка када је предложен ребаланс буџета. Такође, током лета, дошло је и до нове организације појединих министарстава. Све то је готово онемогућило поуздану процену кретања расхода за набавку робе и услуга до краја године и резултирало је много већим одступањем извршења расхода за робу и услуге у односу на план него што је то случај код расхода који су чвршће везани за законске обавезе државе (пензије, на пример), што се може јасно уочити у Табели 2.

**Табела 2. Структура јавних расхода опште државе у 2012. години – план и извршење (млрд динара)**

	План	Извршење	Разлика
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.653,2	1.622,8	-30,4
Текући расходи	1.511,3	1.479,9	-31,4
Расходи за запослене	376,8	374,7	-2,1
Куповина робе и услуга	292,7	272,0	-20,7
Камате	71,8	68,2	-3,6
Субвенције	113,5	112,6	-0,9
Пензије	474	473,7	-0,3
Социјална заштита	182,5	178,8	-4,0
Капитални расходи	125,9	126,3	0,4
Буџетски кредити	16	16,6	0,6

**Део уштеда у набавци робе и услуга последица је и унапређења система управљања јавним средствима.** Важно је истаћи и да је, упоредо с ребалансом буџета, у септембру дошло и до битних промена и унапређења система управљања јавним средствима. Те промене су дале резултате у последњем кварталу 2012. године. Реч је првенствено о томе да је у Закону о буџетском систему обрисан појам сопствених прихода буџетских корисника, чиме су створене претпоставке да (ранији) сопствени приходи буду општи приход буџета и да се, према томе, буџетски корисници боље контролишу и мање троше. Даље, ефекте (мање расходе) дале су и одредбе којима се одређује да буџетски корисници на време обавештавају Управу за трезор о новом уговору којим се преузима обавеза, о преузетим обавезама (условима плаћања) и о захтевима за плаћања.

**Мањи расходи за камате су последица и ап्रेसијације динара.** Највећи део јавног дуга Србије деноминираан је у страној валути. Због тога се неочекивана номинална ап्रेसијација динара у последњем кварталу претходне године одразила на мање расходе за камате од планираних. Расходи за камате у 2012. су били за 3,6 млрд динара мањи од плана из септембра.

**Мање извршење у односу на план уочили смо и код расхода за социјалну заштиту и код расхода за запослене.** Ова одступања од плана су, по свему судећи, део специфичних појава, будући да је до одступања од плана дошло само на појединим нивоима власти. Расходи за социјалну заштиту су мањи у односу на план за 4 млрд динара на нивоу локалне самоуправе и последица су искључиво лошег планирања расхода локалне самоуправе, а не системских напора да се ови расходи држе под

контролом.<sup>5</sup> Одступање у односу на план расхода за запослене је било нешто мање (2 млрд динара) и до њега је дошло једино у оквиру РФЗО, где смо учили и да је повећање расхода за зараде у децембру нешто мање од уобичајеног).<sup>6</sup>

**Преостали расходи су извршени у складу с очекивањима из септембра 2012. године.** Расходи за пензије, субвенције и капитални расходи извршени су у складу са септембарским плановима. Пензије су дефинисане законском индексацијом те је њихово планирање врло поуздано. Субвенције делом одлазе на пољопривреду, делом на предузећа у државној својини, а делом се троше на програме подршке приватном сектору. Расходи за субвенције у 2012. години су својим извршењем у 2012. години достигли и рекордно учешће у БДП-у, од 4% БДП-а.<sup>7</sup> Капиталне инвестиције су у 2012. години такође извршене у складу са планом из септембра, али је ово последица повлачења азербејџанског кредита и мањег извршења осталих пројеката. Интересантно је приметити да су државна издвајања за инвестиције у 2012. години износила 3,9% БДП-а и била су мања од издвајања за субвенције и нето буџетске позајмице.

### 1.3. Анализа фискалних токова у 2012. години по различитим нивоима власти

**Према је остварени дефицит консолидоване државе у 2012. години од 217 млрд динара био у складу са планом из септембра (222 млрд динара), структура оствареног дефицита је знатно одступила од плана.** У претходном поглављу је показано да су консолидовани јавни приходи и јавни расходи били другачији од очекивања из септембра 2012. године – иако је укупни остварени дефицит био у оквирима очекиваног. У Табели 3. приказан је план и остварење јавних прихода, расхода и дефицита по различитим нивоима власти. Уочавамо значајна одступања од плана из септембра, нарочито велика код буџета Републике, локалне самоуправе и РФЗО што захтева додатну анализу.

**Табела 3. Фискални токови у 2012. години по различитим нивоима власти (млрд динара)**

	Приходи			Расходи			Биланс		
	План	Остварено	Разлика	План	Остварено	Разлика	План	Остварено	Разлика
<b>Укупно (консолид.)</b>	<b>1.430,6</b>	<b>1.405,4</b>	<b>-25,2</b>	<b>1.653,1</b>	<b>1.622,8</b>	<b>-30,3</b>	<b>-222,5</b>	<b>-217,4</b>	<b>5,1</b>
Република	806,3	788,5	-17,8	1009,9	1001,4	-8,5	-203,6	-212,9	-9,3
Лок. самоуправа	292,4	283,7	-8,7	302,6	282,9	-19,7	-10,2	0,8	11,0
ЈП „Путеви Србије“	28,0	26,9	-1,2	36,8	36,5	-0,3	-8,7	-9,6	-0,9
Фонд ПИО	564,0	561,8	-2,2	564,1	562,3	-1,8	0,0	-0,4	-0,4
РФЗО	210,2	209,9	-0,3	210,1	205,8	-4,3	0,0	4,0	4,0
НСЗ	32,4	31,4	-1,0	32,4	30,6	-1,8	0,0	0,8	0,8

**Буџет Републике је извршен у складу са Законом о буџету, а већи дефицит је последица повлачења азербејџанског кредита који није био укључен у Закон.** Формално гледано, републички буџет је извршен у складу са Законом о буџету, јер је

<sup>5</sup> Постоје објективни разлози који отежавају планирање расхода локалне самоуправе, што је детаљније описано у наредном поглављу.

<sup>6</sup> Пракса је да РФЗО пре Нове године унапред исплати део зарада запосленима због чега су расходи за запослене у децембру знатно већи, а у јануару знатно нижи од просека.

<sup>7</sup> Са нето буџетским позајмицама, које такође сматрамо врстом субвенција.

дефицит републике износио око 200 млрд динара<sup>8</sup> (планирано је било 203,6 млрд динара). Требало би, међутим, на расходе државе на републичком нивоу додати и повлачење трансхе кредита од Владе Републике Азербејџан у износу од 12 млрд динара<sup>9</sup> – због чега је стварни дефицит на нивоу републике у 2012. био заправо већи од плана и износио је 212,9 млрд динара. Кредит азербејџанске Владе се троши тако што се средства уплаћују директно на рачун компаније „Аз Вирт“<sup>10</sup> и Влада Србије нема потпуну контролу над извршењем тих расхода. Ови расходи нису били укључени у Закон о буџету у 2012. (као ни у 2013. години), али су део укупних расхода Републике, па, и поред тога што нису укључени у Закон, морају бити укључени у фискални резултат Републике и консолидоване државе. Фискални савет ипак оцењује да су, и поред већег од очекиваног повлачења пројектних зајмова, у 2012. у начелу остварени планирани циљеви на нивоу Републике. Препорука Фискалног савета је да се унапреди процес планирања и уговарања јавних расхода попут азербејџанског кредита, те да се они укључе у Закон о буџету, или евентуално планирају у оквиру других целина консолидоване државе (ЈП „Путеви Србије“ на пример).

**И поред тога што су, у начелу, остварени буџетски циљеви Републике у 2012. години, успостављени су врло забрињавајући трендови с којима се ушло у 2013. годину.** Приходи републичког буџета су у односу на план из септембра 2012. били за чак 17,8 млрд динара мањи. Пад прихода Републике у односу на план је био најизраженији на акцизама, непореским приходима и ПДВ-у. У 2012. је овај мањак у приходима Републике био компензован знатно мањим расходима од плана – посебно на позицијама набавка робе и услуга, расходи за камате и др. Забрињавајуће је, међутим, што је системски проблем, каквим сматрамо подбацивање буџетских прихода, за сада компензован мањим извршењем расхода за набавку робе и услуга и неочекиваним променама макроекономског окружења (ап्रेसијација динара), а не организованим напорима Владе и реформама. Због тога је могуће да смањење расхода буде само привремено, док је губитак на буџетским приходима вероватно трајније природе. То ће онда водити повећању (или мањем смањењу од планираног) дефицита и неодрживој фискалној позицији државе (јавног дуга) у наредним годинама.

**Локална самоуправа је остварила бољи резултат од планираног.** У Табели 3 се види да је у септембру 2012. године планиран дефицит локалне самоуправе (АП Војводина, градови и општине) од 10,2 млрд динара, док је остварен суфицит од око 0,8 млрд динара. Као и у случају републичког буџета, и локална самоуправа је остварила мање и приходе и расходе од планираних. Укупно остварено побољшање дефицита у односу на план од 11 млрд динара првенствено је последица непоузданог планирања фискалних токова у локалној самоуправи. Два основна чиниоца која су довела до смањења дефицита локалне самоуправе у односу на план јесу мањи од планираног дефицит града Београда и суфицит који су остварили остали градови и општине.

**Планирање дефицита локалне самоуправе је заправо врло непоуздано, посебно у 2012. години.** Ниво дефицита локалне самоуправе<sup>11</sup> је у општем случају тешко предвидив, пошто централни ниво власти нема правовремен и јасан увид у стање финансија свих појединачних локалних самоуправа. Ипак, постојале су одређене

<sup>8</sup> Обједињавање сопствених прихода буџетских корисника и осталих буџетских прихода знатно је повећало транспарентност трошења јавних средстава и самим тим допринело побољшању фискалне позиције државе, али због кашњења појединих података отежава праћење извршења буџета.

<sup>9</sup> Укупан кредит Владе Азербејџана износи 300 милиона евра.

<sup>10</sup> Интересантно је приметити да се пројектни зајмови књиже као расход државе оног тренутка када се повуку, а не када се потроше. То значи да је могуће да у 2012. години није потрошено свих 12 млрд динара повучених у децембру.

<sup>11</sup> Ради поједностављења анализе нисмо посебно анализирали буџет АП Војводине, иако је и он укључен у укупне резултате локалне самоуправе.

методе за процену дефицита локалне самоуправе засноване на искуству из претходних година. Наиме, пракса у неколико претходних година је показивала да је дефицит локалне самоуправе био приближно једнак дефициту града Београда. Овакав исход није изненађујући узимајући у обзир чињеницу да је за креирање дефицита неопходно задуживање којим би се тај дефицит финансирао, а могућности локалне самоуправе за задуживање (сем Београда) су законски врло ограничене. Због тога је укупан дефицит локалне самоуправе до 2012. године практично био дефицит града Београда, док су остале локалне самоуправе биле приближно избалансиране, тј. трошиле су онолико средстава колико прикупе и добију трансфера из Републике. Тако је и у 2012. години планиран дефицит локалне самоуправе од око 10 млрд динара, пошто се сматрало да ће град Београд остварити планирани дефицит од 8,6 млрд динара.

**Београд је, међутим, имао мањи дефицит од плана.** Уместо планираних 8,6 млрд динара, дефицит Београда у 2012. је износио око 5,1 млрд динара. Најзначајнија ставка због које је дошло до смањења београдског дефицита је смањење расхода за зграде и грађевинске објекте у односу на план, у износу од око 5 млрд динара. Могуће је да овај податак наговештава смањење инвестиционе активности града Београда, која је претходних година била веома висока, али је за последицу имала и знатно повећање градског дуга.

**Преостали градови и општине су у 2012. остварили суфицит од 4,8 млрд динара уместо планираног дефицита од 1,5 млрд динара.** У 2012. години, дакле, преостали део локалне самоуправе прикупио је више прихода него што је потрошио, што није била пракса у претходним годинама када су локалне самоуправе трошиле сва средства која прикупе. Ово, међутим, не значи да је локална самоуправа у 2012. била рестриктивнија него иначе. Напротив, градови и општине су изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године добили (на рачун смањења прихода Републике) око 40 млрд динара додатних средстава годишње.<sup>12</sup> Стога фискални резултат локалне самоуправе у 2012. години не можемо оценити позитивно, премда је он био нешто повољнији од очекивања из септембра.

**Смањење дефицита локалне самоуправе у 2012. години неће имати велике импликације на њихов дефицит у 2013. години.** Фискалном стратегијом је планирано осетно смањење дефицита локалне самоуправе у 2013. – пад њиховог дефицита са планираних 10,2 млрд динара из 2012. године на 4,3 млрд динара у 2013. години. Чињеница да је до побољшања дефицита на локалном нивоу дошло већ у 2012. никако не значи да ће се сличан тренд наставити и у наредној години, јер је мало вероватно да ће локална самоуправа – сада када је дошла до избалансираног буџета – прећи у знатан суфицит. Очекујемо дакле да дефицит на локалном нивоу буде у планираним оквирима у 2013. години. Истицање ове чињенице је битно будући да је бољи од очекиваног резултат локалне самоуправе „спасао“ фискални резултат у 2012. години (да дефицит не превазиђе планирани ниво од 6,7% БДП-а). У 2013. више нећемо моћи да рачунамо на таква позитивна изненађења локалне самоуправе, која би могла да компензују очекивано мање прикупљање јавних прихода од планираног нивоа.

**Суфицит РФЗО је техничке природе те не указује на стварна побољшања у функционисању овог фонда.** Републички фонд здравственог осигурања је у 2012. години остварио непланирани суфицит од 4 млрд динара. Овај суфицит је последица специфичности у динамици прихода и расхода РФЗО-а, коме одређена средства доспевају у последњем радном дану у години када их је немогуће потрошити. Стварни финансијски показатељи овог фонда зправо већ дужи низ година нису повољни. РФЗО је у претходним годинама акумулирао велике доцње према добављачима, што указује

<sup>12</sup> У односу на период непосредно пре ступања на снагу измена Закона.

на структурне проблеме унутар РФЗО-а и потребу за свеобухватном реформом овог система. Позитиван наговештај би могло да буде одређено смањивање доцњи које смо уочили у другој половини 2012, пре него суфицит који је остварен на крају ове године. Надамо се да ће се тренд смањивања доцњи РФЗО-а наставити и у 2013. години, али ипак сматрамо да је за успостављање трајне одрживости овог система потребно спровести радикалне реформе.

## 2. Решавање проблема акумулираних доцњи

**У претходних неколико година дошло је до израженог раста доцњи државе, посебно у здравству, локалној самоуправи и за одржавање путне инфраструктуре.** Акумулирање кашњења у плаћању државе је двоструко опасно. С једне стране, то угрожава јавне финансије, јер се неплаћене обавезе најчешће на крају преваљују на јавни дуг, а, с друге стране, доцње повећавају великвидност привреде, која не добија средства за продати производ или услугу. Стога је веома битно решити питање постојећих доцњи, као и спречити настајање нових у 2013. години.

**Статистика доцњи је непоуздана и отежава прецизну анализу одрживости јавних финансија.** Према (и даље непотпуним) подацима о стању доцњи у вишегодишњем периоду, сада је евидентно да је вредност доцњи била већа него што су то претходни подаци показивали. Наиме, рекордни ниво доцњи од око 67 млрд динара средином претходне године већи је за око 15 млрд динара од последње процене Фискалног савета (према подацима расположивим у новембру прошле године).<sup>13</sup> У методолошком смислу, добро је што су пред крај претходне године прецизније евидентирани доцње државних органа, а у економском и фискалном смислу – позитивно је што су високе доцње делимично умањене.

**И даље нису познате доцње јединица локалних власти, а могуће је да ће се евидентирати још неке акумулиране доцње и да ће се формирати нове доцње.** Подаци о доцњама јединица локалних власти могу се само грубо проценити (на око 13 млрд динара), а могуће је да ће се током године испоставити да поједине доцње државних органа, акумулиране у ранијем периоду, нису до сада прецизно евидентирани. Уз све наведено, иако не постоје директна обавеза државе за доцње јавних предузећа, могуће је да се оне непосредно или посредно прелију на обавезе државе и да се тиме овај проблем додатно увећа. Стога је битно, прво, прецизно евидентирати вредност доцњи на свим нивоима опште државе, затим спречити формирање нових доцњи и, треће, утврдити принципе за уређен и одговоран начин решавања доцњи свих државних органа.

**У другој половини 2012. године смањене су доцње државних органа.** Након рекордне вредности доцњи у јуну 2012. године (око 67 млрд динара), до краја прошле године доцње опште државе су умањене на око 54 млрд динара. Смањење доцњи за око 13 млрд динара проистекло је из смањења доцњи Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО, око 5 млрд динара), ЈП „Путеви Србије“ (1 млрд динара), а, у групи буџетских корисника, у другој половини 2012. плаћене су доцње које је акумулирало Министарство економије и регионалног развоја (6 млрд динара). Од преостале 54 млрд динара доцњи, око 15 млрд динара су доцње фондова обавезног социјалног осигурања (РФЗО, фонд ПИО и Национална служба за запошљавање; само РФЗО има доцње у вредности од 10 млрд динара), око 13 млрд динара су доцње

<sup>13</sup> Евидентирани су нове доцње буџетских корисника – министарстава (за око 10 млрд динара) и фондова обавезног социјалног осигурања (за око 5 млрд динара).

јединица локалне самоуправе, такође око 13 млрд динара су доцње здравствених установа (болница и домова здравља), око 11 млрд динара су доцње буџетских корисника, док доцње ЈП „Путеви Србије“ износе око 2 млрд динара.

**Усвојена и предложена законска решења треба да доведу до заустављања даљег повећања и до смањења акумулираног стока доцњи.** Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама одређено је да убудуће јавни сектор плаћа у року од 45 дана (90 дана за обавезе РФЗО и то тек од 2015. године), што би требало да спречи настанак нових доцњи. Даље, посебним законом<sup>14</sup> предвиђено је да се неплаћене обавезе здравствених установа (у износу до 13 млрд динара) преузму у јавни дуг, с динамиком отплате у дванаест кварталних рата почев од краја првог квартала 2013. године. Додатним изменама одговарајућих закона<sup>15</sup>, створене су претпоставке за уштеде у здравству. Реч је о формирању Централне комисије за лекове и централизацији набавки лекова, плаћањима здравствених установа према утврђеном финансијском плану и за одређене намене и доношењу кадровског плана и контроли запошљавања од стране Министарства здравства. Када су доцње јединица локалне власти у питању, Влада је понудила<sup>16</sup> локалној самоуправи и њиховим повериоцима за извршене капиталне инвестиције да преузме отплату дуга (емитовањем обвезница у корист повериоца с почеком од једне године и плаћањем у наредне две године), а средства за исплату би требало да буду обезбеђена обустављањем припадајућих пореза и трансфера локалној самоуправи.<sup>17</sup> У вези с овим планом, постоји ризик да се, када дође време, не обуставе порези и трансфери и да Република у потпуности преузме терет враћања доцњи локалне самоуправе. Овакву опасност је потребно избећи и не дозволити да се подстиче задуживање уз наду да ће централни ниво власти покрити будуће обавезе других нивоа државе.

**Створене су претпоставке да се део дуга по основу акумулираних доцњи исплати у средњорочном периоду, уз спречавање озбиљног нарушавања одрживости јавних финансија.** Препорука Фискалног савета је била да се решавање проблема доцњи не одлаже, већ да се конципирају и примене мере које би повећале ликвидност у привреди и које би увеле ред у динамику плаћања обавеза јавног сектора.<sup>18</sup> Променама у систему управљања јавних средстава, претварањем дела доцњи у јавни дуг уз одговарајућу динамику отплате, законским променама којима се спречава формирање нових доцњи и другим наведеним решењима – створене су неопходне претпоставке да се доцње контролишу и да се исплати део дуговања јавног сектора према привреди.

**За исплату највећег дела доцњи не постоји јасан план.** Неке доцње су умањене у другој половини 2012. године (РФЗО, ЈП „Путеви Србије“, поједини буџетских корисници), а за исплату одређених дугова усвојен је конкретан план (здравствене установе, дугови локалне самоуправе за капиталне инвестиције). Тиме је предвиђено решавање око 20 млрд динара доцњи до 2015. године. С друге стране, за решавање преосталих доцњи (око 35 млрд динара) не постоје чврсти оквири. Реч је о преосталим доцњама буџетских корисника, ЈП „Путеви Србије“, фондова обавезног

<sup>14</sup> „Закон о преузимању обавеза здравствених установа према веледрогеријама по основу набавке лекова и медицинског материјала и претварању тих обавеза у јавни дуг Републике Србије“.

<sup>15</sup> „Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити“ и „Закон о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању“.

<sup>16</sup> „Програм за измиревање обавеза локалних власти по основу капиталних инвестиционих издатака према приватном сектору“.

<sup>17</sup> Према раније расположивим подацима (из новембра 2012. године), од укупних доцњи локалне самоуправе (13 млрд динара), осам милијарди динара потиче од доцњи за капиталне инвестиције.

<sup>18</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, од 13. новембра 2012. године, стр. 36-37.



социјалног осигурања, као и о делу дуга локалне самоуправе. Према плановима Министарства финансија и привреде, предвиђа се да се највећи део преосталих доцњи исплати из средстава државних органа који су акумулирали доцње и без посебних програма који би захтевали додатна средства из буџета Републике. Принцип да доцње исплате они који су их акумулирали јесте исправан, али остаје неизвесно да ћи се сви државни органи бити у стању да плате раније дугове.

**Досадашња усвојена решења увећавају буџетске расходе у прихватљивој мери, али извор ризика представља неизвесност у погледу укупних доцњи и непостојање плана за исплату неплаћених акумулираних обавеза.** Препорука Фискалног савета је била да средства за исплату доцњи не превазиђу 0,5% БДП-а у једној години, како се буџетски дефицит у јавни дуг по овом основу не би отргли контроли. Процењена динамика исплата доцњи, на основу до сада усвојених решења и пожељне динамике отплате других нерегулисаних обавеза, указује на то да је могуће да са наведени циљ оствари. Препоручујемо да се, где год је могуће, утврди принцип да доцње плаћају државни органи који су их формирали. У противном, може се лако протумачити да ће централна власт на крају увек плаћати трошкове који се јављају код појединих државних органа, што би онда подстакло њихово даље неодговорно управљање сопственим финансијама. У случају када буџет мора да преузме обавезу плаћања доцњи, плаћања треба да се испланирају до 2015. године (као у случају дуга здравствених установа). Да се граница о плаћању доцњи у вредности до 0,5% БДП-а годишње не би пробила, потребно је и да се нове законске одредбе о роковима плаћања, као и о контроли, планирању и извршавању јавних расхода на свим нивоима опште државе и у јавним предузећима – спроводе у пракси.

### 3. Анализа фискалних кретања у прва два месеца 2013. године

**Према прелиминарним подацима, дефицит Републике у прва два месеца 2013. године износи око 35 млрд динара.** Будући да су за прва два месеца доступни прелиминарни подаци само на републичком нивоу, нашу анализу смо засновали на кретањима републичког буџета. Међутим, због доминантног учешћа републичког буџета (преко 90% укупног дефицита ће се остварити на републичком нивоу) све наредне анализе се суштински могу третирати и као анализе консолидованог буџета. Након регистрованог дефицита Републике у јануару од 7 млрд динара и прелиминарних података о фебруарском мањку, евидентно је да ће дефицит Републике након два месеца бити изузетно висок. На тај начин, настављају се и погоршавају негативне тенденције с краја претходне године, нарочито када су јавни приходи у питању.

**У прва два месеца године обично се остварују знатно ниже вредности дефицита од оног који је остварен у 2013. години.** Дефицит Републике је након два месеца 2013. године већ превазишао четвртину вредности планираног годишњег дефицита (122 млрд динара). У годинама пре кризе, на почетку године је углавном оствариван суфицит, да би у наредне три године дефицит уобичајено у прва два месеца године износио свега око 15% дефицита који се реализује у целој години. Изузетак је једино 2012. година када је дефицит у јануару и фебруару износио 22% годишњег дефицита. При томе, треба имати у виду да је дефицит у 2012. на почетку године био увећан нерегуларним околностима – ванредним субвенцијама исплаћеним у јануару и ниским приходима у фебруару услед ванредног стања због временских непогода. То је био и предизборни период, када се јавни расходи уобичајено отимају контроли и

изузетно повећавају дефицит.<sup>19</sup> Због тога 2012. не сматрамо репрезентативном за очекивани ниво дефицита у јануару и фебруару, иако Влада у јавности презентује и нека поређења фискалних токова из 2013. с овом годином.

**Динамика дефицита на почетку 2013. је заправо негативна и упозоравајућа.** Уколико би се до краја године остваривала просечна вредност дефицита из прва два месеца, онда би дефицит Републике у 2013. години био већи од 200 млрд динара, што је чак око 5,5% БДП-а (уместо планирана 3,3%). Пројекције су, заправо, још лошије ако се има у виду да се, као што је речено, у прва два месеца године обично остварује нижа просечна вредност дефицита него у периоду од марта до децембра. То би значило да, уколико се садашње негативне тенденције наставе и ако се не предузму корективне мере, републички дефицит на крају године може да буде и двоструко већи од планиране вредности за целу годину. Због тога смо сматрали неопходним да кроз детаљну анализу јавних прихода и јавних расхода видимо да ли је изузетно висок дефицит у прва два месеца 2013. године последица привремених чинилаца или ће се слични трендови наставити до краја године – без обзира на тако кратак период и недовољно поуздане информације које имамо.

**Први знаци су неповољни, али ћемо за коначну оцену кретања дефицита (посебно јавних прихода) у 2013. ипак морати да сачекамо још неколико месеци.** Крајем 2012. године дошло је до значајних промена у акцизној политици и систему наплате ПДВ-а, што се могло одразити на промену понашања учесника на тржишту (повећање залиха цигарета, прелазак с месечног на тромесечно плаћање ПДВ-а и слично). Због тога је могуће да ће већ резултати о јавним приходима у марту и/или априлу бити нешто повољнији од оних из јануара и фебруара и да ће поправити негативну слику на коју указује дефицит из прва два месеца. Ипак, узимајући и могућа накнадна побољшања у обзир, прелиминарне анализе прва два месеца 2013. указују на то да сав мањак неће моћи да буде надокнађен у наредним месецима.

**Фискални савет оцењује да ће, уместо планираних 3,6% БДП-а, консолидовани дефицит у 2013. години бити најмање 4,3% БДП-а.** Крајем 2012. године, приликом анализе фискалног оквира за 2013. годину, дали смо оцену да ће дефицит вероватно бити већи од планираног за око 25 млрд динара (0,7% БДП-а).<sup>20</sup> Тада смо сматрали да највећи ризик лежи у лошем планирању јавних расхода (око 20 млрд динара) и оптимистичном планирању јавних прихода (око 5 млрд динара). Трендови с краја 2012. године, а посебно у прва два месеца 2013. године, упућују на закључак да ће јавни приходи у 2013. години подбацити у односу на план и више од наших очекивања. С друге стране, и поред чињенице да се смањују ризици да поједини расходи премаше планирани оквир (набавка робе и услуга због мање базе из 2012. и камате због апресијације), на страни јавних расхода појављују се и неки нови изазови за буџет („Железара Смедерево“, дуг Фонда за заштиту животне средине, нове иницијативе подршке привреди и друго).<sup>21</sup> Изгледа да се, у укупном збиру свих трендова, фискални токови погоршавају те да наша процена из новембра 2012. о висини дефицита у 2013. години може да буде само повећана. Поузданију оцену фискалних токова у 2013. години ћемо ипак дати тек када будемо имали више података.

<sup>19</sup> Ванредни расходи нису изостали ни на почетку 2011. године, пошто је тада из буџета Републике плаћен закуп израелског сателита.

<sup>20</sup> Видети документ: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, од 13. новембра 2012. године.

<sup>21</sup> Најављено је да се неке од ових иницијатива неће директно финансирати из буџета, што онда формално не би повећало дефицит. Ово су, ипак, стварни трошкови за државу који ће повећати и јавни дуг, свеједно да ли ће бити књижени као дефицит или не.

### 3.1. Приходи буџета Републике у 2013. години

Дефицит буџета је у прва два месеца 2013. висок првенствено због подбацивања јавних прихода. У Табели 4. дата је реализација главних пореских облика у јануару и фебруару ове године. Такође, на основу динамике остварења у протеклим годинама, као и очекиваних макроекономских кретања у 2013. години, дали смо процену о томе колико би приближно јавних прихода требало да буде наплаћено у прва два месеца како би се на годишњем нивоу у потпуности наплатили порески приходи планирани буџетом за 2013. годину. У табели се види да је у прва два месеца 2013. прикупљено око 15 млрд динара мање јавних прихода него што је очекивано у овом периоду. Напомињемо још једном да је, са становишта кредибилности оцена, период од свега два месеца веома кратак, нарочито имајући у виду бројне законске и макроекономске промене које су се десиле и које се и даље одвијају.

На основу прва два месеца покушали смо да дамо и неке прелиминарне закључке у погледу кретања јавних прихода до краја године. Након што постану доступни подаци о реализованим приходима за прва четири месеца ове године, Фискални савет ће бити у могућности да пружи детаљније и поузданије пројекције јавних прихода у 2013. години. За сада смо у последњој колони Табеле 4 дали и квалитативну оцену кретања појединих јавних прихода. Сматрамо да су проблематични порески облици порез на добит, порез на додату вредност и (евентуално) акцизе. Такође, мањак прихода у 2013. години ће се доминантно одразити на Буџет Републике, с обзиром да наведени порески облици доминантно или искључиво припадају републичком нивоу власти.

Табела 4. Наплата главних пореских облика у прва два месеца 2013. године (млрд динара) и очекивани<sup>22</sup> ниво прихода у овом периоду

Главни порески облици	Реализовани ниво	Очекивани ниво	Оцена Фискалног савета
Порез на доходак	25,0	25,0	За сада у реду
Порез на добит	8,0	10,5	Известан подбачај
Акцизе	30,7	30,5	Наизглед у реду
ПДВ	54,7	67,5	Проблематично извршење
Царине	4,2	4,4	За сада у реду
Доприноси	61,8	61,5	За сада у реду

Подбачај пореза на добит предузећа у прва два месеца ове године потврђује оцене Фискалног савета да су приходи од овог пореског облика озбиљно прецењени при изради буџета за 2013. годину. При оцени буџета Републике за 2013. годину Фискални савет је указао да су буџетирани приходи од пореза на добит прецењени, и то по два основа: прво, једнократни приходи од пореза на добит у 2012. години (продаја „Максија“ „Делезу“, књиговодствено исказана добит појединих јавних предузећа која су иначе губиташи) нису адекватно искључени из основице при пројектовању прихода у 2013. години и, друго, чињеница да је профитабилност компанија осетно смањена у 2012. години наспрам 2011. године такође није била уважена у одговарајућој мери. Трендови у прва два месеца ове године су у складу са раније изнесеним оценама Фискалног савета, тако да остајемо при ставу да ће

<sup>22</sup> Ниво прихода који би требало да буде наплаћен у прва два месеца ове године како би била обезбеђена реализација прихода у планираном износу за целу годину.

реализација пореза на добит предузећа у овој години бити осетно испод буџетираног нивоа средстава.

**Доступни подаци за прва два месеца указују на то да се наплата пореза на доходак, царина и доприноса за сада одвија по плану.** За сада нема знака подбачаја када су ови порески облици у питању и њихово извршење је у складу са средствима која су предвиђена буџетом за 2013. годину. Такође, нема никаквих индиција да би наплата ових јавних прихода могла осетније да пребаци износ буџетираних средстава у 2013. години.

**Наплата акциза у прва два месеца је наизглед у складу с очекивањима, али постоје ризици да се буџетирана средства не наплате у пуном износу до краја године.** Као што је поменуто, очекивани приходи у прва два месеца ове године су пројектовани на основу динамике наплате јавних прихода у претходним годинама. Међутим, раније смо показали да је ванредно повећање акциза у октобру 2012. године знатно променило динамику наплате акцизних прихода у 2013. години у односу на претходне године. Отуда, за разлику од царина или доприноса код којих није дошло до промене динамике наплате у 2013. години, трендови из претходних година у случају акциза не морају бити адекватан показатељ степена извршења у текућој години. Отуда видимо ризик да укупни приходи од акциза на крају 2013. године ипак буду нижи од буџетираног нивоа, тим пре што су акцизе (на дуван) подбациле у односу на буџетирана средства у 2012. години за преко 11 млрд динара.

**Озбиљан подбачај прихода од ПДВ-а у прва два месеца ове године тешко може да буде искључиво последица привремених фактора.** Структура функционисања система ПДВ-а је значајно измењена у 2013. години: граница за тромесечно измиривање пореских обавеза је повећана са 20 на 50 милиона динара годишњег промета, обавезна граница за улазак у ПДВ систем је повећана са 4 на 8 милиона динара промета, укинут је минимални ниво годишњег промета за добровољни улазак у ПДВ систем, рок за повраћај ПДВ-а је смањен са 45 на 30 дана, односно са 15 на 10 дана у случају претежних извозника, док је малим и средњим предузећима омогућено да пореске обавезе измирују по наплати потраживања (а максимално до шест месеци након фактурисања). Поједине од поменутих законских измена ће имати трајан ефекат на смањење прихода од ПДВ-а, попут повећања минималне границе за обавезан улазак и укидања добровољне границе за улазак у ПДВ систем, док ће остале мере имати једнократни негативан ликвидносни ефекат у првим месецима примене, попут убрзаних ПДВ повраћаја или повећања границе за тромесечно измиривање пореских обавеза.

**Због свега наведеног промењена је динамика наплате ПДВ-а у односу на претходне године, тако да се подбачај ових прихода у прва два месеца, од готово 13 млрд динара, не може у потпуности сматрати меродавним индикатором.** Кључно питање је колики је проценат подбачаја резултат привремених/једнократних мера а колики проценат је трајног карактера. На пример, повећање границе за тромесечно измиривање ПДВ обавеза резултовало је мањим ПДВ приходима у фебруару за око 1 млрд, јер су поједини месечни обвезници прешли у тромесечне и своје обавезе ће измити у априлу, уместо у фебруару како су то чинили у претходним годинама. Такође, анализом повраћаја ПДВ-а у прва два месеца ове године у односу на обим повраћаја у претходним годинама можемо закључити да је скраћивање рокова за повраћај ПДВ-а резултовало једнократним губитком прихода од око 4 млрд динара. Ова два ефекта заједно, дакле, могу да објасне мање од 40% подбачаја ПДВ прихода. Непознаница су ефекти увођења могућности да мала и средња предузећа измирују пореске обавезе тек по наплати потраживања. Фискални савет је критиковао увођење ове могућности и указивао на могуће злоупотребе система, као и на чињеницу да ће ова

новина захтевати велике административне капацитете пореских власти (који би иначе могли бити употребљени на продуктивнији и издашнији начин у погледу наплате пореских прихода). Детаљније и поузданије оцене о кретању ПДВ-а ће бити могуће дати након што буду доступни подаци за прва четири месеца. Међутим, већ сада се чини извесним да близу 13 млрд динара подбачаја у прва два месеца не могу бити искључиво резултат привремених/једнократних фактора, већ да се и делимично ради о трајним ефектима који ће проузроковати подбачај прихода од ПДВ-а у 2013. години у односу на буџетирана средства.

### **3.2. Расходи буџета Републике у 2013. години**

**Расходи републичког буџета су у прва два месеца 2013. године били углавном под контролом.** Номинални раст расхода у прва два месеца 2013. године у односу на исти период претходне године је износио свега 2%. Иако не располажемо потпуним подацима о вредности и структури јавних расхода у 2013. години, изгледа да се повећавају недискрециони расходи (зараде у јавном сектору, пензије, камате), што је последица законских (индексација) и уговорних обавеза (нараслог јавног дуга и камата по том основу).<sup>23</sup> Неки дискрециони расходи су чак и номинално мањи него на почетку прошле године, чиме се потврђују тенденције с краја претходне године, када се може уочити јача контрола јавних расхода. Још је рано за оцену динамике јавних расхода у 2013. години, али је по свој прилици неочекивано висок дефицит буџета последица високог пада јавних прихода.

**Ипак, ефектуирају се ризици да се неки расходи у наредним месецима отму контроли.** Фискални савет је упозорио на могућност да јавни расходи у 2013. години буду већи од буџетираних уколико се не приватизује „Железара Смедерево“ и ако се непланираним буџетским издацима подржи оживљавање производње у овом предузећу.<sup>24</sup> У овом тренутку није јасно на који начин ће бити финансиран рад Железаре, али је евидентно да је потребно издвојити око 10 млрд динара непланираних средстава у 2013. години. То могу бити додатни расходи из буџета Републике, а могуће је да се део средстава обезбеди из пласмана Фонда за развој.

**Ефекти за буџет се не могу избећи и у случају да се „Железара Смедерево“ финансира преко Фонда за развој.** Треба имати у виду да су укупна планирана средства за пласман Фонда за развој у 2013. години приближно једнака потребама „Железаре Смедерево“. Фонд за развој нема могућности, нити је то његова сврха, да субвенционише предузећа у државном власништу. Постоји стога изражен ризик да се јави потреба да буџет Републике надокнади средства која би се иницијално пласирала преко Фонда за развој. Другим речима, ванредне интервенције државе у привреди треба посматрати као оптерећење за буџет, без обзира да ли се средства исплаћују непосредно из буџета или преко аутономне државне финансијске институције која формално није део опште државе. Уколико се „Железара Смедерево“ задужује уз гаранцију Фонда за развој, треба имати у виду да, према закону о раду овог фонда, Република Србија гарантује за гаранције које изда Фонд за развој. На тај начин, свака издата гаранција Фонда за развој увећава јавни дуг и оптерећује јавне финансије Србије.

**Влада је најавила решавање проблема дугова укинутог Фонда за заштиту животне средине.** Укидањем Фонда за заштиту животне средине остале су обавезе које

<sup>23</sup> Приметили смо и неуобичајено висок међугодишњи раст издвајања за зараде у јануару, али ћемо сачекати податке за још неколико месеци да бисмо видели да ли су у питању неке једнократне исплате.

<sup>24</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, новембар 2012. године, стр. 4.

је овај Фонд имао у износу од око 5,5 млрд динара. Најављује се да ће ове обавезе бити решене емитовањем обвезница и само делом директно из буџетских средстава. И у овом случају очигледно је да би требало поменути операције суштински посматрати као део буџета, јер ће се на крају и главница и припадајућа камата од обвезница исплаћивати из државних средстава.

**Потврђује се да је неопходно да се усвоје и прате квартални циљеви.** С обзиром на висок дефицит на почетку године и могућност да јавни расходи порасту изнад планираног нивоа, увођење кварталних циљева за јавне расходе, што је био предлог Фискалног савета<sup>25</sup>, постаје ургентно. Уколико дође до пробијања кварталних циљева, потребно је да се активирају утврђени механизми с циљем да се расходи и дефицит врате на пожељну путању. Има наговештаја да би меморандум о одрживој путањи расхода и дефицита за 2013. годину, који би укључио одговарајуће кварталне циљеве и стабилизационе мере, могао да буде договорен између Министарства финансија и привреде и Фискалног савета и усвојен до краја првог квартала.

#### 4. Јавни дуг и фискална одрживост

**Јавни дуг је на крају 2012. године достигао ниво од око 63% БДП-а.** То представља повећање јавног дуга за преко 3 млрд евра током само једне године, те да се његово учешће у БДП-у повећа за преко 13 п.п. БДП-а. Овакав тренд раста јавног дуга је неодржив и, уколико се не преокрене, сигурно ће довести до кризе јавног дуга. Такође, јавни дуг је сада већ далеко изнад законске границе од 45% БДП-а, па је Влада и у законској обавези да спроведе програм за смањење јавног дуга. Основни покретач раста јавног дуга је фискални дефицит и гаранације која држава даје на задуживање јавних предузећа. Због тога је неопходно да се у 2013. и у наредним годинама оштро смањује фискални дефицит, али и да се реструктурирају и учине самоодрживим јавна предузећа која тренутно зависе од државних гаранција (ЈАТ, „Србијагас“ и др.)

**У 2013. години учешће јавног дуга у БДП-у ће највероватније благо да порасте, али ће то доста зависити и од девизног курса динара.** Фискална консолидација започета у октобру 2012. успориће раст јавног дуга у 2013. години, али до сада предузете мере још увек нису довољне да се тај раст и заустави. Могуће је, међутим, да наставак реалне апресијације динара привремено смањи учешће дуга у БДП-у у 2013. години, али би то имало само једнократан утицај. Уз то, привремени пад дуга би могао чак опасно да делује на фискалну политику уколико би створио привид суштинског побољшања стања у јавним финансијама. Стварно смањење јавног дуга може бити утемељено само на смањењу фискалног дефицита и реформама јавног сектора.

**Да би се у 2014. години преокренуо тренд раста јавног дуга и спречила криза, потребно је додатно смањити дефицит за 1,5 до 2 п.п. БДП-а.** Као у случају 2013. године, у којој би јасно наговештена снажна реална апресијација динара могла привремено да допринесе смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у, тако би и у 2014. години већи приватизациони приливи могли да једнократно допринесу смањењу јавног дуга. То, међутим, нису одрживи начини за отклањање опасности од кризе јавног дуга, јер они само одлажу настајање кризе, али је не спречавају. Стога је неопходно да Влада испуни своје циљеве у 2014. години, које је зацртала и у Фискалној стратегији, а који подразумевају смањење фискалног дефицита у односу на 2013. годину за 1,7 п.п. БДП-

<sup>25</sup> Исто, стр. 15.

а. Само тако ће се путања јавног дуга трајно преокренути и спречити (а не само одложити) могућа криза.

**За сада је, међутим, вероватно једино смањење дефицита за 0,4 до 0,5 п.п. БДП-а и то на основу законске индексације пензија и плата у јавном сектору.** Законска индексација пензија и плата у јавном сектору, која ће се наставити од октобра 2013. године, довешће до смањивања њиховог учешћа у БДП-у и самим тим и до смањења учешћа јавних расхода у 2014. години. То, међутим, неће бити довољно да се обезбеди потребно фискално прилагођавање: на овај начин ће се обезбедити смањење расхода за свега 0,4-0,5 п.п. БДП-а, а потребно прилагођавање у 2014. износи око 1,7 п.п. БДП-а. То значи да је у 2014. години потребно уштедети додатних 400 до 450 милиона евра, што је изузетно велико прилагођавање.

**Преостали део смањења дефицита у 2014. години ће бити јако тешко обезбедити и потребно је већ сад за то припремити кредибилан план.** Да бисмо илустровали колико је велико прилагођавање потребно у 2014. години можемо га упоредити с фискалном консолидацијом из октобра 2012. године. Смањење дефицита за 400 до 450 милиона евра одговарало би новом повећању ПДВ-а за два процентна поена или реалном смањењу пензија и плата у јавном сектору за око 5%. Сматрамо да би потребно смањење дефицита у 2014. години додатним повећањем пореза било штетно, а снажно реално смањење плата и пензија тешко изводљиво. Стога је неопходно да Влада већ сада, уз припрему Фискалне стратегије, изradi и конкретне мере које ће довести до смањења дефицита на економски и социјално најрационалнији начин. У противном, Влада ће бити принуђена да поново посегне за *ad hoc* мерама (замрзавање или реално смањење пензија и плата, на пример) или да одустане од усвојених фискалних циљева за 2014. и тиме повећа могућност избијања кризе јавног дуга.

**Значајан ресурс за смањење дефицита у 2014. години налази се у успостављању одрживог система фискалне децентрализације.** Изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године, локалној самоуправи су, без преноса битнијих обавеза, преусмерена знатна средства која су раније припадала републичком буџету. Сматрамо да је сада потребно исправити ову неравнотежу и тиме би се могла обезбедити готово половина недостајућих уштеда у 2014. години (до 200 милиона евра).

**Уштеде би требало да проистекну и из спровођења структурних реформи, под условом да њихово спровођење започне, како је и планирано, у првој половини 2013. године.** Да би се обезбедиле преостале уштеде у 2014. години, потребно је већ сад започети спровођење темељних структурних реформи, јер ће оне своје прве опипљиве резултате дати тек наредне године. Напомињемо и да се Влада усвојеном Фискалном стратегијом за 2013. и обавезала да ће управо у 2013. спровести већи број структурних реформи у циљу неопходног смањивања фискалног дефицита. Почетак 2013. међутим не наговештава да ће се те реформе заиста и спровести у планираним роковима. У наредном поглављу смо дали краћи преглед неких од најважнијих планираних реформи.

**Влада би већ средином априла морала да има прву скицу буџета за 2014. годину и у њој би морало да се види на који начин планира даље смањење дефицита.** У априлу 2014. године Влада је у обавези да припреми нацрт Фискалне стратегије за 2014. годину с пројекцијама до 2016. године. Саставни део тог документа морао би да буде и први нацрт буџета за 2014. годину и позиције на којима се планира повећање прихода/смањење расхода које ће да доведу до потребног смањења дефицита у тој години. Сматрамо да би без усвајања, или бар започињања процедура за усвајање,

великог броја конкретних мера и реформи, план за потребно смањење дефицита у 2014. години вероватно био недовољно кредибилан.

## 5. Планиране реформе у 2013. години

**Од 2014. фискална консолидација треба да се спроводи смањивањем јавних расхода.** Планирано снажно смањивање дефицита у 2013. години треба да се обезбеди краткорочним мерама – на основу ефеката већих пореза и ограниченим растом пензија и плата. Планирано је да се смањивање фискалног дефицита од 2014. године остварује искључиво смањивањем јавних расхода, а не и додатним повећањем јавних прихода. Фискална стратегија предвиђа да се учешће јавних расхода у БДП-у у свега две године (2014–2015) смањи за око 3 п.п. БДП-а. Постизање овако великих уштеда ипак неће моћи да се оствари само рационалнијом потрошњом и смањењем дискреционих расхода државе, већ оне могу да буду једино производ спровођења свеобухватних структурних реформи јавних расхода.

**Фискална стратегија Владе предвиђа више важних реформских захвата у 2013. години, али је након њеног усвајања недовољно урађено.** Влада се усвајањем Фискалне стратегије у новембру 2012. године обавезала да током 2013. године, а у одређеним областима већ у првој половини ове године, спроведе мере које ће дати потребне резултате на средњи рок. С обзиром на то да се, према Закону о буџетском систему и буџетском календару, нацрт нове Фискалне стратегије очекује до краја априла текуће године, важно је да се што пре крене у имплементацију планова из претходне Фискалне стратегије. Још увек није представљен ниједан предлог прецизног плана за спровођење структурних реформи, па се поставља питање да ли ће бити испоштовани рокови за њихово усвајање и имплементацију, дефинисани у Фискалној стратегији. У наставку ће уследити списак најважнијих структурних мера, да ли се и колико одмакло с њиховом реализацијом, као и могућ простор за њихово додатно унапређење.

**У области пензијске реформе, наведено је да ће се у првој половини 2013. године увести фактори актуарске правичности за пензионисање пре и после регуларне старосне доби.** Потребно је факторима актуарске правичности (актуарски пенали) обезбедити да радници који се пензионишу у млађој старосној доби примају сразмерно мањи износ пензијске накнаде, а да радници који се пензионишу касније примају сразмерно већи износ пензије, у зависности од тога колико дуго се очекује да ће примати пензију. Фискални савет је предложио умањење пензијске накнаде за око 6% за сваку годину пензионисања пре регуларне старосне доби, односно увећање за око 7% за сваку годину пензионисања након регуларне старосне доби.<sup>26</sup> Спровођењем ових мере оствариле би се уштеде од око 0,1% БДП-а у првим годинама примене, а затим би се повећавале током времена и износиле би близу 0,4% БДП-а након петнаестак година, када се достигну пуни дугорочни ефекти система актуарских фактора правичности.<sup>27</sup> Фискални савет и даље сматра да је за финансијску одрживост пензионог система неопходно повећати старосну границу за пензионисање жена на бар 63 године. Пуни

<sup>26</sup> Износи актуарских пенала од 6% и 7% представљају равнотежне износе актуарских пенала у случају Србије. До равнотежног нивоа актуарских пенала дошло се на основу детаљне компаративне анализе. Видети истраживачки папир Фискалног савета: „Унапређење унутар-генерацијске правичности и одрживости пензијског система“, аутора Николе Алтипармакова.

<sup>27</sup> Фискални савет: „Оцена Фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину“, 13. новембар 2012. године.



ефекти увођења актуарских пенала и повећања старосне границе за жене износиће након транзиционог периода (око петнаест година за актуарске пенале и око десет година за повећање старосне границе) око 1% БДП-а. Иако ове мере свој пун ефекат дају након дужег низа година, неопходно је да се одмах почне с њиховом применом, како би се обезбедила дугорочна финансијска одрживост пензијског система. У Фискалној стратегији се наводи увођење актуарских пенала изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у првој половини 2013. године, али Владиног предлога још увек нема.

**У области зарада у јавном сектору, Влада се обавезала на доследну примену правила индексације.** Подаци показују да су у периоду од 2010. до краја 2012. године зараде у јавном сектору увећане за 11,4% више него што је то било предвиђено законском индексацијом. Лоша пракса је настављена и у 2013. години, у којој је по основу индексације од 2% у априлу и 0,5% у октобру предвиђен годишњи раст зарада за око 4,2%<sup>28</sup>, док је Законом о буџету за 2013. годину предвиђено да позиција с које се исплаћују зараде порасте за чак 7,6%. Неопходно је спречити свако повећање зарада изнад индексације и злоупотребе које воде повећању зарада мимо фискалних правила. Иако се Влада у Фискалној стратегији обавезала да ће онемогућити свако повећање зарада изнад законом предвиђене индексације, ипак недостаје механизам или списак мера којима би се спречила досадашња лоша пракса. Један део раста зарада мимо индексације може се објаснити повећањем запослености. Због тога је неопходно што пре завршити израду централног регистра запослених, како би се утврдио тачан број запослених у јавном сектору, зауставило даље неоправдано повећање броја запослених али и како би се кренуло у неопходну рационализацију јавног сектора.

**Предвиђено је и да се током 2013. године изради Програм рационализације запослених у државној управи, укључујући и локалну самоуправу.** Досадашње политике смањења запослених у државној управи спровођене су *ad hoc* и углавном су се појављивале у време доношења буџета – када се укаже потреба за смањењем расхода. Такве политике биле су нерационалне и неефикасне. Влада планира да у 2013. понуди системско решавање нерационалности и вишкова запослених у појединим државним и јавним службама, сложивши се са предходним ставом Фискалног савета да је могуће смањити запосленост за најмање 5%. Кредибилан програм рационализације запослених би морао да садржи конкретан план за колико ће се смањити број запослених у 2014, 2015. и 2016. години, и то укупно и по појединим државним и јавним службама. Претпоставка за сагледавање и решавање проблема рационализације запослених јесте завршетак израде централног регистра запослених, који је најављен у првој половини 2013. године, због чега се не сме допустити било какво пролонгирање рока за завршетак израде централног регистра.

**Влада се обавезала и на увођење јединственог система платних разреда.** До краја 2013. године требало би увести јединствени систем платних разреда (12 до 15) којим би се на конзистентан и системски начин решило питање висине плата за сличне позиције у различитим државним и јавним службама. Тренутни законски оквир, који чини велики број закона и уредби<sup>29</sup>, за одређивање зарада у јавним и државним службама изузетно је компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима. Такав систем није правичан, јер радници с истим квалификацијама и истим описом

<sup>28</sup> Због пренетог раста зарада из претходне године.

<sup>29</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о платама у државним органима и јавним службама, Закон о утврђивању максималних зарада у јавном сектору, Закон о јавним установама, Закон о полицији, Закон о војсци, Закон о одбрани, Закон и други. Само у Министарству правде постоји пет уредби којима се дефинишу плате.

занимања зарађују чак и вишеструко различите зараде у различитим деловима државне управе. Током 2013. године потребно је припремити измене Закона и дефинисати јединствене платне разреде како би те измене могле да уђу у буџет за 2014. годину.

**Важан сегмент планираних реформи у 2013. години односи се на државна предузећа у реструктурирању и на јавна предузећа.** Фискална стратегија у 2013. години предвиђа усвајање акционог плана за окончање поступка реструктурирања до половине 2014. године. Акциони план за решавање проблема предузећа у реструктурирању још увек није усвојен. Да би овај план био кредибилан и спроведен до половине 2014. године неопходно је да се највећи део најкрупнијих и најпроблематичнијих предузећа у реструктурирању реши до краја 2013. године. То би значило да се не иде само на продају имовине предузећа која немају перспективу, већ да се крене са затварањем великих предузећа, отпуштањем радника и укидањем субвенија које би биле реалоциране у исплату отпремнина. Међутим, реализација таквог плана захтева знатна финансијска средства за исплату отпремнина и слично. Средства расположива у транзиционом фонду за ове и друге намене су вишеструко мање од оних потребних за реализацију Акционог плана. Због тога је неопходно извршити реалокацију буџетираних средстава, како се не би ишло на повећање дефицита. Утисак је да Влада парцијално приступа проблему и више се бави „гашењем пожара“ (будући да постоје најаве да ће више од пола средстава из транзиционог фонда отићи ЈАТ-у), него што се бави доношењем системског решења. Такође, важно је да је предвиђено да се у првој половини 2013. године дефинишу појединачни критеријуми ефикасности за јавна предузећа у државном власништву, како би се могле мерити њихове перформансе. У Фискалној стратегији се наводи и да ће, са растом ефикасности ових предузећа, отпочети смањење директних и индиректних субвенција и подизање цена услуга јавних предузећа на економски ниво. Међутим, није детаљније образложено на који начин ће се ово спровести, нити је дефинисан рок.

**У области субвенција постоји велики простор за унапређење јавних финансија.** Анализа извршења буџета у 2012. години показала је да су у тој години издвајања за субвенције већ премашила државна издвајања за капиталне инвестиције и овај тренд је неопходно преокренути. Фискалном стратегијом је предвиђено да се до 2015. ограниче субвенције за „Железнице Србије“ на 0,5% БДП годишње, док је за ЈП „Ресавица“ предвиђено проналажење стратешког партнера до приватизације, односно до потпуног укидања субвенција овом предузећу од 2015. године. Даље, планира се ограничење субвенција за запошљавање и инвестиције у зависности од ефеката ових инвестиција на производњу, извоз, запосленост и јавне приходе. Наглашавамо да је потребно што пре преокренути тренд да издвајања за субвенције премашују капиталне инвестиције и концентрисати се на унапређењу привредног амбијента. На нивоу локалних самоуправа планира се смањење субвенција локалним комуналним предузећима уз унапређење трошковне ефикасности и подизање цена одређених комуналних услуга, као и приватизација и јавно-приватно партнерство за неке. Међутим, и у овом сегменту реформи недостаје детаљан план у погледу конкретних мера и временских рокова.

**У области социјалне заштите, Влада се у Фискалној стратегији обавезала да изради социјалне карте у 2013. години.** Већ дуже време се најваљује израда социјалних карата. Процес израде је тежак, али не и немогућ. Израда социјалних карата је неопходна, како би новац издвојен у ове сврхе отишао онима којима је и потребан, и како би се тачно знало ко има право на умањене цене електричне енергије, комуналија и слично. Тиме би се избегла ситуација као са „13. пензијом“, која, према оцени

Фискалног савета, није било добро социјално циљана мера.<sup>30</sup> Израда социјалних карата је битна и за локалне самоуправе, које ће имати активну улогу у социјалном збрињавању сиромашних становника, најпре сиромашних породица које не примају помоћ из буџета Републике.

---

<sup>30</sup> Фискални савет: „Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и предлога закона са фискалним утицајем“, 13. септембар 2012. године.