



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ

**ФИСКАЛНА КРЕТАЊА: ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗА 2015. ГОДИНУ
И АНАЛИЗА ТЕКУЋИХ ТРЕНДОВА**

9. фебруар 2016. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У ДЕЦЕМБРУ 2015. ГОДИНЕ	6
1.1. ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	6
1.2. ПРИХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	7
1.3. РАСХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	8
1.4. ДУГ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	10
2. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ У ЈАНУАРУ 2016. ГОДИНЕ.....	13
3. ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О ФИСКАЛНИМ КРЕТАЊИМА У 2015. ГОДИНИ.....	15
3.1. ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ И ОЦЕНА МЕРА ФИСКАЛНЕ КОНСОЛИДАЦИЈЕ У 2015. ГОДИНИ.....	15
3.1.2. <i>Фискални резултат по нивоима власти у 2015. години.....</i>	18
3.2. ПРИХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2015. ГОДИНИ	19
3.2.1. <i>Непорески приходи опште државе у 2015. години</i>	23
3.3. РАСХОДИ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2015. ГОДИНИ.....	26
3.4. ДУГ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2015. ГОДИНИ	31

Резиме:

- У децембру протекле године забележен је рекордно висок дефицит опште државе од 83,7 млрд динара, чиме је само у једном месецу за 19 млрд динара надмашен укупан мањак у буџету остварен од јануара до новембра 2015. Приходи буџета очекивано су порасли у односу на претходне месеце, будући да је наплата доприноса, пореза на зараде и акциза највећа управо у децембру (услед уобичајеног сезонског скока исплаћених зарада и повећаног обима куповине акцизних производа). Иако је на крају године раст државне потрошње обично још израженији (па је дефицит у последњем месецу по правилу и највећи), извршење расхода буџета у децембру од преко 254 млрд динара премашило је сва очекивања. Знатно су повећани капитални расходи (чиме је донекле побољшано њихово слабо извршење у највећем делу године), док је неконтролисани раст трошкова за куповину робе и услуга корисника буџетских средстава у децембру довео до пробијања годишњег плана за око 3 млрд динара. Снажан раст расхода, међутим, великим делом потиче и од неколико једнократних обавеза које нису биле планиране буџетом за 2015, али је крајем године било најављено да ће држава (без ребаланса буџета) преузети њихову отплату. Реч је о преузимању дуга Србијагаса према НИС-у (23,4 млрд динара), обавеза према војним пензионерима (10 млрд динара) и исплати првобитно лоше планираних субвенција у пољопривреди (9,6 млрд динара). Ово је укупне расходе државе повећало за 43 млрд динара, при чему су издаци за субвенције и социјалну заштиту (на којима је евидентирана отплата ових обавеза) у великој мери премашили годишњи буџетски оквир.
- Премда је укључивање поменутих обавеза у јавни дуг Републике Србије једнократни трошак државе у 2015. години, напомињемо да су овакви буџетски расходи пре правило него изузетак, и заправо представљају хронични проблем домаћих јавних финансија. Постала је уобичајена је пракса да се проблеми државних предузећа и других ентитета годинама „гурају под тепих“, да би се онда у једном тренутку нужно појавили као (непланирани) трошак државе. Тако су у 2014. непланирани расходи буџета достигли 80 млрд динара, када су на наплату дошли гарантовани дугови државних предузећа (готово 30 млрд динара), трошкови за санацију пропалих банака (око 20 млрд динара) и докапитализацију Дунав осигурања и Поштанске штедионице (9 млрд динара), а преузет је и дуг ЈАТ-а према добављачима (готово 20 млрд динара). Слично ће се највероватније поновити и у 2016. кад на наплату доспева гарантовани дуг РТБ Бор и најављено преузимање дуга Петрохемије према НИС-у – а тиме ни приближно није исцрпљен цео списак фискалних ризика и потенцијално нових непланираних трошкова буџета у овој години. Упозоравамо да би одлагање државне потрошње за децембар и појава нових небуџетираних расхода (уз неке једнократне уплате прихода) могло и у 2016. довести до ситуације да је дефицит у највећем делу године изузетно низак, а онда екстремно велики на крају године.
- Прелиминарни подаци о извршењу буџета Републике (без пројектних зајмова) у јануару 2016. указују на то да је у том месецу забележен прилично велики суфицит од 33 млрд динара – што је за око 20 млрд динара бољи резултат од прошлогодишњег. Међутим, оцењујемо да је највећи део повећања суфицита у односу на јануар 2015. (око 16 млрд динара) последица снажног дејства неколико једнократних чинилаца, и стога не одражава веродостојно суштинска фискална кретања. Уз привремено повећање прихода од акциза, и ове године у јануару бележимо једнократно повећање непореских прихода (као што је прошлог јануара Телеком уплатио у буџет 7,6 млрд динара). Наиме, пребацивањем прихода од продаје фреквенција мобилним оператерима (12,7 млрд динара) у новембру 2015. за ову годину, остварен је непланиран и привремени раст непореских прихода за око 5 млрд динара. На крају, део уштеда у овом месецу заправо је постигнут на рачун неочекивано великог

трансфера средстава ПИО фонду (у односу на реалне текуће потребе) у децембру, што је имало за резултат суфицит ПИО фонда у 2015. од преко 4 млрд динара. Ова средства су по свему судећи већ потрошена за исплату пензија, јер су у истој мери умањени јануарски републички трансфери. Напомњемо да описано пребацивање расхода Републике из месеца у месец неће имати утицај на укупан дефицит опште државе у 2016. години: остварене уштеде у буџету Републике „појешће“ већи дефицит ПИО фонда. Кад се све узме у обзир, велики јануарски вишак на нивоу Републике заправо био је очекиван, и свакако је привремен.

- Почетак спровођења трогодишњег програма фискалне консолидације у 2015. из угла оствареног дефицита опште државе неспорно је био успешан – дефицит је снажно оборен са 6,6% БДП-а (258 млрд динара) у 2014. на 3,7% БДП-а (око 149 млрд динара). Првобитни план подразумевао је да се сада достигнути ниво дефицита оствари тек у 2017, због чега се наизглед чини као да је планирано трогодишње фискално прилагођавање успешно спроведено у само једној години. Постоји неколико разлога зашто је такав закључак погрешан. Пре свега, фискални дефицит од 3,7% БДП-а је за Србију и даље превисок и не обара јавни дуг у односу на БДП, што је основни циљ започете фискалне консолидације. Притом, овај дефицит крије и неке једнократне чиниоце који су га привремено побољшали (око 0,5% БДП-а). Реч је пре свега о изузетно великим уплатама државних предузећа у буџет по разним основама, које највероватније нису одрживе у средњем року и стога је њихов утицај на фискални резултат само једнократан. Додатно, држава је привремено „уштедела“ и тако што није доследно спроводила планиране политике (рационализација броја запослених, завршетак приватизације, јавне инвестиције), што није никакав успех већ одлагање трошкова за следећу годину. Збирно, непланиране (и економски лоше) уштеде на приходима и расходима у 2015. достигле су приближно 60 млрд динара, али су делимично потрошене за измиривање, такође непланираних, једнократних трошкова крајем године (43 млрд динара).
- Трајно смањење фискалног дефицита у 2015. (кад уклонимо дејство једнократних чинилаца) износило је око 2,4 п.п. БДП-а – па је стварни дефицит с којим се улази у 2016. и наставак фискалне консолидације заправо око 4,2% БДП-а. Иза овог резултата у највећој мери стоји умањење плата у јавном сектору и пензија које је донело трајне уштеде од око 1,4 п.п. БДП-а. Преостале, сматрамо одрживе, уштеде од око 1 п.п. БДП-а омогућила је боља наплата пореских прихода. По свему судећи, појачане контроле произвођача и продаваца дуванских производа и повећање обухвата маркирања нафтних деривата дало је добре резултате и побољшало наплату акциза (и мањим делом ПДВ-а). У мањем износу, приходи буџета трајно су повећани и захваљујући увођењу акцизе на струју од августа 2015. Иако је „прави“ дефицит нешто већи од званичног, оволике трајне уштеде представљају веома добар резултат у првој години започетог фискалног прилагођавања.
- Међутим, спровођење важних структурних реформи у 2015. није текло по плану, а како оне представљају темељ за наставак консолидације јавних финансија, оцењујемо да постигнути фискални резултати нису сасвим одрживи. Пре свега, рационализација броја запослених у сектору опште државе ни изблиза није спроведена по плану у 2015, а у следеће две године требало би да омогући највеће умањење дефицита. Према последњим информацијама, иако су за почетак 2016. (јануар и фебруар) била најављена масовна отпуштања, рокови се поново одлажу – што потврђује претходне оцене Фискалног савета да се планиране уштеде од ове мере извесно неће ни остварити. И када је реч о предвиђеним реформама у јавним предузећима, у 2015. није начињен велики помак. Организационе промене у Железницама и донекле у ЕПС-у нису довољне да се реше суштински проблеми у овим предузећима и отклоне извори њиховог лошег пословања: вишак запослених, цене испод тржишних, слаба наплативост, технички губици и друго. Позитивну промену представља напokon започето решавање статуса предузећа у приватизацији, али напомињемо да се за најпроблематичнија

од њих (РТБ Бор, Ресавица, Петрохемија, Галеника, Симпо и др) још увек не назире трајно решење. Последишно, није ни отклоњена опасност од појаве нових буџетских трошкова по основу губитака јавних и државних предузећа, који су у великој мери осудили на неуспех претходне покушаје фискалне консолидације. Напомињемо да у 2015. није много урађено ни на реформи Пореске управе, због чега у кратком року неће бити могуће поновити осетан раст јавних прихода по основу сузбијања сиве економије (за шта несумњиво постоји простор).

- Посматрано по нивоима власти, највећи део укупног дефицита опште државе у 2015. односи се на мањак у буџету Републике (3,2% БДП-а), док су ЈП „Путеви Србије“ и ЈП „Коридори Србије“ збирно очекивано забележили дефицит од 0,6% БДП-а (будући да трошкови изградње аутопутева нису покривени јавним приходима, већ се финансирају из кредита). Фондови обавезног социјалног осигурања збирно су имали благи суфицит, углавном услед прекомерно великих трансфера ПИО фонду из републичког буџета у децембру. Локални ниво власти је у 2015. имао приближно избалансиран буџет, и стога нису утемељене повремене оцене да су највећи проблем буџета опште државе и основни извор високог дефицита и раста јавног дуга Србије управо локалне самоуправе. То, међутим, никако не значи да су локалне јавне финансије у добром стању, већ је заправо нужно знатно побољшање њихове контроле. Наиме, иако на локалу у 2015. није забележен дефицит, истичемо да су локалне самоуправе у овој години оствариле за 10 млрд динара веће приходе него у 2014. – и све потрошиле на непланирано повећање расхода (углавном у децембру). Посебно проблематично јесте то што је локални ниво власти забележио убедљиво најлошији резултат кад је реч о планираној рационализацији броја запослених. Извршење расхода за запослене у 2015. указује на то да, или зараде у локалној самоуправи нису умањене колико је законом предвиђено, или је уместо смањења броја запослених заправо повећан број радника.
- Укупан јавни дуг Републике Србије повећан је у 2015. за више од 2 млрд евра (5,5 п.п. БДП-а), и на крају године износио је преко 25,2 млрд евра, односно 77% БДП-а. Оштар раст јавног дуга и у 2015. потврђује оцену да је фискални дефицит Србије од 3,7% БДП-а и даље превисок, јер је управо забележени мањак у буџету основни разлог укупног пораста задужености земље (за преко 1,2 млрд евра). Преостало повећање јавног дуга практично је у целости резултат кретања девизних курсева, пре свега снажног јачања америчког долара. Иако се неповољан утицај курсних разлика на ниво задужености у јавности често оцењује као привремен, напомињемо да је лоша валутна структура јавног дуга Републике Србије (у коме готово 80% чине обавезе у иностраним валутама) трајни проблем домаћих јавних финансија. Док год је удео динарских обавеза у укупном дугу релативно низак (а то се извесно неће знатније променити у средњем року), слабљење домаће валуте у односу на евро и долар представљаће један од већих фискалних ризика. Други разлог зашто су курсне разлике у 2015. по свему судећи трајније повећале ниво јавног дуга (што ће се одразити и на раст трошкова за камате) јесте чињеница да не постоје наговештаји (ни реалне основе) да се у блиској будућности однос девизних курсева врати на стање из претходних година.

1. Фискална кретања у децембру 2015. године

1.1. Дефицит опште државе

Дефицит опште државе у децембру износио је 83,7 млрд динара, што не само да је далеко више од уобичајеног сезонског повећања дефицита крајем године, већ је више и од укупног дефицита оствареног у претходних једанаест месеци. Децембарски дефицит опште државе углавном је знатно већи у поређењу с осталим месецима – иако у овом месецу долази до сезонског повећања јавних прихода (пре свега наплаћених доприноса и акциза), раст државне потрошње је знатно израженији. Међутим, у децембру 2015. пораст јавних расхода је у великој мери надмашио очекивани сезонски скок, због чега је забележени дефицит (83,7 млрд динара) чак 19 млрд динара био већи у односу на укупан дефицит закључно с новембром. Иза вртоглавог раста дефицита великим делом стоји неколико једнократних расхода који нису били планирани буџетом за 2015. годину, али је крајем године најављено да ће држава ипак преузети њихову отплату. Реч је о преузимању дуга Србијагаса према НИС-у (23,4 млрд динара), обавеза према војним пензионерима (10 млрд динара) и доцњи за пољопривредне субвенције (9,6 млрд динара). Додатно, веће извршење од очекиваног бележимо и на позицији капиталних расхода и расхода за робу и услуге, а делом и на позицији расхода за запослене. Сличан неконтролисани раст дефицита догодио се и у децембру 2014. године,¹ због чега је међугодишња разлика релативно мала (овогодишњи дефицит опште државе у децембру мањи је за око 5 млрд динара).

Табела 1: Фискални резултат по нивоима власти у 2015. години (у млрд динара)

	Јануар – новембар	Децембар
Општа држава	-65,2	-83,4
Република (с пројектним зајмовима)	-53,1	-76,7
Република (без пројектних зајмова)	-38,2	-76,2
Локални ниво власти	9,8	-9,4
ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“	-20,1	-3,3
Фондови ОСО	-1,8	6,0
ПИО	-2,9	7,0
РФЗО	1,3	-0,8
НСЗ	1,0	0,0
СОВО	-1,2	-0,2

Извор: Министарство финансија

Снажан раст дефицита најочљивији је на републичком и локалном нивоу власти, док су остали делови опште државе збирно остварили благи суфицит. Изнете оцене децембарских фискалних кретања за општу државу у потпуности се пресликавају и на Републику, будући да се поменути снажан раст једнократних расхода у целиности односи на републички буџет. Последично, на нивоу уже Републике (без пројектних зајмова), децембарски дефицит био је чак двоструко већи у поређењу с укупним мањком у буџету у првих једанаест месеци. Осим због једнократних трошкова, децембарски дефицит републичког нивоа власти порастао је и због

¹ Једнократни буџетски трошкови у децембру 2014. године достигли су рекордно висок износ од око 50 млрд динара услед: трошкова за санацију пропалих банака (око 20 млрд динара), преузимања дуга ЈАТ-а (готово 20 млрд динара) и додатних расхода за субвенције због лошег планирања (око 10 млрд динара).

неочекивано великих трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања, који су били за око 10 млрд динара већи од просечних у претходних једанаест месеци. Највећи део овог пораста односи се на трансфере ка РФЗО и углавном је очекиван, имајући у виду да је средствима из буџета неопходно финансирати уобичајено повећање децембарских расхода овог фонда.² Међутим, повећање трансфера ка ПИО фонду из републичког буџета у децембру потпуно је неочекивано. Наиме, наплата доприноса за пензијско осигурање снажно расте у децембру, без пратећег раста расхода овог фонда, па су реалне потребе за средствима из републичког буџета заправо мање у односу на остале месеце (а самим тим би и трансфери требало да буду мањи). Као резултат, ПИО фонд је у овом месецу остварио веома велики суфицит од око 7 млрд динара, који ће моћи да користи за исплату пензија у првим месецима 2016.³ На локалном нивоу власти није неуобичајено да дефицит у последњем месецу нагло порасте, али је овог децембра ипак премашило очекивани ниво, првенствено због великог раста расхода за робу и услуге и расхода за социјалну помоћ.

1.2. Приходи опште државе

Приходи опште државе у децембру наплаћени су у износу од 170 млрд динара, што је услед сезонских утицаја највећи месечни износ у 2015. години. Децембарски јавни приходи у последњих неколико година по правилу су за 30-40 млрд динара већи у поређењу са просечном наплатом у осталим месецима, што је последица сезонских утицаја. Укупни порески приходи расту због уобичајеног децембарског скока зарада и повећаног обима куповине акцизних производа, док непорески приходи расту услед чињенице да се бројне обавезе које грађани и предузећа имају према држави често измирују крајем године. Ни децембар 2015. године није био изузетак – приходи опште државе износили су 170 млрд динара, што је за 32 млрд динара изнад дотадашњег месечног просека, а приближно је једнако наплаћеном износу у истом месецу претходне године.

- **Услед формирања залиха акцизних производа пред редовно законско повећање акциза у јануара, висока наплата прихода од акциза била је и очекивана.** Приходи од акциза у децембру прикупљени су у износу од преко 26 млрд динара, што је знатно више у поређењу с месечним просеком у 2015. години (који износи око 19 млрд динара). Међутим, реализацију ових прихода одликује снажна сезоналност и углавном су највећи управо у месецима који претходе редовном законском повећању акциза – што се дешава два пута годишње, у јануару и јулу. Самим тим, релативно високи приходи од акциза у децембру сезонског су карактера и последица су повећаног промета акцизних производа и формирања залиха (како би се предупредило јануарско повећање њихових цена). У мањој мери, пораст ових прихода у односу на просечне износе у претходним месецима потиче од акцизе на струју, будући да су веће уплате (од преко 1 млрд динара) почеле од октобра.
- **Приходи од доприноса и пореза на зараде наплаћени су у рекордно високом месечном износу, као резултат уобичајеног раста зарада у децембру.** Доприноси за обавезно социјално осигурање наплаћени су у децембру у износу од готово 53

² Постоји пракса да се, за разлику од осталих делова опште државе, запосленима у здравству у децембру исплаћује први део јануарске плате, што повећава расходе за зараде у овом месецу. Такође, и расходи за робу и услуге (набавка лекова, медицинске опреме и друго) обично су највећи управо на крају године.

³ У поглављу о извршењу републичког буџета у јануару показали смо да је децембарски суфицит ПИО фонда један од разлога за веома висок јануарски суфицит у буџету Републике.

млрд динара, док су приходи од пореза на доходак грађана износили око 16 млрд динара – што је осетно изнад уобичајеног месечног нивоа у 2015. години (око 42 млрд, односно 12 млрд динара респективно). Овај резултат, међутим, не изненађује, будући да висина прихода од доприноса и пореза на доходак зависи од укупно исплаћене масе зарада, коју карактерише изражен скок у децембру. Постоји неколико разлога за то: уобичајена је пракса да се крајем године (а најчешће у децембру) исплаћују „тринаеста плата“, различити бонуси, награде и други једнократни додаци на плате запослених. Додатно, постоје послодавци који један део јануарских плата исплаћују пре новогодишњих празника, у јавном сектору то је случај у здравству, што повећава децембарску, и у истом износу умањује јануарску масу зарада.

- **Релативно висок ниво непореских прихода у децембру од око 24 млрд динара такође је у складу са уобичајеним нивоом за последњи месец у години.** Већ неколико година уназад у децембру се прикупе приближно једнако високи непорески приходи (око 25 млрд динара), што је углавном и највећи износ на месечном нивоу. Међутим, у поређењу са претходним годинама, приметна је велика промена у структури наплаћених прихода посматрано по нивоима власти. Нешто мањи непорески приходи републичког буџета од уобичајеног децембарског нивоа (12 млрд уместо просечних 15 млрд динара) последица су релативно високе наплате у претходним месецима (подсећамо да је велики део уплата добити државних и јавних предузећа у 2015. извршен већ у првој половини године, што је промена у односу на претходне године). С друге стране, забележено је повећање непореских прихода које прикупља локални ниво власти од око 3 млрд динара – уместо просечних око 6 млрд динара у периоду 2012-2014. износили су 9 млрд динара. Уочени раст последица је уплата добити локалних јавних предузећа, повећане наплате заосталих накнада и такси, као и неких потраживања која се збирно књиже на ставци *остали приходи у корист града* (о којима немамо детаљније податке).
- **Од осталих приходних ставки истичемо нешто веће приходе од ПДВ-а него што је било очекивано за децембар, јер је изостао целокупан повраћај ПДВ-а.** Укупни приходи од ПДВ-а у децембру износили су преко 36 млрд динара, што је изнад очекиваног нивоа наплате за овај месец. Основни разлог за то јесте чињеница да је у децембру изостао целокупан повраћај ПДВ-а, према проценама Фискалног савета у износу од 2-3 млрд динара. Дакле, реч је о привременом повећању ових прихода, јер се у истом износу може очекивати пад прихода од ПДВ-а у јануару (премда прелиминарни подаци показују да ни у том месецу повраћај ПДВ-а није извршен у потпуности).

1.3. Расходи опште државе

Расходи опште државе у децембру били су рекордно високи, драстично изнад иначе уобичајено високог извршења у овом месецу. Укупни јавни расходи у децембру износили су 254,2 млрд динара, што је за готово 110 млрд (око 2,8% БДП-а) изнад просечног извршења у првих једанаест месеци 2015. На тај начин, поновио се сценарио из 2014. године, када је такође у децембру забележен огромно (и неконтролисано) повећање буџетских издатака, а последично и фискалног дефицита. У одређеној мери, децембарски пораст био је и очекиван – расходи за робу и услуге и капиталне издатке расту због измиривања акумулираних обавеза током године, у здравству се у децембру исплаћује први део јануарске плате што повећава издатке за

зараде и слично. Међутим, и када се узму у обзир ови сезонски утицаји, процењујемо да су јавни расходи у децембру премашили очекивано извршење за барем 15 млрд динара. На све то, одлуком Владе преузете су у јавни дуг неке првобитно непланиране обавезе – дуг Србијасга према НИС-у и доцње за пољопривредне субвенције повећали су расходе за субвенције за 33 млрд динара, док су обавезе државе према војним пензионерима повећале издатке за социјалну заштиту за 10 млрд динара.

- **Неуспех у спровођењу планиране рационализације броја запослених у 2015, довео је до тога да у децембру по први пут ове године буде забележен међугодишњи раст расхода за зараде.** Буџетски расходи за запослене у децембру износили су 42,6 млрд динара, и повећани су за око 3% у односу на исти месец прошле године. Постоји неколико разлога који објашњавају међугодишњи раст ових издатака у децембру, по први пут ове године. *Прво*, утицај номиналног умањења зарада у јавном сектору за 10% из децембра 2014. године на међугодишњи пад расхода за запослене сада је исцрпљен (јер се поређење врши с месецом у ком је већ било почело исплаћивање умањених зарада). *Друго*, одлуком Владе да се у децембру исплате заостале накнаде за превоз запосленима у МУП-у једнократно су (и првобитно непланирано) повећани расходи за запослене за 1,5 млрд динара.⁴ *Треће*, планирано смањење броја запослених у општој држави за 25.000 (које би довело до међугодишњег пада расхода за зараде у децембру за око 5%⁵) готово је у потпуности изостало. Неуспех у спровођењу рационализације запослености у општој држави детаљније смо анализирали у трећем делу овог извештаја, у коме дајемо сумарну оцену извршења буџета опште државе у 2015. години.
- **Расходи за робу и услуге знатно су премашили очекивања за децембар, иако је за овај месец карактеристичан изражен раст ових издатака.** Расходи за куповину робе и услуга у децембру износили су нешто преко 38 млрд динара, што је готово двоструко више у односу на просечно извршење у претходним месецима 2015. (непуних 20 млрд). Један део овог раста је очекиван, будући да велики број корисника буџетских средстава врши плаћања за преузете обавезе крајем године или убрзано спроводе јавне набавке како би потрошили додељена средства на буџетској ставци за робу и услуге. Овај, из угла управљања јавним финансијама, неповољан тренд, постао је нарочито изражен у последње две године. Наиме, у 2014. и 2015. години дешавало се да извршење расхода за робу и услуге до октобра или новембра указује на то да ће бити остварене осетне уштеде, али се њиховим наглим растом у децембру практично надокнаде сва кашњења у односу на план (при чему је у 2015. буџетски оквир и пробијен). Посматрано по нивоима власти, испоставља се да је највећи скок трошкова за робу и услуге остварен управо у оним деловима опште државе код којих је кашњење и било највеће – на нивоу Републике повећани су 2,5 пута у односу на просек у претходним месецима, док су у здравству повећани за 80%.
- **Пропусти у планирању подстицаја у пољопривреди и преузимање отплате дуга Србијасга условили су рекордно високе издатке за субвенције у децембру.** Укупни децембарски издаци за субвенције износили су око 47 млрд динара, што

⁴ Решење о употреби средстава текуће буџетске резерве, 05 број 401-14066/2015 („Службени гласник РС“, број 113/2015).

⁵ Смањење броја запослених за 25.000 у општој држави (што је 5% укупне запослености) равномерно током 2015. требало је да умањи укупне годишње расходе за запослене у односу на 2014. за 2,5% (јер се отпуштања нису спровела на почетку године). Да би се то остварило, до децембра је међугодишњи пад расхода за запослене на месечном нивоу (по основу рационализације) морао достићи 5%.

значи да је само у једном месецу извршено више од трећине годишњег плана за ову расходну ставку (у првих 11 месеци субвенције су у просеку износиле мање 8 млрд динара). Највећи део снажног пораста расхода за субвенције у децембру (око 33 млрд динара) последица је преузимања дуга Србијагаса према НИС-у за испоручени гас у претходним годинама (23,4 млрд динара) и укључивања доцњи за пољопривредне субвенције у јавни дуг (9,6 млрд динара).⁶ Преостало повећање у односу на просечно месечно извршење у 2015. резултат је већих исплата на локалном нивоу власти и (планираних) пољопривредних субвенција из буџета Републике, и углавном се може оценити као уобичајени, сезонски раст ових буџетских издатака. Међутим, напомињемо и да је у децембру преко Фонда за развој исплаћено додатних 1,3 млрд динара субвенција, и да је у том износу заправо премашен годишњи лимит за подстицаје преко ове институције предвиђен Законом о буџету за 2015. годину.

- **Снажан раст у децембру забележили су и капитални расходи, али то није било довољно да се потпуно надокнади кашњење у претходном делу године.** Слично као у случају расхода за робу и услуге, извршење капиталних расхода по правилу је највеће у децембру, јер се често управо у том месецу врше плаћања за обављене радове током године. Ипак, капитални расходи у децембру у износу од 28 млрд динара премашили су очекивања и уобичајене сезонске осцилације (били су за 8 млрд динара већи у односу на исти месец прошле године). Практично целокупан међугодишњи раст остварен је на нивоу Републике, али је важно напоменути да више од половине потиче од улагања у робне резерве (готово 5 млрд динара), док се остатак може сматрати улагањем у инфраструктуру (грађевински објекти, машине и друго). Капитални издаци ЈП „Коридори Србије“ и инвестиције у путну инфраструктуру које се финансирају из пројектних зајмова (кинески и азербејџански кредит) смањени су у односу на децембар прошле године за око 3 млрд динара, али су у истом износу порасле инвестиције у надлежности локалног нивоа власти и ЈП „Путеви Србије“.

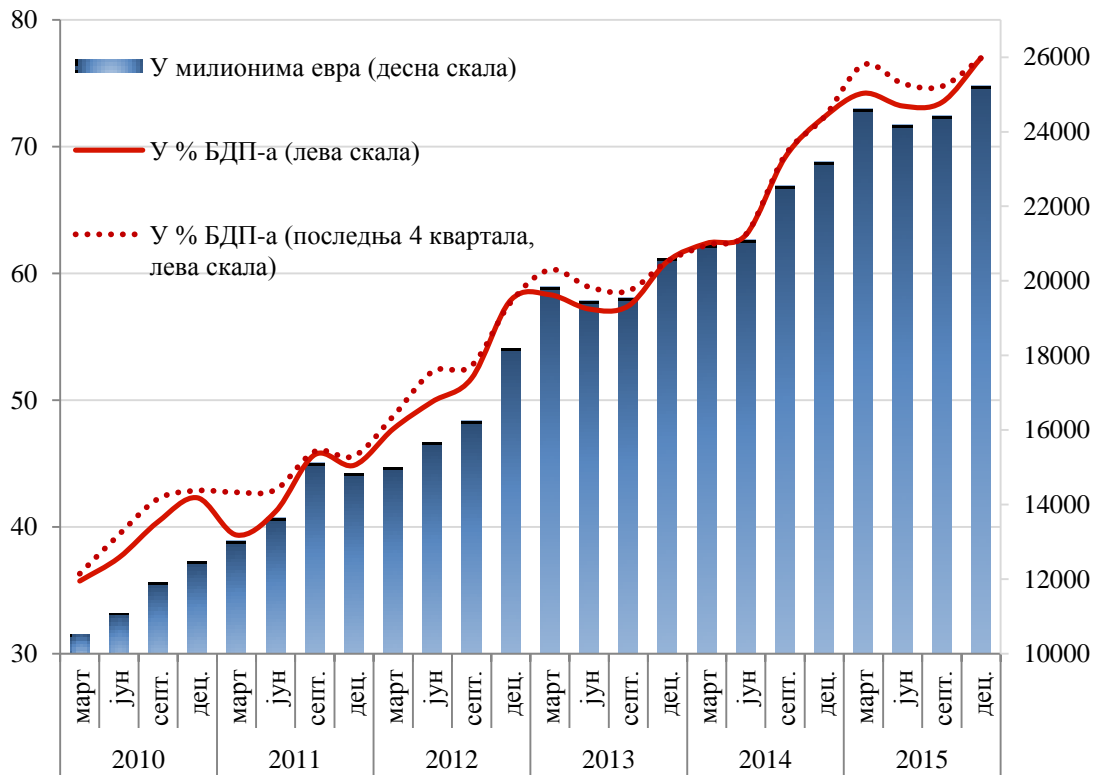
1.4. Дуг опште државе

Дуг опште државе порастао је у децембру за око 120 млн евра и на крају месеца износио је нешто више од 25,2 млрд евра или 77% БДП-а. Укључивање дуга Србијагаса према НИС-у (23,4 млрд динара), доцњи за пољопривредне субвенције (9,6 млрд динара) и обавеза према војним пензионерима (10 млрд динара) у јавни дуг Републике Србије, основни је разлог децембарског повећања задужености земље – укупно за око 350 млн евра. Додатно, држава се на домаћем финансијском тржишту током децембра задужила у износу од око 240 млн евра (док су у истом периоду доспевале на отплату обавезе од око 190 млн евра), што значи да је јавни дуг по основу продатих дужничких хартија од вредности повећан за око 50 млн евра. Међутим, повољно кретање девизних курсева омогућило је да пораст укупне задужености ипак буде осетно мањи. Амерички долар је у децембру номинално ослабио у односу на евро за око 3,2%, што се директно одразило на смањење јавног дуга Републике Србије у том месецу за готово 280 млн евра. Повлачење средстава из осталих кредита приближно је било једнако отплати главнице доспелих дугова и није битно утицало на ниво укупних обавеза државе. Притом, јачи пораст јавног дуга у децембру (упркос изузетно високом

⁶ Пропусте у планирању пољопривредних субвенција детаљније смо објаснили у поглављу 3.3: „Расходи опште државе у 2015. години“.

дефициту) спречен је и захваљујући повећаном трошењу новчаних средстава државе, која су акумулирана у претходних неколико месеци.

Графикон 1: Јавни дуг Републике Србије, 2010-2015. година



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг и РЗС

Процењујемо да су за потребе финансирања високог дефицита у децембру укупна новчана средства државе умањена за око 260 млн евра. Буџетски процес у Србији у начелу заснован је на готовинском принципу (*cash accounting*), тј. приходи и расходи буџета бележе се у тренутку када се заиста изврше уплате односно исплате. У оваквом буџетском систему постоји директна веза између раста јавног дуга и оствареног фискалног дефицита, док евентуална разлика одражава промену укупних депозита државе.⁷ Међутим, претходно поменуто преузимање обавеза од 43 млрд динара у јавни дуг (дуг према НИС-у, пољопривредним произвођачима и војним пензионерима) само је малим делом било праћено новчаним исплатама из буџета (јер ће држава ове обавезе измирити касније у ратама), због чега је описана веза прекинута.⁸ Другим речима, иако је у децембру забележен фискални дефицит од 83 млрд динара, према важећим буџетским стандардима у Србији дефицит је заправо износио око 45 млрд динара (уместо 43 млрд динара, стварни трошкови буџета били су око 5 млрд динара, колико је плаћено за први рату дуга према НИС-у). Да бисмо дошли до податка

⁷ Изузетак представљају индиректне обавезе државе (гаранције за задуживање јавних предузећа), које у тренутку задуживања повећавају јавни дуг у целокупном износу, а улазе у дефицит тек уколико јавно предузеће није способно да самостално измири доспеле обавезе већ њихова отплата падне на терет буџета.

⁸ Тек неколико земаља користи тзв. обрачунски принцип (*accrual accounting*) у буџетском планирању и извештавању, који подразумева да се расходи књиже у тренутку кад обавеза државе настане, без обзира када ће се оне заиста измирити.

за колико су промењена укупна новчана средства државе у децембру, потребно је на исти начин кориговати званичне податке на рачуну финансирања. Према подацима Министарства финансија, укупна примања од задуживања (и мањих извора финансирања попут прихода од приватизације) у децембру су износила око 100 млрд динара. Овај износ, међутим, обухвата и 43 млрд динара преузетих обавеза које само књиговодствено представљају примања, због чега је стварни прилив новчаних средстава био око 57 млрд динара. С друге стране, за отплату главнице доспелих дугова потрошено је око 44 млрд динара, чиме је на рачуну финансирања остварена позитивна разлика од приближно 13 млрд динара. Кад од овог износа одуземо претходно кориговани фискални дефицит који одражава текуће обавезе државе у децембру, долазимо до закључка да су укупни новчани депозити умањени за око 260 млн евра.

Прелиминарни подаци указују на то да је дуг опште државе у јануару ове године остао на приближно истом нивоу од око 25,2 млрд евра. На јануарским аукцијама државних хартија од вредности продате су обвезнице и записи у износу од око 270 млн евра, што је утицало на повећање јавног дуга за око 60 млн евра (будући да су у овом месецу плаћене обавезе по основу раније издатих хартија од вредности у износу од око 210 млн евра). Овај пораст задужености у еврима је, међутим, највећим делом неутралисан захваљујући дејству курсних промена. За разлику од већег дела 2015. године, када је на ниво јавног дуга снажно утицао однос америчког долара према еврима, у јануару је то било последица пада вредности динара у односу на евро од око 1,3%. Наиме, у структури дуга опште државе приближно једну петину чине динарске обавезе, због чега се јануарско слабљење домаће валуте одразило на смањење укупне задужености земље када се оне изразе у еврима.

2. Извршење буџета Републике у јануару 2016. године

У јануару је услед снажног утицаја једнократних чинилаца (очекивано) забележен рекордно висок суфицит републичког буџета од 33 млрд динара. Јануар је један од неколико месеци у години у којима се под утицајем типичних сезонских кретања буџетских прихода и расхода по правилу бележе нешто бољи фискални резултати. Примера ради, у периоду од 2010-2014. јануарски дефицит републичког буџета износио је у просеку око 5 млрд динара, и најчешће је био вишеструко мањи од просечног дефицита у преосталих једанаест месеци. Захваљујући, пре свега, умањењу плата и пензија и ванредној уплати добити Телекома (7,6 млрд динара), у јануару 2015. по први пут је у овом месецу забележен осетан вишак у буџету од око 13 млрд динара. На први поглед, у 2016. години направљен је корак даље и остварен још већи суфицит републичког буџета (за око 20 млрд динара), али детаљнија анализа указује на то да је, када се узме у обзир дејство једнократних чинилаца, овакав резултат у највећој мери и био очекиван. Штавише, процењујемо да од укупног међугодишњег пораста суфицита у јануару 2016. барем 16-17 млрд динара представља само привремени успех.⁹ Преостала разлика објашњава се благим смањењем расхода за камате (нешто преко 2 млрд динара), што може бити трајнији резултат у јануару услед промене структуре јавног дуга у смислу времена доспећа обавеза, и нешто бољом наплатом акциза.

- **Приходи од акциза повећани су у односу на јануар прошле године за 8,7 млрд динара углавном услед законске промене рокова за њихову уплату у буџет.** Акцизни приходи у јануару наплаћени су у износу од 27,7 млрд динара, што представља међугодишње повећање за 8,7 млрд динара у односу на исти месец 2015. Међутим, то је већим делом последица законске промене датума уплате ових прихода у буџет, премда је и у овом месецу дошло до одређеног побољшања наплате ових прихода буџета (и стога је привремено). Наиме, у претходном закону било је дефинисано да се друга уплата акциза врши последњег дана у месецу, а уколико се догоди да је то нерадан дан, уплате су пребациване у следећи месец – што се управо догодило у јануару прошле године (друга уплата акциза извршена је у фебруару). Иако је последњи дан у јануару 2016. такође био нерадан, друга уплата акциза ипак је извршена у том месецу, будући да је у међувремену промењена законска регулатива (сада се друга уплата врши последњег радног дана). По овом основу и у наредним месецима очекујемо привремене осцилације у наплаћеним месечним износима акцизних прихода (у оба смера).
- **Јануарски раст непореских прихода једнократно (и привремено) повећао је суфицит републичког буџета за око 5 млрд динара.** У новембру 2015. држава је домаћим мобилним оператерима продала право коришћења додатних фреквенција у наредних десет година (које су ослобођене преласком на дигитално емитовање телевизијског сигнала), услед чега је у јануару ове године остварен непорески приход од 12,7 млрд динара. Ова уплата у буџет по природи је једнократна и основни је разлог пораста непореских прихода републичког буџета од 5 млрд динара у односу на исти месец прошле године (у смеру њиховог међугодишњег смањења

⁹ Поређење фискалног резултат у јануару 2016. са истим месецом у периоду 2010-2014. захтевало би знатно сложенију анализу (од посматрања номиналног разлика) која би морала да узме у обзир: мере фискалне политике на страни расхода (умањење плата и пензија), различите једнократне чиниоце у тим годинама, а нарочито све промене у пореском систему које су у међувремену утицале на раст буџетских прихода – повећање стопа ПДВ-а, стопе пореза на добит и годишња повећања акциза, као и ефикасност њихове наплате.

деловао је изостанак ванредне уплате Телекома од 7,6 млрд динара из јануара 2015). Напомињемо да је реч о приходу који није планиран у буџету за 2016. (иако је било познато да ће се наплатити), али је његов утицај на смањење фискалног дефицита по свој прилици само привремен. Наиме, већ сада је познато да постоје одређени, такође, небуџетирани трошкови државе који ће највероватније доћи на наплату у 2016. години, попут преузимања дуга Петрохемије према НИС-у (преко 10 млрд динара) и отплате гарантованог дуга РТБ Бор (готово 3 млрд динара).

- **Расходи републичког буџета у јануару умањени су за око 4 млрд динара у односу на исти месец прошле године, али то неће имати утицај на укупни дефицит државе.** Највеће међугодишње смањење расхода Републике (око 4 млрд динара) остварено је на ставци трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ). Ову уштеду омогућило је неочекивано велико пребацивање средстава фондовима ОСО из републичког буџета у децембру 2015. године (за 8 млрд динара изнад уобичајених износа у том месецу), што је имало за последицу знатан вишак новчаних средстава, пре свега код ПИО фонда. Последично, ПИО фонд је у 2015. остварио суфицит од преко 4 млрд динара, и по свему судећи је тај вишак потрошен већ за исплату пензија у јануару – што се у републичком буџету види као уштеда кроз смањење трансфера у истом износу. Међутим, напомињемо да ова трансакција неће имати практично никакав утицај на укупни дефицит опште државе у 2016. години: остварене уштеде у републичком буџету „појешће“ очекивано већи дефицит ПИО фонда.

3. Годишњи извештај о фискалним кретањима у 2015. години

3.1. Дефицит опште државе и оцена мера фискалне консолидације у 2015. години

Прва година фискалне консолидације протекла је релативно успешно, али неке важне мере нису спроведене, па постигнути резултати нису сасвим одрживи. Дефицит опште државе током протекле године снажно је смањен за готово 3% БДП-а – са 6,6% БДП-а, колико је износио у 2014, на 3,7% БДП-а у 2015. години (148,6 млрд динара). Достигнути ниво дефицита био је планиран првобитним програмом фискалне консолидације тек за 2017. годину, па се наизглед чини да је трогодишњи план успешно реализован само у једној години. То, међутим, није тачно. Постигнути дефицит од 3,7% БДП-а још увек је висок за земљу попут Србије, јер не доводи до обарања јавног дуга посматраног као удео у БДП-у – што је основни циљ спровођења програма консолидације. Такође, остварени дефицит је и даље један од највећих у упоредивим земљама Централне и Источне Европе. Још битније је, међутим, то да постигнути резултат у себи крије и знатне једнократне ефекте који су га привремено побољшали. Када га „очистимо” од тих ефеката, долазимо до трајног дефицита с којим се *de facto* улази у 2016. годину, и он износи приближно 4,2% БДП-а. Надаље, током 2015. године требало је спровести одређене мере које утиру пут даљем успешном спровођењу фискалне консолидације (рационализација броја запослених, реформа јавних и државних предузећа, реформа Пореске управе и др), а то се или није уопште догодило, или прилично касни. Тако се може догодити да већ 2016. године дефицит буде већи од оног из 2015. (званични план Владе је да дефицит у 2016. буде 4% БДП-а), односно да се због тога што у 2015. није припремљен терен, фискална консолидација надаље одвија отежано и да не да жељене резултате, чиме би успешне мере из 2015. биле обесмишљене. Овај ризик нарочито забрињава кад се узме у обзир да се већ почетком 2016. одустало од једне од најважнијих мера за стабилизацију јавних финансија у средњем року – замрзавања плата и пензија. Због свега тога, оцењујемо да је фискална 2015. година била у начелу успешна, али да ни изблиза нису решени сви проблеми јавних финансија Србије.

Остварено смањење дефицита у 2015. једним делом је само привремено, а уз то прикрива и неке озбиљне проблеме домаћих јавних финансија. Смањење дефицита за 2,9 п.п. у 2015. у односу на 2014. годину јесте несумњиво значајно, али изгледа нешто боље него што заправо јесте. Наиме, приближно 0,5 п.п. смањења је нето резултат привремених чинилаца на страни прихода и расхода (од којих неки утичу на смањење, а неки на повећање дефицита) који немају трајну снагу да умање дефицит, већ се моментално исцрпљују. То значи да процес трајне стабилизације јавних финансија не може да се заснива на овим мерама. Конкретно, са стране јавних прихода, реч је о великим (и економски упитним) уплатама јавних предузећа (ЕПС, ЕМС, Телеком и др.) у буџет, које су јавне приходе једнократно повећале. Са стране јавних расхода, кашњење у спровођењу јавних инвестиција, одуговлачење рационализације броја запослених у сектору опште државе и споро решавање процеса приватизације државних предузећа привремено је умањило државна издвајања за капиталне расходе и расходе за отпремнине. Ови чиниоци су током читаве године привидно чинили дефицит нижим (за преко 60 млрд динара колико су укупно износили привремени чиниоци), што се у јавности често погрешно тумачило као доказ да смо за годину дана решили скоро све фискалне проблеме. Међутим, на крају године искрсли су огромни једнократни расходи (у износу од преко 40 млрд динара) који су у децембру „покварили” крајњи фискални резултат и који отрежњујуће указују на велике слабости

јавних финансија. То су заправо расходи настали због лошег пословања државних предузећа (Србијагаса, чији је дуг према НИС-у преузела држава) и лошег буџетског планирања, које није предвидело довољна средства за исплату субвенција пољопривредницима нити повећане расходе државе за војне пензионере (које су морале да се исплате по пресуди Уставног суда још из 2012. године).

Током 2015. дефицит је у поређењу са 2014. годином трајно смањен за приближно 2,4 п.п. и то је права мера постигнутих резултата фискалне консолидације. Главни покретачи смањења фискалног дефицита у 2015. години били су смањење пензија и расхода за запослене на расходној страни, као и боља наплата пореских прихода. Смањење пензија и плата у јавном сектору из новембра 2014. године донело је уштеде од готово 1,4% БДП-а у 2015, а скроман додатни допринос смањењу укупних расхода за запослене имало је и благо смањење броја запослених (за 5.000-7.000) до ког је дошло услед нешто мањег броја новозапослених у односу на број пензионисаних радника. Већа наплата пореских прихода трајно је умањила дефицит за нешто мање од 1% БДП-а. Овај ефекат обухвата првенствено бољу наплату акциза на дуван и нафтне деривате, и, у мањој мери, повећање прихода због новоуведене акцизе на електричну енергију у августу 2015. (уз припадајући ПДВ). Ове мере трајно су умањиле дефицит са 6,6% у 2014. на приближно 4,2% БДП-а у 2015, што уједно представља и „прави“ дефицит са којим се улази у 2016. годину и одакле би сада требало наставити фискалну консолидацију – иако је остварени дефицит у 2015. години био мањи и износио је 3,7% БДП-а.

Већи порески приходи услед сузбијања сиве економије резултат су првенствено добро циљаних мера на терену, док се с реформом Пореске управе још увек није отпочело. Фокусиране контроле произвођача и продаваца дуванских производа, као и проширен обухват нафтних деривата који се маркирају дали су добре резултате и побољшали су наплату акциза и припадајућег дела ПДВ-а од друге половине 2014. и током 2015. године. Простора за даље побољшање наплате у наредним годинама још увек има. Сива економија у Србији системски је већ неколико деценија јако распрострањена, а након избијања кризе у јесен 2008, па све до 2014. године имала је додатни пораст (нарочито током 2013. године). Упркос поменутом тренду опоравка наплате пореза у претходних годину и по, још увек није враћен ни сав губитак услед пада наплате током 2013. године. Међутим, да би се наплата пореза и у наредним годинама одрживо повећала, циљане теренске акције морају бити праћене реформом Пореске управе која је прва одговорна за сузбијање сиве економије. Владина намера да реформише Пореску управу изложена је у аранжману са ММФ-ом, али нема наговештаја да се даље од тога одмакло. У наредном периоду неопходно је темељно изменити нерационалну организациону структуру Пореске управе, унапредити људске капацитете и организовати их на начин који ће максимизирати пореске приходе, као и развој интегрисаног информационог система који ће омогућити ефикасно управљање ресурсима и идентификације пореских утаја на бази ризика.¹⁰

Једнократни расходи постали су хроничан проблем – сваке године из буџета се плаћа нешто што није било планирано, тако је било у 2015, тако ће (извесно) бити и у 2016. години. Из године у годину, готово по правилу, појављивале су се различите непредвиђене обавезе Републике или других државних ентитета, које је

¹⁰ О проблему сиве економије и предлозима за реформу Пореске управе видети у *Фискална консолидација у 2015. и основни реформски изазови*, Поглавље 5: *Сива економија и реформа пореске администрације*, јун 2015. године.

преузимао републички буџет и које су непланирано повећавале јавне расходе. У 2015. години држава је, мимо планираног буџета и без много полемике у јавности, на крају године преузела огромне обавезе плаћања дуга Србијагаса, дуга према војним пензионерима и небуџетиране (лоше планиране) субвенције пољопривредницима (збирно преко 40 млрд динара). Овакви буџетски расходи више се не могу називати изузетцима, јер постају правило и представљају заправо хроничан проблем јавних финансија (иако се по дефиницији класификују у једнократне обавезе). Наиме, проблеми разних државних ентитета и јавних и државних предузећа, годинама се „гурају под тепих“, да би се онда у једном тренутку појавили као непланирани буџетски трошак. Тако су 2013. године преузете неизмирене обавезе Фонда за заштиту животне средине (5,5 млрд динара) и обавезе здравствених установа (5 млрд динара); 2014. године укупни непланирани трошкови износили су чак око 80 млрд динара, када је на наплату дошао висок гарантовани дуг државних предузећа (готово 30 млрд динара), плаћена санација пропалих државних банака (око 20 млрд динара) и докапитализација Дунав осигурања и Поштанске штедионице (преко 9 млрд динара), а преузет је и комерцијални дуг ЈАТ-а (готово 20 млрд динара). Слично ће се највероватније поновити и у 2016. години када на наплату доспева око 25 млн евра гарантованог дуга РТБ Бора које ово предузеће не може да сервисира из свог пословања, а већ је најављено и преузимање дуга од око 85 млн евра Петрохемије према НИС-у (сличан дуг Србијагаса према НИС-у држава је преузела крајем 2015. године). Уз све то потенцијални ризик по јавне финансије представљају и могућа плаћања по основу неповољног исхода различитих судских пресуда (нпр. дугови према бившим радницима друштвених предузећа, стара девизна штедња грађана бивших југословенских република, ненаплативи кредити и др).

Имплементација важних структурних реформи није текла по плану у 2015. години, а оне представљају темељ за спровођење фискалне консолидације у наредним годинама. Изостанак спровођења структурних мера није много утицао на умањење дефицита у 2015. години, али ће оне бити пресудне за даље умањење дефицита од 2016. године. Наиме, трајне уштеде у 2015. години остварене су првенствено из две снажне мере – умањења плата и пензија и побољшања пореске наплате фокусираним акцијама на сузбијању нелегалног промета акцизних производа. Међутим, обе мере исцрпљене су током 2015. године, а даље умањење дефицита требало би да почива првенствено на ефектима структурних реформи, чији добар део је требало да се спроведе још у 2015. години. *Прва* од њих, рационализација броја запослених, би у наредне две године (2016. и 2017. година) требало би да обезбеди око 0,7% БДП-а уштеда. Рационализација, међутим, није ни изблиза спроведена по плану током 2015. године, а, према последњим најавама из Владе, изгледа да није у потпуности спроведено и најављено умањење броја запослених за 9.000 људи планирано за децембар 2015. и јануар 2016. године. Због тога је већ извесно да се уштеде по овом основу у наредним годинама неће остварити у планираном обиму. У *другој* битној групи реформи које се односе на јавна предузећа током 2015. такође није било великих помака. Најважније је било то што су направљене одређене организационе промене у ЕПС-у и Железницама (док организација Србијагаса тек треба да се усагласи са европским директивама). Међутим, главни проблеми јавних предузећа – вишак запослених, цене испод тржишних, ниска наплативост, технички

губици, нерационална мрежа пруга (Железнице) и друго – ни изблиза нису решени.¹¹ *Трећа* група реформи, која се односи на решавањем судбине предузећа у приватизацији је отпочела, али су најпроблематичнија од њих издвојена (Бор, Ресавица и др) и за њих се још увек не види трајно решење. На крају, већ је поменуто да је током 2015. године изостала и *четврта* значајна реформа, односно реформа Пореске управе. Она је, сматрамо, пресудна за сузбијање сиве економије и повећање наплате јавних прихода у наредним годинама. Сва ова кашњења из 2015. представљаће велики проблем за спровођење фискалне консолидације у наредним годинама, јер не само што се неће остварити све планиране уштеде (рационализација), већ је готово извесно да ће се на терет државе превалити велики трошкови неких предузећа у приватизацији (Бор). Када на све то додамо и још увек присутни ризик да неко од великих јавних предузећа превали трошак свог неуспешног пословања на државу, онда се јасно види како изостанак структурних реформи може врло лако да угрози све добре резултате консолидације постигнуте у 2015. години.

3.1.2. Фискални резултат по нивоима власти у 2015. години

Укупан дефицит државе највећим делом је резултат мањка на нивоу републичке власти и ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“, док су остали нивои власти приближно избалансирани. Највећи део прихода и расхода опште државе остварује се на нивоу Републике, тако да је укупан фискални резултат под јаким утицајем резултата забележеног у републичком буџету. Од консолидованог дефицита у износу од 3,7% БДП-а, на републички буџет односи се чак 3,2% БДП-а. Осим Републике, очекивани дефицит праве и ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ који су у 2015. заједно забележили мањак од 0,6% БДП-а. Овај дефицит највећим делом последица је дефицита ЈП „Коридори Србије“ (0,5% БДП-а) који практично нема своје приходе, што значи да се готово цео износ расхода овог предузећа (изградња Коридора 10 и 11) финансира из кредита и пресликава на његов крајњи дефицит. Дефицит „Коридора Србије“ стога не може да се третира као „лош“ дефицит, јер је заправо последица изградње неопходне инфраструктуре. ЈП „Путеви Србије“ располаже приходима од путарина, а уз то добија и осетан трансфер из републичког буџета, тако да је дефицит овог предузећа био нешто мањи (0,1% БДП-а). Буџет локалног нивоа власти био је приближно избалансиран, док су Фондови ОСО имали мањи суфицит.

Локални ниво власти не бележи дефиците, али њихове финансије нису добро уређене, због чега је потребно што пре усвајање новог Закона о финансирању локалне самоуправе. Локалне самоуправе не представљају извор укупног дефицита опште државе, мада се повремено у јавности могу чути такве тврдње. У 2015. години локални ниво власти имао је приближно избалансиран буџет, а у неколико претходних година чак и одређени суфицит. Међутим, то што локални ниво власти не прави дефицит, ипак не значи да су локалне јавне финансије у добром стању. Напротив, локални буџети већ дужи период представљају проблематичан део јавних финансија, а у 2015. години дошло је и до додатног погоршања. Приходи локалних самоуправа знатно су повећани у 2015. и били су већи од прошлогодишњих за око 10 млрд динара.¹² Међутим, ово релативно нагло повећање прихода није довело до

¹¹ Премда је било неких мањих помака – ЕПС је добио мали део повећања цене струје од 4,5%, а остатак повећања је била акциза на струју која иде у буџет, Србијагас је нешто повећао наплату испорученог гаса, али првенствено због пада цене гаса, а не успешног реструктурирања највећих дужника.

¹² Део овог повећања је компензован благим смањењем трансфера из Републике за око 3 млрд динара.

очекиваног суфицита локалних буџета, већ је било потпуно неутралисано неочекивано великим скоком јавних расхода. Између осталог, ни зараде на локалном нивоу власти нису биле под пуном контролом, тј. маса зарада је била умањена свега за 7,6%, а било би очекивано да се умањи за преко 10%, с обзиром на законом прописано смањења плата с краја 2014. године и забрану запошљавања која је још увек на снази (о томе је било речи у делу о расходима опште државе у 2015. години). Из ових разлога Фискални савет наглашава значај што бржег усвајања измена Закона о финансирању локалне самоуправе који би умањио могућност нерационалног трошења средстава на локалном нивоу власти. Нацрт закона о финансирању локалне самоуправе отклања бројне недостатке важећег Закона и већ је припремљен (Фискални савет га је оценио позитивно).¹³ Овај Закон, међутим, још увек није усвојен, иако је према првобитним плановима, договореним са ММФ-ом, требало да се усвоји средином 2015. године.

Табела 2: Фискални резултат по нивоима власти у 2015. години

	Извршење 2015. (у млрд динара)	Извршење 2015. (у % БДП-а)
Општа држава	-148,6	-3,7
Република (с пројектним зајмовима)	-129,8	-3,2
Локални ниво власти	0,4	0,0
ЈП „Путеви Србије” и „Коридори Србије”	-23,4	-0,6
Фондови ОСО	4,3	0,1
ПИО	4,1	0,1
РФЗО	0,4	0,0
НСЗ	1,1	0,0
СОВО	-1,4	0,0

Извор: Министарство финансија

3.2. Приходи опште државе у 2015. години

Наплата прихода опште државе у 2015. премашила је ниво из 2014. за око 75 млрд динара и тако омогућила две трећине оствареног умањења дефицита. Укупни јавни приходи у 2015. износили су 1.694,8 млрд динара, што представља повећање од око 75 млрд динара (номинални раст око 5%) у поређењу с прикупљеним износом у претходној години (1.620,8 млрд динара). Основни узрок изразитог пораста јавних прихода у 2015. било је неочекивано (и добрим делом непланирано) повећање непореских прихода, али и позитивни ефекти од успешно спроведених мера за сузбијање сиве економије. Наиме, од укупног повећања јавних прихода, око 50 млрд динара дугује се ванредном расту непореских прихода који су готово у сваком месецу 2015. године знатно премашивали уобичајене износе, и на тај начин потпуно обележили фискална кретања у прошлој години. Процењујемо да је преостало повећање од око 20 млрд динара последица побољшања наплате пореских прихода (углавном акциза и ПДВ-а), док се мања одступања код осталих приходних ставки углавном међусобно потиру. На тај начин, иако су главне мере фискалне консолидације у 2015. биле планиране на расходној страни буџета, заправо је пораст јавних прихода далеко више допринео знатно бољем фискалном резултату у односу на 2014. годину.

¹³ *Оцене и коментари Нацрта закона о финансирању локалне самоуправе*, Фискални савет, 21. децембар 2015. године.

У поређењу с фискалним планом за 2015. годину, одступање је још веће – наплаћени приходи премашили су план за око 95 млрд динара. Буџетски план за 2015. годину предвиђао је укупне приходе опште државе на нивоу од 1.599 млрд динара, али је наплаћени износ надмашио план за 95 млрд динара. Наиме, при изради пројекција прихода за 2015. пошло се од претпоставки о макроекономским кретањима које су била засноване на расположивим подацима на крају 2014. године – и овакав план Фискални савет начелно је оценио као одговарајући и остварив. Међутим, постоји неколико разлога услед којих су приходи у 2015. години знатно пребацили планирани ниво: објективне промене у макроекономском окружењу, релативно опрезно буџетирање прихода и снажан прилив средстава по основу једнократних уплата непореских прихода. Најпре, у 2015. није се догодио предвиђени пад масе зарада (која се добија као производ броја запослених и просечне зараде), што је имало за резултат већу наплату прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање и пореза на доходак.¹⁴ Поред тога, остварени приходи од сузбијања сиве економије нису били предвиђени планом (што је у складу с добром буџетском праксом), што се посебно одразило на веће приходе од акциза, а донекле и на ниво прихода од ПДВ-а. На крају, иако је био предвиђен одређени раст непореских прихода у односу на ниво из претходне године, услед једнократних и неочекиваних уплата непореских прихода по различитим основама овај план је знатно премашен (за око 35 млрд динара). С друге стране, наплата пореза на добит предузећа је подбацила, а на ту могућност Фискални савет је упозоравао при оцени Закона о буџету за 2015. годину. Ипак, овај пад прихода неутралисан је захваљујући умереном расту других пореских облика (порез на доходак, царине, остали порески приходи).

Табела 3: Реализација јавних прихода у 2015. у односу на буџетски план и 2014. годину

	Реализација у 2014.	Буџетски план за 2015.	Реализација у 2015.	Промена у односу на 2014.	Одступање од плана за 2015.
<i>у млрд динара</i>					
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.620,8	1.598,8	1.694,8	74,0	96,0
1. Порески приходи	1.439,1	1,4	1.463,6	24,5	63,6
Порез на доходак	146,5	141,3	146,8	0,3	5,5
Порез на добит	72,7	76,0	62,7	-10,0	-13,3
ПДВ	409,5	399,4	416,0	6,5	16,6
Акцизе	212,5	215,7	235,8	23,3	20,1
Царине	31,0	29,2	33,3	2,3	4,1
Доприноси	509,4	484,1	505,7	-3,7	21,6
Остали порески приходи	57,3	54,3	63,3	6,0	9,0
2. Непорески приходи	172,8	189,6	224,0	51,2	34,4
3. Донације	8,9	9,3	7,2	-1,7	-2,1

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Успешно спроведене мере за сузбијање сиве економије омогућиле су изражен раст прихода од акциза у 2015. у поређењу с претходном годином. Учестале и

¹⁴ Нешто боља кретања на тржишту рада од предвиђених су, по свему судећи, последица већег раста зарада у приватном сектору, али и чињенице да је изостало планирано смањење броја запослених у јавном сектору по основу рационализације броја запослених и решавања статуса предузећа у приватизацији.

фокусиране контроле произвођача и продаваца дуванских производа, као и проширивање обухвата нафтних деривата који се контролишу маркирањем, утицали су на то да ефекти мера за сузбијање сиве економије буду највидљивији управо код акцизних прихода. Процењујемо да је од укупног међугодишњег повећања прихода од акциза (око 23 млрд динара), преко 15 млрд динара резултат смањења нелегалног промета на тржишту акцизних производа. Будући да потенцијални приходи од сузбијања сиве економије нису били предвиђени буџетом (у складу с добром буџетском праксом), то је истовремено био основни разлог због чега су приходи од акциза премашили годишњи план. Поред тога, укупни приходи од акциза повећани су за око 3,5 млрд динара услед увођења акцизе на струју од августа 2015. године (у износу од 7,5% од продајне цене). Преостало повећање у односу на прошлу годину по свој прилици је резултат редовног законског усклађивања акциза које се врши два пута годишње – јануару и јуну.

Иако се предвиђао осетан пад прихода од ПДВ-а, забележено је њихово повећање у односу на 2014. годину од око 6 млрд динара. Приходи од ПДВ-а наплаћени су у 2015. у износу од 416 млрд динара, што је за 6 млрд динара више од њиховог нивоа у 2014. години (око 410 млрд динара). За благи међугодишњи пораст прихода од ПДВ-а заправо је заслужно сузбијање сиве економије на тржишту дуванских производа и нафтних деривата (слично као код акциза). Наиме, како се ПДВ обрачунава на цену с урачунатом акцизом, добијамо да се за сваку додатну милијарду динара од акцизе на нафтне деривате може очекивати повећање прихода од ПДВ-а за око 0,45 млрд динара, док је у случају додатне милијарде од акциза на дуванске производе очекивани раст ПДВ-а око 0,3 млрд динара. Ако прикупљене приходе од ПДВ-а упоредимо с годишњим планом за 2015. годину, уочавамо пораст ових прихода за око 16 млрд динара. Поред описане везе између наплате акциза и ПДВ-а, за то је заслужна и чињеница да су приходи од ПДВ-а у буџету за 2015. били релативно конзервативно планирани (услед ефекта ниже базе). Наиме, испоставило се да је процењени ниво ових прихода у 2014. (који се користио као основа за израду плана за 2015. годину) био осетно мањи од стварног извршења – па је самим тим и план прихода од ПДВ-а у 2015. био мање амбициозан.

Приходи од доприноса остали су на приближно непромењеном нивоу у односу на претходну годину, чиме је буџетски план надмашен за око 20 млрд динара. Доприноси за обавезно социјално осигурање у 2015. години прикупљени су у износу од око 505 млрд динара, што је практично једнако њиховом износу у 2014.¹⁵ Међутим, буџетски план за 2015. предвиђао је смањење ових прихода на око 484 млрд динара, што значи да је годишњи план премашен за око 20 млрд динара. Иза овог резултата највећим делом стоје нешто боља макроекономска кретања од претпоставки које су коришћене при изради пројекција, будући да се није догодио предвиђени пад укупне масе зарада (која представља пореску основицу за плаћање доприноса и пореза на зараде). Најпре, просечна плата у 2015. била је нешто већа него што се очекивало, јер је номинално смањење зарада у јавном сектору у децембру 2014. добрим делом компензовано растом зарада у приватном сектору. Додатно, изостала је планирана рационализација броја запослених у сектору опште државе, док решавање статуса предузећа у приватизацији касни – што се у великој мери одразило на то да и број формално запослених буде већи него што се претпостављало. Потпуно исти разлози

¹⁵ Посматрајући приходе од доприноса у 2014. години, они су износили око 509 млрд динара, али је око 5 млрд динара било последица методолошког обухвата трансфера између фондова ОСО – стога би њих требало искључити.

стоје иза нешто боље наплате пореза на доходак грађана у односу на план – остварени су приходи у износу од готово 147 млрд динара (приближно једнако нивоу из 2014. године), што је за 5,5 млрд динара веће од буџетираног износа.

Буџетски план за 2015. оптимистично је планирао пораст прихода од пореза на добит, а заправо је забележен пад у односу на 2014. од око 10 млрд динара. Приходи од пореза на добит предузећа у 2015. прикупљени су у износу од око 63 млрд динара, што је смањење у односу на њихов ниво у претходној години за око 10 млрд динара. Изражен пад ових прихода последица је комбинованог дејства неколико чинилаца. *Прво*, привреда Србије је у 2014. години била у рецесији (реални пад БДП-а за 1,8%), што је имало за последицу и пад профитабилности предузећа у тој години, чему је допринела и реална депрецијација динара од око 2%. *Друго*, промењени су рачуноводствени стандарди за исказивање добитака/губитака по основу курсних разлика у билансима предузећа. Сви наведени чиниоци утицали су на то да у 2014. буде забележен осетан пад остварене добити предузећа (на основу које се обрачунавају пореске обавезе у 2015. години), а самим тим и смањење прихода државе. Притом, због оптимистичних очекивања о кретању профитабилности предузећа при изради буџета за 2015. годину, подбацивање у односу на план било је још израженије од међугодишњег смањења, и износило је око 15 млрд динара.¹⁶

Међугодишње повећање прихода од царина последица је промена у макроекономском окружењу – већег раста увоза и пада вредности динара. У 2015. години наплаћени приходи од царина износили су преко 33 млрд динара и тиме забележили међугодишње повећање од 8% (2,3 млрд динара), које приближно одговара оствареном расту увоза у истом периоду (вредност увоза изражена у динарима). Међутим, приликом израде пројекције ових прихода претпостављено је да ће увоз у 2015. забележити реално смањење, које се није десило, па је буџетски план за приходе од царина премашен за око 4 млрд динара. Додатно, забележен је и нешто израженији пад вредности динара према еврџу него што се предвиђало, што је такође допринело благом повећању укупно наплаћених царина у односу на план.

Остали порески приходи забележили су раст у односу на 2014. од око 5 млрд динара, иако је било прогнозирано њихово смањење. Остали порески приходи у 2015. прикупљени су у износу од око 63 млрд динара, што је пораст у односу на претходну годину од око 5 млрд динара. Најважнију ставку ових прихода представља порез на имовину, чија се наплата налази у надлежности локалног нивоа власти. Будући да локалне самоуправе самостално доносе одлуке о начинима утврђивања овог пореза (у оквирима важећег Закона о порезима на имовину), пред почетак 2015. године већина јединица локалне самоуправе променила је зонирање на својим територијама – што је углавном имало за последицу повећање обавеза за порез на имовину. Међутим, информације о новом начину зонирања у појединачним локалним самоуправама и могућим ефектима на раст прикупљених прихода нису биле познате приликом састављања буџета. План за 2015. направљен је на основу досадашњег кретања ових прихода (пре наведених промена) и самим тим био прилично конзервативан, па већа наплата пореза на имовину од планиране не изненађује.

¹⁶ Фискални савет је у својој оцени буџета за 2015. годину и указао на то да су приходи од пореза на добит највероватније превише оптимистично планирани. Видети извештај Фискалног савета: „[Оцена Предлога закона о буџету за 2015. годину](#)“.

3.2.1. Непорески приходи опште државе у 2015. години

Основно обележје приходне стране буџета у 2015. био је снажан (и непланиран) раст непореских прихода у односу на претходну годину за преко 50 млрд динара. Непорески приходи у 2015. наплаћени су у рекордно великом износу од око 224 млрд динара – што је за преко 50 млрд динара више него у 2014. години, док је буџетски план надмашен за око 34 млрд динара. Снажан, и добрим делом непланиран, раст непореских прихода један је од основних разлога због чега је у првој години спровођења фискалне консолидације остварено знатно веће умањење дефицита од очекиваног. Међутим, детаљнија анализа показује да иза раста непореских прихода у 2015. углавном стоје једнократне уплате у буџет које се или извесно неће поновити, или не би било економски оправдано да се у сличном износу понове у наредним годинама. Фискални савет стога оцењује да нема простора за даље одрживо повећање непореских прихода и у наредним годинама, што значи да је њихов утицај на умањење дефицита највероватније потпуно исцрпљен у 2015. години. Примера ради, држава је у 2015. години по различитим основама из државних и јавних предузећа (укључујући и локална) прикупила приходе у износу од око 37 млрд динара (преко 300 млн евра), од чега само из Телекома, ЕМС-а и ЕПС-а око 22 млрд динара. Познато је, међутим, да се ова предузећа суочавају с бројним проблемима у пословању – Телеком већ неколико година губи тржишну позицију у односу на конкуренте услед смањеног инвестирања (делом и због сливања остварене добити у буџет), док су у ЕПС-у неопходне (и планиране) суштинске реформе. Самим тим, краткорочна корист која се остварује појачаним повлачењем новчаних средстава из ових предузећа могла би бити много мања од штете која би настала услед њиховог претераног финансијског исцрпљивања. Због великог утицаја непореских прихода на остварени фискални резултат у 2015. години, анализирали смо њихову реализацију по нивоима власти и појединачним буџетским ставкама.

Посматрано по нивоима власти, највећи раст непореских прихода остварен је пре свега у републичком буџету, а у нешто мањој мери на локалном нивоу власти. Непорески приходи представљају изразито хетерогену групу јавних прихода који се прикупљају практично на свим нивоима власти, што доста отежава њихово планирање у буџету, али и праћење и анализу. У табели 4 приказали смо планове и извршења и 2014. и 2015. години билансно најзначајнијих ставки непореских прихода по нивоима власти. Највећим делом, ови јавни приходи прикупљају се на нивоу Републике, где се и уочава највећи раст у односу на претходну годину (око 40 млрд динара), као и највеће одступање у односу на план (приближно 22 млрд динара) – превасходно на ставци ванредних непореских прихода. Непорески приходи које прикупља локална самоуправа повећани су у односу на претходну годину за око 10 млрд динара, док су код осталих нивоа власти (фондови обавезног социјалног осигурања, ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“) непорески приходи на приближно истом нивоу као у претходној години (што је и било планирано).

Табела 4: Извршење непореских прихода у 2015. у односу на буџетски план и 2014. годину

	Реализација у 2014.	Буџетски план за 2015.	Реализација у 2015.	Промена у односу на 2014.	Одступање од плана за 2105.
<i>у млрд динара</i>					
НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	172,8	189,7	224,0	51,2	34,3
1. Буџет Републике	103,6	123,5	145,2	41,6	21,7
<i>-редовни непорески</i>	75,7	74,6	75,9	0,23	1,3
Приходи од имовине	17,1	15,5	14,9	-2,2	-0,6
Таксе	14,9	14,3	14,7	-0,3	0,4
Новчане казне	5,5	5,3	6,2	0,7	0,9
Приходи од продаје добара и услуга	22,6	22,4	22,8	0,18	0,4
Примања од продаје нефинансијске имовине	7,0	3,6	3,8	-3,2	0,2
Остали редовни непорески приходи	8,5	13,5	13,6	5,1	0,1
<i>- ванредни непорески</i>	28,0	48,9	69,3	41,3	20,4
Добит јавних агенција	1,2	1,6	1,4	0,3	-0,2
Део добити јавних предузећа и дивиденде буџета	9,8	15,3	23,5	13,7	8,2
Остали ванредни приходи	5,9	6,3	21,6	15,7	15,3
Приход од смањења зарада у јавном сектору	11,1	25,7	22,7	11,7	-2,9
2. ПИО фонд	1,0	1,3	0,9	-0,1	-0,4
3. РФЗО	4,0	3,7	4,5	0,5	0,8
4. Фонд СОВО	0,7	0,7	0,9	0,2	0,2
5. НСЗ	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
6. ЈП "Путеви Србије" и "Коридори Србије"	19,6	19,2	19,3	-0,3	0,1
7. Локални ниво државе	43,6	41,2	52,9	9,3	11,7
Општине и градови	37,7	35,2	46,2	8,4	11,0
АП Војводина	5,8	6,0	6,6	0,8	0,6

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Повећање републичких непореских прихода од преко 40 млрд динара практично је у потпуности резултат пораста ванредних непореских прихода. Непорески приходи републичког буџета подељени су на две велике подгрупе: редовни и ванредни непорески приходи. Редовни непорески приходи обухватају разне таксе, новчане казне, приходе од имовине, приходе од продаје добара и услуга и друго, а одликује их постојани ниво наплате већ неколико година. Тако је и у 2015. прикупљен готово идентичан износ као у 2014. години – што је и било планирано у буџету. То значи да је повећање укупних прихода републичког буџета од преко 40 млрд динара у односу на 2014. годину преваходно последица раста ванредних непореских прихода. У овој групи, билансно највећи значај имају уплате добити и дивиденди предузећа у власништву државе, а од 2014. значајан део представљају и прикупљена средства по основу умањења зарада у јавним предузећима и локалним самоуправама. У буџетском плану за 2015. је, међутим, планирана само половина забележеног повећања у односу на 2014. годину (око 20 млрд динара). Основни разлог за двоструко већи пораст ванредних непореских прихода од планираног у 2015. јесу неочекивано високе и по природи једнократне уплате у буџет предузећа у државном власништву, по различитим основама.

Уплате добити и дивиденди државних предузећа повећане су у 2015. за 15 млрд динара у односу на прошлу годину, и биле су 10 млрд динара веће него што је било планирано. Непорески приходи од добити и дивиденди предузећа у државном власништву прикупљени су у износу од 25 млрд динара, што је за 15 млрд динара више од њиховог нивоа у 2014. години. Ове приходе одликује велика променљивост по годинама, јер зависи од економског окружења, успешности пословања државних предузећа, али и од дискреционих одлука Владе када ће их и у коликом износу наплатити. Тако у 2015. готово да није било месеца у ком се у републички буџет нису слила средства по основу добити и дивиденди, док су у претходним годинама ове уплате углавном вршене у последњем тромесечју. Посматрано по појединачним предузећима, највеће износе уплатили су: Телеком (7,6 млрд динара), ЕМС (7,3 млрд динара), НИС (2,8 млрд динара), Аеродром „Никола Тесла“ (2,2 млрд динара), Пошта (око 2 млрд динара) и Југоимпорт (нешто преко 1 млрд динара). На тај начин, иако је буџетски план за 2015. био прилично амбициозан (планирано је повећање у односу на 2014. за 50%), прикупљени приходи били су за око 10 млрд динара већи него што је планирано.

И остали ванредни непорески приходи повећани су у 2015. години за око 15 млрд динара, највећим делом услед једнократне уплате ЕПС-а. У оквиру осталих ванредних непореских прихода билансно највећи значај имају: примања од Агенције за осигурање депозита (АОД) по основу наплаћених потраживања, приходи од преузетих потраживања из стечајне масе над којима је завршен стечајни поступак и остали приходи буџета Републике. Збирно, ови приходи прикупљени су у рекордно високом износу од преко 20 млрд динара, што је за 15 млрд динара више него у 2014. години (и у односу на буџетски план). Остварени раст је, међутим, последица неколико великих једнократних уплата у буџет које се не могу очекивати у сличном износу у наредним годинама. Највећи део повећања потиче од уплате ЕПС-а у износу од 7 млрд динара (посредством АОД), по основу заосталих дуговања према држави из периода 2012-2014. Реч је о обавезама према Париском клубу поверилаца које је држава у трогодишњем периоду измиривала уместо ЕПС-а, због чега је овај приход буџета по природи једнократан. Поред тога, у 2015. остварен је и непорески приход од премије приликом продаје хартија од вредности у износу од 3,5 млрд динара. Наиме, држава је у два наврата успела да прода дугорочне обвезнице по цени која је осетно већа од њихове номиналне вредности (тзв. обвезница с премијом), и тако оствари прилив новчаних средстава већи од износа задужења (што се по књиговодственим стандардима третира као непорески приход). Знатни приходи буџета од задуживања веома су ретка појава, а по свему судећи остварени су и на рачун већих трошкова за камате у будућности, па је њихов фискални ефекат само привремен.¹⁷

Непорески приходи републичког буџета од умањења зарада у јавним предузећима и локалној самоуправи подбацили су у односу на план за око 3 млрд динара. Зараде у јавном сектору су од децембра 2014. годину умањене за 10%, при чему су јавна предузећа и локалне самоуправе у обавези да износ умањења уплате на посебан рачун републичког буџета, у оквиру непореских прихода. Ови приходи прикупљени су у 2015. години у износу од око 23 млрд динара, али због чињенице да се на истој ставци у претходној години књижио солидарни порез на плате запослених у јавном сектору, раст у односу на 2014. износио је нешто преко 10 млрд динара. У

¹⁷ Чињеница да су инвеститори били спремни да понуде знатно већу цену од номиналне вредности обвезнице, указује на то да је држава понудила нешто вишу каматну стопу од тржишне у тренутку продаје.

односу на план, међутим, приходи од смањења зарада у јавним предузећима и локалним самоуправама подбацили су за око 3 млрд динара. Фискални савет је у оцени Закона о буџету за 2015. и упозоравао да су очекивања највероватније била оптимистична, будући да не постоји свеобухватна и довољно детаљна евиденција о броју запослених у јавним предузећима и локалним самоуправама, као ни о висини исплаћених зарада.

Непорески приходи које прикупља локални ниво власти повећани су у односу на 2014. (и буџетски план) за око 10 млрд динара. Непорески приходи на локалном нивоу власти прикупљени су у износу од око 53 млрд динара, што је повећање у односу на прошлу годину за 10 млрд динара (али и у односу буџетски план, који је предвиђао да ће остати на истом нивоу као у претходној години). Слично као и у буџету Републике, приближно половина оствареног раста (око 5 млрд динара) последица је знатно већих уплата локалних јавних предузећа у буџете градова него што је то био случај у 2014. (око 1 млрд динара). Готово целокупан износ потиче од београдских јавних предузећа која су у надлежности Града, и стога вишак остварене добити уплаћују у градски буџет. Јавно доступни подаци указују на то да је у 2015. години преко 10 локалних јавних предузећа уплатило део добити у буџет Београда, при чему појединачно највећи износи потичу од ЈКП „Београдске електране“ (око 3 млрд динара), ЈКП „Паркинг сервис“ (0,75 млрд динара) и ЈКП „Градска чистоћа“ (око 0,5 млрд динара). Поред тога, на ставци *остали приходи у корист града* остварено је замашно повећање у односу на прошлу годину од око 5 млрд динара. Фискални савет не располаже детаљним подацима о приходима који се бележе на овој ставци, али је по свему судећи реч о приходима који се спорадично јављају и стога нису посебно класификовани у оквиру буџетског контног оквира.

3.3. Расходи опште државе у 2015. години

Расходи опште државе у 2015. премашили су годишњи план за око 14 млрд динара, премда су умањени у односу на претходну годину за 34 млрд динара. Укупни јавни расходи у 2015. извршени су у износу од 1.843,6 млрд динара (46,2% БДП-а) и били су за 34 млрд динара мањи него у 2014. години, када су износили 1.878,9 млрд динара или 48,1% БДП-а (в. Табелу 5). Међугодишњем паду јавне потрошње највише је допринело номинално умањење пензија и зарада запослених у општој држави, што је била кључна и уједно једина мера штедње у 2015. која је потпуно доследно спроведена (ови буџетски издаци збирно су смањени за око 57 млрд динара). Додатно, неки трошкови из 2014. године били су по природи једнократни и очекивано се нису поновили,¹⁸ због чега је у 2015. на ставци буџетских позајмица забележено смањење за 53 млрд динара. С друге стране, остали јавни расходи збирно су снажно порасли у поређењу с претходном годином, укупно за око 75 млрд динара. Услед растућег јавног дуга повећани су буџетски издаци за камате, донекле је убрзана реализација јавних инвестиција, док је почетак решавања статуса предузећа у приватизацији у 2015. нужно изискивао средства за исплату отпремнина радницима који у том процесу остану без посла – што је све и било планирано. Међутим, основни разлог за пробијање буџетског оквира готово за 13 млрд динара и чињеницу да јавна потрошња у 2015. није смањена у односу на претходну годину колико је било

¹⁸ На ставци буџетске позајмице у 2014. години књижени су следећи једнократни расходи државе: 1) преузимање отплате дуга ЈАТ-а према добављачима (20 млрд динара); 2) директна субвенција Србијагасу од око 9 млрд динара уместо издавања нове гаранције за задуживање; и 3) трошкови санације пропалих банака (Универзал и Привредна банка Београд), које процењујемо на око 21 млрд динара.

очекивано, јесте непланиран скок расхода за субвенције и социјалну заштиту. Наиме, на овим ставкама књижено је укључивање дуга Србијагаса према НИС-у, доцњи за пољопривредне субвенције и обавеза према војним пензионерима у јавни дуг Србије, у укупном износу од 43 млрд динара. Притом, јавни расходи могли су још више премашити годишњи план да је држава била успешнија у спровођењу најављених јавних политика. Рационализација броја запослених у општој држави је у потпуности изостала, приватизација је почела са закашњењем и одвија се спорије него што је предвиђено, а јавне инвестиције поново су подбациле – што је привремено умањило буџетске расходе у 2015. за више од 20 млрд динара.

Табела 5: Извршење јавних расхода у 2015. у односу на буџетски план и 2014. годину

	Извршење у 2014.	Буџетски план за 2015.	Извршење у 2015.	Промена у односу на 2014.	Одступање од плана за 2015.
<i>у млрд динара</i>					
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.878,9	1.830,8	1.844,7	-34,2	13,9
1. Текући расходи	1.697,2	1.674,6	1.697,3	0,1	22,8
Расходи за запослене	457,7	423,7	419,2	-38,5	-4,5
Куповина роба и услуга	256,8	255,9	258,8	2,0	2,9
Отплата камата	115,2	137,5	129,9	14,7	-7,6
Субвенције	117,0	104,2	134,2	17,2	29,9
Социјална помоћ и трансфери	696,8	705,4	710,0	13,1	4,5
<i>од чега: Пензије</i>	<i>508,1</i>	<i>491,4</i>	<i>490,2</i>	<i>-17,8</i>	<i>-1,2</i>
<i>остала соц. заштита</i>	<i>188,8</i>	<i>214,0</i>	<i>219,7</i>	<i>31,0</i>	<i>5,8</i>
Остали текући расходи	53,7	47,3	45,3	-8,3	-2,0
2. Капитални расходи	96,7	122,9	114,5	17,9	-8,4
3. Активирани гаранције	29,7	27,8	30,1	0,5	2,3
4. Буџетске позајмице	55,4	4,0	2,7	-52,6	-1,2

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Номинално умањење пензија и плата у општој држави од децембра 2014. основни је разлог међугодишњег пада ових буџетских издатака, збирно за око 56 млрд динара. Крајем 2014. године започет је нови трогодишњи програм фискалне консолидације, а главна и најиздашнија мера штедње у првој години на расходној страни буџета било је номинално умањење зарада у јавном сектору и пензија. Почев од децембра 2014. године, зараде у јавном сектору изнад 25.000 динара линеарно су смањене за 10%, док су пензије смањиване по прогресивној стопи (што одговара њиховом просечном умањењу од око 5%). Такође, планирана је и рационализација броја запослених у сектору опште државе за 5% (25.000), чиме би се обезбедило додатно умањење расхода за зараде од око 2,5%. Међутим, крајњи резултат спровођења ових мера фискалне консолидације у 2015. (укупно смањење расхода за зараде и пензије за око 56 млрд динара у односу на 2014. годину) потврђује претходне оцене Фискалног савета да рационализација запослености практично још увек није ни почела. Ако се посматра међугодишњи пад укупног фонда зарада (за 9,2%)¹⁹ и пензија (за 3,5%), јасно је да највећи део остварених уштеда заправо потиче од њиховог номиналног умањења. Наиме, било је очекивано да се у 2015. по овом основу расходи

¹⁹ Да бисмо добили трајну промену нивоа расхода за запослене, овом приликом искључили смо повећање услед једнократних исплата у просвети и МУП-у.

за запослене међугодишње умање за 8-8,5%, а буџетски издаци за пензије за 3,5-4% – што се приближно и догодило.²⁰ Самим тим, тек мали део уштеда последица је рационализације броја запослених у општој држави – расходи за зараде у 2015. по овом основу умањени су за највише 1% (уместо планираних 2,5%), што приближно одговара смањењу броја запослених за 5.000-7.000. Притом, овај резултат остварен је искључиво захваљујући природном одливу запослених у пензију уз ограничену стопу замене, док циљана отпуштања још увек нису ни почела.

Анализа расхода за запослене по нивоима власти открива да су поједини делови опште државе били посебно неуспешни када је реч о контроли зарада. Укупни расходи за запослене на локалном нивоу власти (градови и општине, укључујући и АП Војводина) смањени су у 2015. за 7,6% у односу на претходну годину. Притом, већ смо објаснили да се само по основу номиналног умањења зарада за 10% очекивао међугодишњи пад ових расхода за преко 8%, а уз доследно спровођење планиране рационализације за више од 10,5% (под претпоставком да се смањивање броја запослених врши равномерно у свим деловима опште државе, будући да прецизнији планови за 2015. нису ни постојали). Иако не располажемо детаљнијим подацима о броју радника и исплаћеним зарадама у појединачним јединицама локалне самоуправе, кретање расхода за запослене упућује на два могућа закључка: на локалном нивоу власти је у 2015. повећан број запослених упркос забрани запошљавања и/или постоје озбиљни пропусти у контроли исплаћених зарада. Ова анализа додатно поткрепљује сумњу да ће се рационализација броја запослених у 2016. години извршити у планираном обиму. Наиме, несразмерно велики део отпуштања пребачен је управо на локални ниво власти (смањење броја запослених за око 10%), а искуство из 2015. показује да очигледно не постоје ефикасни механизми контроле који би гарантовали да ће се то заиста остварити.²¹ Нешто бољу ситуацију срећемо на нивоу Републике где је забележен пад расхода за запослене од 8,4% – иако је број запослених вероватно незнатно смањен, макар није дошло до приметног повећања трошкова за зараде.

Услед неефикасног спровођења рационализације у општој држави, расходи за запослене били су мањи од плана за 2015. годину за око 5 млрд динара. Иако је Влада само делимично спровела планиране мере за смањење расхода за запослене у 2015. години, укупно извршење ових издатака ипак је било за око 5 млрд динара мање од буџетираног износа. Непосредан разлог за то јесте одлагање почетка циљане рационализације броја запослених за 2016. годину, јер последично нису ни исплаћене предвиђене отпремнине радницима који би у том процесу остали без посла (а које се књиже на истој ставци). Наиме, годишњи план за 2015. предвиђао је укупне расходе за запослене у износу од нешто преко 423 млрд динара, при чему је око 416 млрд динара било намењено за плате запослених, а преосталих 7 млрд динара за исплату отпремнина. Међутим, како су расходи за запослене извршени у износу од око 419 млрд динара, а отпремнине уопште нису исплаћиване, то суштински значи да је

²⁰ Постоји неколико разлога због којих је очекивано смањење буџетских расхода за зараде и пензије нешто мање од стопа по којима су зараде и пензије номинално умањене (за 10% односно око 5%). *Прво*, ова мера примењује се већ од децембра 2014. године, због чега се међугодишње смањење расхода за зараде и пензије очекивало само у првих једанаест месеци 2015. године. *Друго*, из смањења су изузете зараде испод 25.000 динара, а ефекат на умањење масе пензија умањен је због очекиваног повећања броја корисника пензија.

²¹ Детаљну анализу и оцену плана за спровођење рационализације броја запослених у 2016. видети у извештају Фискалног савета: [„Оцена Предлога закона о буџету за 2016. годину“](#), децембар 2015. године.

буџетски оквир за зараде у 2015. заправо пробијен за више од 3 млрд динара²² – иако фискални подаци на први поглед указују на то да је на овој буџетској ставци остварена уштеда од непуних 5 млрд динара. Имајући у виду да Влада и у 2016. години планира смањење броја запослених у сектору опште државе (и то за 29.000), остварене уштеде по основу одлагања планираних отпуштања (и последичног неплаћања отпремнина) у 2015. оцењујемо као привремене, јер представљају само одлагање ових трошкова за следећу годину.

Расходи за субвенције повећани су у односу претходну годину за око 17 млрд динара, при чему је годишњи план за 2015. премашен за чак 30 млрд динара. Већ неколико година уназад Влада најављује и планира оштар заокрет у политици субвенционисања и осетно смањивање ових буџетских издатака, али је по правилу бележен сасвим супротан резултат. Примера ради, фискални планови за 2014. предвиђали су смањење издвајања за субвенције у односу на 2013. годину за око 12 млрд динара, а стварно се догодио њихов пораст за око 16 млрд динара (што значи да је у тој години буџетски оквир заправо пробијен за 28 млрд динара). Практично исти сценарио поновио се и у 2015. години – уместо планираног смањења субвенција од око 13 млрд динара ови расходи порасли су у односу на 2014. за преко 17 млрд динара, чиме је годишњи буџетирани износ премашен за огромних 30 млрд динара. Овако велики пропусти у планирању субвенција у последњих неколико година (који се мере десетинама милијарди динара), јасно указују на чињеницу да иза планова за смањење ових издатака не стоје добро припремљене и чврсте мере. То потврђује и неуспешан покушај да се у 2015. субвенције у пољопривреди умање у односу на претходну годину за око 6 млрд динара. Ове уштеде требало је да обезбеде законске измене у области подстицаја за биљну производњу који се исплаћују по хектару, којима је максимална површина на коју је могуће остварити то право ограничена на 20 хектара (уместо претходних 100 хектара), а ускраћено је и право на подстицаје за земљу у државној својини која је узета у закуп. Међутим, ова мера је у пракси потпуно подбацила, што је имало за последицу стварање доцњи према пољопривредним произвођачима у износу од 9,6 млрд динара. Додатно, држава је крајем године преузела отплату дуга Србијагаса према НИС-у за испоручени гас од 23,4 млрд динара. Обе обавезе су у целости укључене у јавни дуг Србије током децембра (иако ће се плаћати на рате), због чега су постале део укупних расхода за субвенције у 2015. и непланирано их повећале за 33 млрд динара.

Издаци за социјалну заштиту забележили су раст од око 25 млрд динара у односу на 2014. годину, углавном услед дејства привремених чинилаца. У 2015. години није било суштинских промена у области социјалне политике које би битно утицале на ниво расхода за социјалну заштиту. Међутим, услед дејства привремених чинилаца ови издаци ипак су порасли у односу на претходну годину за око 25 млрд динара. Пре свега, у 2015. години коначно је започето решавање статуса предузећа у приватизацији, због чега је за социјалне програме радницима који су у том процесу остали без посла потрошено око 11 млрд динара. Премда су начињени први позитивни помаци, извршење расхода за отпремнине било је за 5 млрд динара мање од планираног, што указује на то да се решавање статуса предузећа у приватизацији одвија знатно спорије него што је предвиђено. На тај начин, остварене су привремене уштеде у буџету одлагањем ових трошкова за следећу годину, будући да је као крајњи рок за завршетак приватизације одређен 31. мај 2016. Снажном повећању расхода за

²² Услед исплате једнократне помоћи запосленима у образовању у новембру (око 2 млрд динара) и заосталих накнада за превоз у МУП-у у децембру (приближно 1,5 млрд динара).

социјалну заштиту у односу на 2014. годину допринело је и преузимање обавеза према војним пензионерима у јавни дуг Србије у износу од 10 млрд динара. Како је реч о првобитно небуџетираним расходу државе, то је уједно и основни разлог зашто су укупни социјални издаци у 2015. премашили годишњи буџетски оквир за око 7 млрд динара (упркос поменутом подбацивању у извршењу расхода за отпремнине). Од осталих расхода за социјалну помоћ истичемо осетно смањење исплаћених накнада незапосленим лицима (за око 7 млрд динара), чему су вероватно допринела нешто боља кретања на тржишту рада од предвиђених – делом и услед одлагања рационализације броја запослених у сектору опште државе. Међутим, ове уштеде потпуно су неутралисале непланираним растом издатака за социјалну помоћ који се исплаћују из буџета локалних самоуправа.

Капитални расходи повећани су за 18 млрд динара у поређењу са изузетно ниским извршењем у 2014. години, али су ипак подбацили у односу на план. Извршење капиталних расхода у 2015. је све до пред сам крај године било осетно мање у поређењу с планом, узимајући у обзир њихово уобичајено сезонско кретање у претходним годинама. Примера ради, фискални подаци закључно са октобром указивали су на то да би укупно кашњење у реализацији јавних инвестиција могло достићи 20 млрд динара, а њихов годишњи ниво приближно бити једнак изузетно ниској инвестиционој потрошњи у 2014. (око 2,5% БДП-а). Међутим, у децембру су забележени рекордно високи капитални расходи од преко 28 млрд динара, чиме је кашњење добрим делом надокнађено, а непланиране (и привремене) уштеде сведене су на око 8 млрд динара. У поређењу с претходном годином, јавне инвестиције опште државе порасле су на свим нивоима власти, у укупном износу од готово 18 млрд динара. Капитални расходи републичког буџета повећани су за 4,5 млрд динара, добрим делом услед појачаног попуњавања робних резерви у децембру (што суштински не представља инвестиције, али формално припада капиталним расходима). На локалном нивоу власти, капитални расходи такође су били већи за преко 3 млрд динара у односу на 2014. годину. Ипак, најпозитивнији тренд у 2015. години представља осетан раст инвестиција у путну инфраструктуру, имајући у виду да се Србија по њеном квалитету лоше котира на међународним листама, да већ годинама постоје приоритетни пројекти у тој области (пре свега Коридори 10 и 11), као и велики износ расположивих и релативно повољних кредита за њихово финансирање. Чињеница да је вредност извршених радова повећана у односу на претходну годину за око 10 млрд динара охрабрује, будући да неспорно постоји потреба, али и простор за даље унапређење реализације инфраструктурних пројеката.

Растући јавни дуг условио је повећање расхода за камате и у 2015. приближно за 15 млрд динара, али је побољшање услова задуживања омогућило да тај пораст ипак буде мањи од планираног. Високи фискални дефицити и последично снажан раст јавног дуга у претходних неколико година довели су до огромних и брзо растућих буџетских расхода за камате. Тако је и међугодишњи пораст трошкова за камате у 2015. од око 15 млрд динара директан резултат повећања јавног дуга за више од 2,5 млрд евра у 2014. години. На тај начин, укупни расходи за камате достигли су износ од око 130 млрд динара (3,4% БДП-а), чиме су ови буџетски издаци у периоду 2012-2015. готово утростручени. Међутим, већ од друге половине прошле, а нарочито током 2015. године, дошло је до неочекивано оштрог пада каматних стопа по којима се држава задужује.²³ Процењујемо да остварено смањење цене задуживања

²³ Просечна стопа приноса на динарске хартије од вредности смањена је са 9,7% у 2014. на око 7,7%, а истовремено пала је и каматна стопа на задуживање у еврима са 4,2% на 3,1% у 2015. години.

(оправдано) није у потпуности узето у обзир при изради годишњег плана расхода, због чега су на трошковима за камате у 2015. остварене непланиране уштеде од око 7 млрд динара. По свему судећи, побољшање услова задуживања Србије резултат је утицаја како домаћих, тако и спољних чинилаца. Због чињенице да је инфлација већ дуже од две године испод циљног коридора, НБС је у више наврата обарала референтну каматну стопу (која утиче на све остале каматне стопе у привреди) до нивоа од 4,5%, што је историјски минимум. Упоредне анализе показују да су успешан почетак фискалне консолидације у 2015. и склапање аранжмана са ММФ-ом такође у одређеној мери допринели паду каматних стопа, кроз благо смањење премије за ризик земље. Додатно, експанзивна монетарна политика Европске централне банке и изразито ниске (чак и негативне) тржишне каматне стопе у развијеном делу света, изазвали су велики раст тражње инвеститора за дужничким хартијама од вредности земаља у развоју (у потрази за већим приносима). Самим тим, држава је често била у прилици да на аукцијама прихвата само најповољније понуде и да на тај начин додатно умањи стопе приноса на продате државне записе и обвезнице.

Остале категорије расхода углавном су извршене у складу с очекивањима, изузев издатака за робу и услуге који су пробили годишњи план за око 3 млрд динара. Расходи за куповину робе и услуга у 2015. години извршени су у износу од 258,8 млрд динара, што је за готово 3 млрд динара више од нивоа који је био планиран буџетом (255,9 млрд динара). Посматрано по нивоима власти, прекомерна потрошња за набавку робе и услуга забележена је код локалних самоуправа за више од 5 млрд динара, док су ови издаци у осталим деловима опште државе углавном били незнатно мањи од плана. Иако пробијање буџетског оквира код расхода за робу и услуге није битно утицало на фискални резултат у 2015, важно је истаћи да је Влада као једну од мера фискалне консолидације у овој години планирала умањење ових расхода. Наиме, од измена регулативе у области јавних набавки којима су изједначени услови за домаће и стране добављаче, очекивало се да ће омогућити смањење набавних цена и последично омогућити уштеде од најмање 0,1% БДП-а (око 4 млрд динара). То се, међутим, није догодило. Буџетски издаци за куповину робе и услуга заправо су порасли у односу на 2014. за 2 млрд динара, па је ово још један пример нереалних очекивања од недовољно добро припремљених мера штедње (слично као код пољопривредних субвенција и рационализације броја запослених у општој држави).

3.4. Дуг опште државе у 2015. години

Снажан раст јавног дуга Републике Србије настављен је и у 2015. години – укупна задуженост повећана је за око 2 млрд евра односно за 5,2 п.п. БДП-а. Од избијања светске економске кризе у јесен 2008. године, јавне финансије Србије налазе се на неодрживој путањи – одликовао их је висок и растући фискални дефицит и, као директна последица убрзани раст јавног дуга. Притом, премда је криза ставила на једнако велике изазове јавне финансије осталих земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ), у последњих неколико година фискална кретања у Србији додатно су погоршана у односу на регион. Узрок томе јесте чињеница да је велики број земаља ЦИЕ већ до 2012. започео и успешно спровео амбициозно фискално прилагођавање (просечан фискални дефицит оборен је на око 3% БДП-а). С друге стране, одлучан одговор фискалне политике у Србији је изостао, иако је у периоду 2012-2014. неколико пута покушано да се домаће јавне финансије поставе на одрживу путању, али без успеха. До краја 2014. године дефицит је порастао на 6,6% БДП-а и био највећи у ЦИЕ, док је јавни дуг достигао 71,8% БДП-а. Од 2015. године започело је спровођење новог

трогодишњег програма фискалне консолидације, али упркос бољим резултатима од очекиваних, постигнуто умањење дефицита још увек није довољно за заустављање раста јавног дуга. Напротив, дуг опште државе у 2015. повећан је за око 2 млрд евра и достигао је ниво од 77% БДП-а (што је пораст за 5,2 п.п. БДП-а у односу на крај претходне године). Ако посматрамо читав период од избијања светске економске кризе до краја 2015. године, јавни дуг Србије порастао је за огромних 16 млрд евра (48 п.п. БДП-а), при чему се већи део пораста (9 млрд евра или 25 п.п. БДП-а) односи на период од последњег тромесечја 2012. године – што је последица недоследног спровођења тада започете фискалне консолидације.²⁴

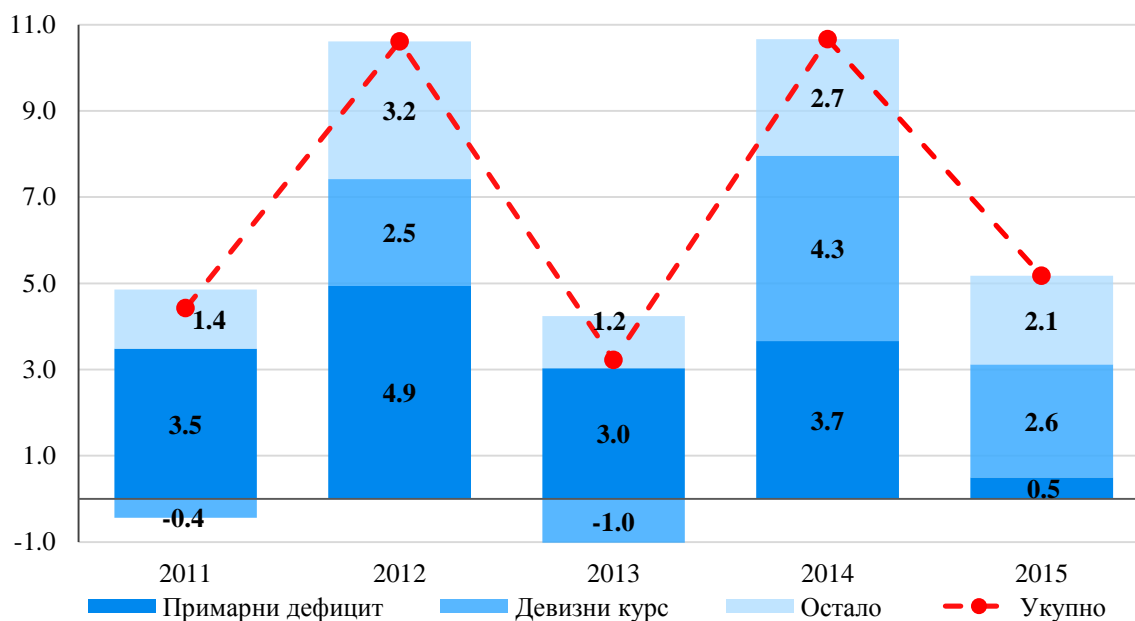
Основни узрок повећања јавног дуга у 2015. је и даље висок фискални дефицит, мада је на раст задужености у великој мери утицало и неповољно кретање девизних курсева. У 2015. години забележено је оштро смањење фискалног дефицита – са 6,6% БДП-а у 2014. на око 3,7% БДП-а. Међутим, то је још увек релативно висок фискални дефицит који условљава даљи пораст јавног дуга, а за његово финансирање било је потребно обезбедити више од 1,2 млрд евра. Расположиви подаци указују на то да је мањи део текућег дефицита (процењујемо око 150 млн евра) финансиран смањењем постојећих новчаних депозита, па је тако ново задуживање државе у 2015. износило нешто преко 1 млрд евра. Преостало повећање јавног дуга практично је у целости последица кретања девизних курсева и неповољне валутне структуре: око 40% свих обавеза државе је у еврима, преко 32% чине кредити у америчким доларима, 22% дуга је у динарима, док је удео осталих валута релативно мали и износи око 5%. Будући да готово 80% чине обавезе у страним валутама, свако веће колебање на девизном тржишту снажно утиче на ниво задужености Србије (слабљење динара га повећава, а јачање смањује – чак и ако нема новог задуживања). У односу на евро, динар је у 2015. само незнатно номинално ослабио (за 0,6%), али је номинални пад вредности у односу на долар износио готово 12%. Према проценама Фискалног савета, јавни дуг је услед описаних кретања девизних курсева у 2015. години порастао за око 900 млн евра.

Захваљујући успешном почетку фискалне консолидације у 2015, структура извора раста јавног дуга ипак је знатно побољшана у односу на претходне године. Детаљнијом анализом могуће је јасно раздвојити утицај макроекономских кретања, текуће фискалне политике и других чинилаца на пораст јавног дуга у односу на БДП, који је у 2015. години износио 5,2 п.п. БДП-а. У графикону 2 посебно смо истакли допринос примарног фискалног дефицита и девизног курса повећању јавног дуга Републике Србије у периоду 2011-2015, док је допринос осталих макро-фискалних чинилаца збирно приказан. Анализа најпре показује да повећање задужености земље услед неповољног кретања девизног курса динара у 2015. (за преко 900 млн евра или 2,6 п.п. БДП-а) није једнократна појава, већ се дешавала и у претходним годинама. Неповољна валутна структура јавног дуга представља структурни проблем јавних финансија Србије, и један је од највећих ризика за фискалну одрживост док год је удео динарских обавеза релативно низак. Највећу разлику у односу на претходних неколико година, међутим, представља знатно смањење доприноса примарног дефицита расту јавног дуга (свега 0,5 п.п. БДП-а, наспрам просечних 3,8 п.п. БДП-а у периоду 2011-2014). Наиме, примарни дефицит добија се тако што из укупних расхода искључимо трошкове за камате, а користи се као показатељ утицаја текуће фискалне политике на кретање јавног дуга (трошкови за камате искључују се јер пресудно зависе од

²⁴ Снажнији пораст јавног дуга у периоду 2008-2015. у региону Централне и Источне Европе забележиле су само Хрватска и Словенија.

фискалних дефицита у претходним годинама). Анализа неспорно потврђује да је успешан почетак фискалне консолидације у 2015. побољшао стање домаћих јавних финансија, ипак, за њихово враћање на одрживу путању неопходно је доследно спровођење мера штедње и у следеће две године. Преостало повећање јавног дуга у 2015. од 2,1 п.п. БДП-а практично је у целости последица релативно високих реалних каматних стопа на задуживање, док су остали чиниоци имали занемарљиво мали утицај (стопа раста БДП-а, издавање гаранција, промена државних депозита и друго).²⁵

Графикон 2: Доприноси расту јавног дуга Републике Србије у % БДП-а (2011-2015)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг, НБС и РЗС

Држава се највећим делом задуживала продајом хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту, чиме су ове обавезе порасле за око 1 млрд евра. Основни извор задуживања у 2015. години била је продаја државних обвезница и записа на домаћем финансијском тржишту. Укупна вредност продатих хартија од вредности достигла је 4 млрд евра, док су у истом периоду доспеле на наплату обавезе по основу раније издатих обвезница и записа у износу од готово 3 млрд евра. На тај начин, остварен је прираст јавног дуга на основу појачаног задуживања на домаћем финансијском тржишту од око 1 млрд евра, што је приближно једнако процењеном износу новог задуживања који је био неопходан за финансирање дефицита у 2015. Развој домаћег финансијског тржишта јесте један од предуслова за раст учешћа динарских обавеза и побољшање неповољне валутне структуре јавног дуга, али су на том пољу у 2015. постигнути релативно скромни резултати (удео динарског дуга у укупним обавезама порастао је свега за 0,5 п.п. – са 21,6% на 22,1%). С друге стране, као позитивне трендове издвајамо оштро смањење каматних стопа на задуживање (како у динарима тако и у еврима), као и приметни напредак у рочности емитованих хартија од вредности. Ако упоредимо каматне стопе динарских обвезница и записа који су доспевали на наплату у 2015. с приносима дужничких хартија од вредности које су продате у овој години, просечна каматна стопа умањена је за велика 3 п.п. (са 10,8% на

²⁵ У периоду 2011-2014, међутим, на раст јавног дуга снажно је утицало издавање гаранција за задуживање јавних предузећа (1,1 млрд евра), као и трошкови државних интервенција у финансијском сектору који се процењују на око 1 млрд евра.

7,7%). Рефинансирање постојећих дугова по знатно повољнијим условима већ је у 2015. успорило раст буџетских трошкова за камате, што смо детаљније анализирали у поглављу о расходима опште државе. Притом, важно је напоменути да је смањење каматних стопа остварено уз истовремено уз продужење рока доспећа емитованих хартија од вредности, у просеку за око 12 месеци.