

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ

РЕЗИМЕ

Буџет за 2016. јесте у начелу израђен у складу с трогодишњим планом за обуздавање раста јавног дуга, али без довољно чврстих мера које би гарантовале да ће се циљеви за ову годину са сигурношћу остварити. Није било планирано, нити је могуће да се фискална консолидација заврши већ са првом, успешном, годином њеног спровођења. Првобитни план за 2016. и 2017. годину подразумевао је да се неопходне уштеде у овим годинама првенствено остваре по основу две релативно снажне мере: 1) замрзавања плата и пензија и 2) смањења броја запослених у општој држави. Влада је, међутим, одлучила да прву меру делимично суспендује одмрзавањем пензија и плата у највећем делу јавног сектора, док је друга мера од почетка постављена претерано амбициозно и неће дати све планиране уштеде. Због тога се у буџету за 2016. прибегло неким другим, *ad hoc*, мерама које нису оптималне и/или нису довољно добро припремљене – попут повећања акциза на нафтне деривате и умањења субвенција за пољоприведу. Уз све то, могућност непланираних фискалних трошкова јавних и државних предузећа још увек постоји, као и трошкова других, потенцијално опасних, проблема који нису стављени под пуну контролу и којима држава још увек не иде у сусрет. Фискални савет стога оцењује да буџетски план за 2016. годину формално задовољава захтеве за трајно фискално прилагођавање у тој години, али да постоје велике неизвесности да ли ће се такав план заиста остварити и да ли ће се током године појавити неки ванредни трошак који је буџет вероватно могао већ сада да предвиди, ако не и да их предупреди.

За заустављање раста јавног дуга у односу на БДП до краја 2017, потребно је годишњи фискални дефицит у наредне две године трајно умањити за преко 500 млн евра. Раст јавног дуга у односу на БДП Србије не може трајати унедоглед – уколико се овај тренд ускоро не преокрене, криза ће, у једном тренутку, бити неизбежна. Због тога је неопходно фискални дефицит са нивоа од преко 4% БДП-а, (са којим се завршава 2015. година) трајно оборити на ниво од највише 2,7% БДП-а у наредне две године, јер је тек то ниво дефицита при ком се зауставља раст учешћа јавног дуга у БДП-у Србије. Наравно, ни тада се не може говорити о оздрављењу јавних финансија, јер би за то било потребно да се структурни фискални дефицит потпуно елиминише или макар сведе на ниво од испод 1% БДП-а. Међутим, с дефицитом од око 2,7% БДП-а могло би се говорити о томе да непосредна опасност од избијања кризе јавног дуга више не постоји – због чега је управо овај ниво дефицита основни циљ трогодишње фискалне консолидације и текућег аранжмана са ММФ-ом. Након фискално доста успешне 2015. године, у којој је дефицит трајно смањен са 6,7% БДП-а на ниво од нешто преко 4% БДП-а (уз структурне, трајне, уштеде од око 2,4% БДП-а), преостало је да се током 2016. и 2017. године дефицит трајно смањи за додатних 1,5% БДП-а (преко 500 млн евра). Иако на први поглед делује као да је највећи део посла већ обављен током 2015. године, овакав закључак није у потпуности тачан.

Ризичнији део фискалне консолидације предстоји у 2016. и 2017, јер су главне мере исцрпљене у 2015. години. Постоје заправо два основна разлога због

којих ће планирано умањење дефицита у 2016. и 2017. години бити велики изазов. *Први* је лако објаснити анализом мера које су довеле до трајног смањења дефицита у 2015. години. Највећи део уштеда у 2015. години (око 1,5% БДП-а) дошао је из нелинеарног умањења пензија (у просеку за 5%) и плата у јавном сектору већих од 25.000 динара за 10% – што је сада исцрпљено. Уз то, значајан део трајног умањења дефицита у 2015. (око 1% БДП-а) остварен је и услед побољшања пореске наплате које ће се такође тешко у сличном обиму поновити у наредним годинама. Наиме, побољшање пореске наплате у 2015. години заправо је повезано с великим падом пореске дисциплине током 2013. године. Фокусираним акцијама, пре свега усмереним на шверц дуванских производа, крајем 2014. и почетком 2015. враћен је део пада пореских прихода из 2013. године, што је постигнуто практично без реформисања Пореске управе. За додатна побољшања пореске наплате свакако постоји простор, али то ће ићи постепено, уз трансформацију и модернизацију рада поменуте институције и унапређење рада инспекцијских служби – а за то је потребно време. Дакле, планирано фискално прилагођавање у 2016. и 2017. години требало би да почива већим делом на уштедама од структурних реформи, а не толико на појединачним снажним и фокусираним мерама као што је био случај у 2015. години. Проблем је, међутим, што су те структурне реформе озбиљно касиле већ током 2015. године и постоји велики ризик да се не реализују у потпуности ни у 2016. и 2017. години. *Други* разлог због ког ће планирано фискално прилагођавање у 2016. и 2017. години бити велики изазов је то што ово прилагођавање (по годинама, приближно 0,75% БДП-а у 2016. и 0,75% БДП-а у 2017. години) заправо уопште није мало, односно веће је него што изгледа на први поглед. На пример, да би се обезбедило трајно умањење дефицита од 0,75% БДП-а у 2016. години потребне су осетно веће уштеде, од преко 1% БДП-а, зато што ће (пре свега) морати да се надокнади и раст буџетских издвајања за камате, која ће наставити да се повећавају све док расте јавни дуг.

Предвиђене мере за умањење дефицита у 2016. години доста су промењене у односу на иницијални план консолидације из прошле године – и сада изгледају економски мање уверљиво. Да би се остварило трајно умањење дефицита у 2016. од 0,75% БДП-а (мере уштеда од преко 1% БДП-а), највећа планирана мера је умањење расхода државе за зараде за око 0,35% БДП-а у односу на 2015. годину, углавном по основу смањивања броја запослених у општој држави. Даље, повећане су акцизе на нафтне деривате, што ће донети повећање јавних прихода за око 0,2% БДП-а, а у 2016. ће се ефектуирати највећи део повећања јавних прихода због увођења акцизе на електричну енергију из августа 2015. године (0,25% БДП-а). Од преосталих мера за трајно смањење фискалног дефицита у 2016. издвајају се још: умањење субвенција за пољопривреду и умањење субвенција за РТС и РТВ (због увођења таксе). Када упоредимо мере које се сада планирају за 2016. са оним што је за 2016. пре само годину дана било предвиђено првобитним планом фискалне консолидације (в. Фискалну стратегију за 2015. годину), уочавају се велике разлике. Наиме, у првобитном плану, главне мере уштеда у 2016. биле су рационализација броја запослених и замрзавање пензија и плата у јавном сектору и оне су доносиле заједно 1,1% БДП-а уштеда – што је сада сведено на трећину. Непосредни разлози за то су чињеница да је подбацила планирана рационализација броја запослених у 2015. и то што је Влада одлучила превремено, већ од 2016, да одмрзне пензије и највећи део плата у јавном сектору. Део недостајућих уштеда је онда надокнађен повећањем акциза на гориво, део (поновним покушајем) умањења субвенција за пољопривреду, а за преосталу разлику умањени су циљеви укупних уштеда у 2016. у односу на првобитни план (са око 1% БДП-а на око 0,75% БДП-а трајног смањења дефицита) – што је заправо омогућила нешто успешнија од очекивања консолидација у 2015. години.

Постоје ризици да се оствари тек око половине од око 0,75% БДП-а планираног трајног умањења дефицита у 2016. години. Планирано повећање акциза готово сигурно ће се реализовати, али ефекти мера на страни јавних расхода највероватније су знатно прецењени. Највећу опасност представља неефикасна рационализација броја запослених у општој држави, јер се од ње очекује највише и то не само у 2016. већ и у 2017. години. Очекиване уштеде од ове мере подразумевају да ће се током 2016. (укључујући и децембар 2015. године) смањити број запослених у општој држави за око 29.000 људи. Према најавама из Владе, постоји око 9.000 запослених који ће до краја јануара 2015. уз отпремнину напустити јавни сектор, али је право питање како ће се након тога број запослених умањити за додатних 20.000 људи. Сличан план за 2015. који је подразумевао смањење запослености за око 25.000 људи ни изблиза није спроведен и мало је вероватно да ће се околности толико значајно променити да би се спровео током 2016. године. Посебно захтевно планира се умањење броја запослених у локалној самоуправи, где је предвиђено да локалне самоуправе смање масу издвајања за зараде за 3% и да при том у оквиру тако умањених средстава обезбеде и повећање зарада запосленима у предшколском образовању за 4% и у социјалним службама за 3% (Члан 35 Закона о буџету). Овакав план имплицира смањење броја запослених у локалној самоуправи за скоро 10% током 2016, што је практично немогуће. Евентуална креативна решења која би подразумевала издвајање из државне управе појединих ентитета, а онда плаћање плата припадајућих запослених преко раздела за набавку робе и услуга, а не директно преко издвајања за запослене – не представљају стварне уштеде. Ни друге расходне мере у 2016. години не делују као да су довољно добро припремљене. Умањење буџетских средстава за субвенције у пољопривреди подразумева да ће исплата субвенција пољопривредним газдинствима „по хектару“ бити мања за половину од уобичајене – што је вероватно сувише велика промена да би могла да се успешно спроведе током само једне године. Прелиминарне анализе Фискалног савета показују да је и умањење субвенција за јавни сервис преоптимистично планирано, уколико нова такса која се уводи остане на најављеном нивоу од 150 динара.

Постоје и бројни додатни ризици који могу представљати велики трошак за буџет – углавном из јавних и државних предузећа. Велика опасност за јавне финансије Србије током 2016. свакако прети од неререформисаних јавних и државних предузећа. РТБ Бор би могао постати озбиљан фискални проблем током 2016. године, јер му на наплату доспевају прве веће рате дуга за које је гарантовала држава (2016. доспева око 23 млн евра), а за који је мало вероватно да ће ово предузеће бити у стању само да врати. Гарантовани дуг РТБ-Бор није једини потенцијално опасан фискални трошак овог предузећа, јер његове укупне обавезе износе око 500 млн евра. Премда је свега око 150 млн евра ових обавеза гарантовано, лако је могуће да држава на себе преузме и део негарантованих обавеза, попут враћања око 50 млн евра дуга који РТБ Бор има према НИС-у (слично као што је крајем 2015. држава преузела око 200 млн евра обавеза Србијагаса). Велики дуг према НИС-у има и Петрохемија и он износи око 85 млн евра. Ниједан од ових потенцијалних трошкова буџета који потичу из државних предузећа није планиран Законом о буџету за 2016. годину. Међутим, и расходи који јесу планирани буџетом за јавна и државна предузећа могу лако да се пробију. За Железнице је планиран непромењен износ субвенција у односу на 2015. годину од око 11 млрд динара (уз додатних 6 млрд динара државног учешћа у руском кредиту). Из ових средстава је планирано не само да се (као до сада) субвенционишу плате запослених, већ и да она буду довољна и за исплату отпремнина прекобројних, што је тешко могуће. Слично је планиран и непромењен износ субвенција из буџета за Ресавицу, чија би судбина требало да се реши у првој половини године. Најављене

реформе ЕПС-а и Србијагаса, јавних предузећа која представљају највећи ризик по јавне финансије Србије, нису била тема овог извештаја Фискалног савета, али постоје одређене индикације да се и оне спроводе сувише споро.

Постоји опасност да фискална консолидација у наредних неколико година застане на резултатима оствареним у 2015. години – што није довољно за избегавање кризе. Када се све наведено узме у обзир: могућност да све планиране уштеде у 2016. неће моћи да се остваре, преурањено повећање плата и пензија и вероватни додатни и непланирани буџетски трошкови за јавна и државна предузећа; лако је могуће да се очекивано трајно смањење дефицита у 2016. не оствари или да буде веома мало. Што је још горе, нешто слично би се исто тако могло поновити и у буџету за 2017. годину, јер сви препознати ризици из 2016. важе и за 2017: 1) мало је вероватно да ће све планиране уштеде по основу рационализације и у тој години да се остваре; 2) притисак да се, након одмрзавања пензија и већег дела плата већ у 2016, то понови и у 2017, биће сигурно још већи; а 3) нису искључени ни нови буџетски расходи јавних и државних предузећа. Уколико се нешто од ових ризика ефектуира у 2016. и 2017, фискални дефицит би могао у средњем року да остане на нивоу од преко 3,5% БДП-а, што није довољно за заустављање раста јавног дуга у односу на БДП. Растући јавни дуг значи и већа издвајања за камате и поновно удаљавање од одрживости јавних финансија, којима се Србија након успешне прве године консолидације приближила. Фискални савет због тога охрабрује Владу да не губи иницијативу у започетој консолидацији и да убрза структурне реформе. Конкретније, да убрза реформу Пореске управе, за шта план већ постоји, да реформише јавна и државна предузећа, макар те реформе подразумевале и непопуларне мере отпуштања великог броја запослених и даље повећање цене електричне енергије и да чврсто контролише највеће државне расходе за пензије и плате. Јер, била би велика штета да добри резултати који су остварени у 2015. и жртве коју је велики део становништва поднео, буду узалудни. У наставку резимеа укратко ће бити представљени главни налази Фискалног савета у вези са Законом о буџету за 2016. годину, а конкретније анализе Закона су детаљно приказане у поглављу 3. „Оцена предлога буџета Републике за 2016. годину“ овог извештаја.

Макроекономске претпоставке коришћене за израду буџета у начелу су одговарајуће, а као посебно охрабрујуће издвајамо трендове успостављања одрживог привредног опоравка. Макроекономске прогнозе које су коришћене за израду буџета за 2016. подразумевају реални раст БДП-а од 1,8%, просечну инфлацију од 2,8%, раст масе зарада (производ прогнозираног броја запослених и кретања просечне зараде) од 2,5% и просечан курс од 122,5 динара за евро. Овакве прогнозе оцењујемо као реалистичне и одговарајуће за израду буџета, а највећи ризик (који добра монетарна политика може да спречи) је могућност да инфлација буде нешто нижа од плана. Детаљнија анализа привредне активности открива висок раст (приватних) инвестиција у 2015, који нарочито убрзава у другој половини године, што оцењујемо као најпозитивнији макроекономски тренд с којим се улази у 2016. годину. Наиме, одрживи раст привреде Србије у средњем року може се заснивати само на повећању инвестиција и нето извоза, а друга половина 2015. наговештава могућност успостављања управо таквог раста. Фискални савет такође још једном скреће пажњу на низак квалитет званичних података о кретању запослености који у великој мери отежавају прецизне фискалне пројекције доприноса, пореза на рад и пореза на потрошњу. Планирани буџетски оквир за 2016. годину указује на то да чак ни Министарство финансија своје пројекције јавних прихода не заснива на мало вероватним трендовима из званичне статистике запослености. Унапређење квалитета

статистичких података о тржишту рада свакако би утицало на побољшање поузданости фискалних прогноза.

Законом о буџету планиран је дефицит Републике у 2016. од 121,8 млрд динара (2,9% БДП-а), што је конзистентно с планираним укупним дефицитом државе од 164 млрд динара (4% БДП-а). Требало би одмах истаћи да је стварни дефицит Републике заправо нешто већи од оног који је приказан у Закону о буџету и да износи око 135 млрд динара (3,3% БДП-а). То је зато што Закон не укључује све расходе Републике по основу пројектних зајмова и на ову неусаглашеност Фискални савет већ неколико година указује. Разлика између висине дефицита Републике и дефицита укупне државе од 0,7% БДП-а углавном настаје због дефицита Пuteва Србије и Коридора, док је у 2016. планиран готово избалансиран дефицит локалне самоуправе. Према дефицит Републике чини око 80% укупног дефицита државе, не би требало заборавити да су у оквиру дефицита Републике прикривени и структурни мањкови фондова обавезног социјалног осигурања (ОСО), будући да је буџет Републике у обавези да трансферима покрива све њихове мањкове. Тако је, на пример, буџетом за 2016. планиран трансфер из републичког буџета ка фонду ПИО од 220 млрд динара што обезбеђује исплату преко 40% пензија за које приходи ПИО фонда од доприноса нису довољни.

Фискални савет сматра да су приходи буџета Републике за 2016. годину у начелу реалистично пројектовани. Законом о буџету планирани су приходи републичког буџета од 997,4 млрд динара, од чега се 954,7 млрд динара односи на пореске и непореске приходе чије се извршење редовно прати током године, а 42,7 млрд износе сопствени приходи индиректних буџетских корисника чија се реализација, међутим, за сада не прати на одговарајући начин у оквиру буџетског процеса. Приходи Републике (без сопствених прихода индиректних корисника) благо су повећани у односу на њихово очекивано извршење у 2015. години (за око 20 млрд динара, односно за око 2%). Ово повећање је последица три различита чиниоца: 1) по основу очекиваних макроекономских кретања у 2016. (просечна инфлација од 2,8% и привредни раст од 1,8%) доћи ће до повећања прихода Републике за око 30 млрд динара; 2) повећање акциза на гориво и пренесени ефекат увођења акцизе на електричну енергију из августа 2015. довешће до додатног повећања прихода у односу на 2015. за око 20 млрд динара; 3) у буџету за 2016. оправдано се не рачуна на ванредне једнократне непореске приходе (углавном из јавних предузећа) који су обележили 2015. годину, због чега су очекивани приходи буџета смањени у 2016. за 30 млрд динара. Оцена Фискалног савета је да су приходи републичког буџета добро, конзервативно, планирани и да је могуће да њихова реализација буде нешто већа од плана. Посматрано по појединачним приходима, могуће је да акцизе нешто пребаце план (највероватније због веће наплате акциза на алкохолна пића), а могући су и нешто већи приходи од пореза на добит. Благи ризик постоји да се неће у потпуности остварити сви планирани приходи од пореза на доходак и специфични приходи буџета по основу умањења зарада у локалној самоуправи јавним предузећима (које се заправо трансферише у буџет Републике). Највећа непознаница у 2016. ће свакако бити ванредни непорески приходи. Могуће је да ће се и у 2016, иако није планирана, наставити пракса повећаног прикупљања средстава из јавних предузећа, од којих се нека суочавају с бројним проблемима – што Фискални савет у начелу оцењује као економски неоправдано и не укључује у своје оцене трајног умањења фискалног дефицита.

Оцењујемо да појединачни расходи републичког буџета могу знатно одступити од плана, чак и ако њихов укупни износ буде близак оном који је планиран буџетом. Фискални савет оцењује да ће укупни буџетски расходи вероватно

бити извршени у оквиру из Закона о буџету (1.119 млрд динара, у шта је укључено и око 43 млрд динара из сопствених прихода индиректних буџетских корисника). Детаљнија анализа, међутим, открива велики број слабости због којих ће појединачни расходи највероватније знатно одступати од плана. Предвиђени расходи за зараде запослених вероватно ће бити пробијени, јер оцењујемо да постоји велики ризик да се рационализација броја запослених на републичком нивоу не изврши у потпуности. Друга страна овог ризика је то што би се у том случају исплатио и мањи износ отпремнина, па укупни расходи за запослене (укључујући зараде и отпремнине) вероватно не би премашили буџетирана средства. Вероватно ће се знатно пробити планирани буџетски оквир за субвенције (или ће се направити озбиљне доцње), јер је мало вероватно да ће се постићи планирано смањење субвенција за пољопривреду, јавни сервис, а могуће је да постоје и одређени пропусти у планирању субвенција за Железницу, Ресавицу, подршку инвеститорима и друго (в. поглавље 3.1. „Оцена расхода у Предлогу буџета за 2016. годину“). Структура и износ субвенција у Закону о буџету, као и последње измене Закона о буџетском систему указују на намеру да се субвенционисање задржи као важан инструмент економске политике и подстицаја за инвеститоре. Од осталих расхода оцењујемо: да је вероватно нешто шире постављен оквир за набавку робе и услуга; да је могуће да извршење трансфера фондовима ОСО у 2016. буде мање од предвиђеног и да је вероватно понављање већ устаљене лоше праксе недовољно ефикасног извршавања јавних инвестиција.

Закон о буџету нешто конкретније и детаљније открива планове државе за смањење броја запослених, али и отвара нова питања о овом процесу. Фискални савет је детаљније анализирао расходе за запослене у два министарства код којих су ови расходи највећи – Министарству просвете и МУП-у. Први, охрабрујући, знак је да расходи за запослени нису линеарно умањени у ова два министарства – у просвети је по основу рационализације броја запослених планирано умањење расхода за зараде за око 1,5%, а у МУП-у за око 3%. Овакав план умањења броја запослених уважава чињеницу да су веће промене броја запослених у просвети немогуће пре завршетка текуће школске године (па су због тога и буџетске уштеде мање), али и имплицитно указује да је међу 9.000 запослених, за колико се планира смањење запослености у општој држави у наредна два месеца, пријављен несразмерно велики број запослених у МУП-у. Дакле, иако уштеде од смањења броја запослених у просвети на први поглед не изгледају велике, процењујемо да оне заправо подразумевају смањење овог сектора за око 5.000 запослених, јер ће се ефектуирати тек у другој половини године, а то је значајан број. За толико умањење броја запослених у просвети неопходни су довољно добри и прецизни планови, јер би се у противном ризиковало урушавање овог важног сектора. Код рационализације која је планирана да се спроведе у МУП-у, поставља се питање да ли су запослени који, по свему судећи, желе добровољно да оду из министарства у наредна два месеца задовољили и услове за одлазак у пензију (јер радници МУП-а имају право на бенефицирани радни стаж). У том случају, нето уштеда државе може бити упитна, јер би запослени могли да буду у прилици да узму и отпремнине и пензионишу се. Друго питање везано за планирану рационализацију броја запослених у МУП-у је колико је овај процес добро контролисан – односно да ли постоје довољно добри организациони планови који ће омогућити да из службе оду само они запослени чија ће се радна места трајно укинути и неће у једном тренутку захтевати ново запошљавање за попуну упражњених и објективно потребних радних места.

Фискални савет оцењује да је буџет за 2016. недовољно транспарентан и да у том погледу није дошло до напретка у односу на претходну годину. Шта више, у неким својим деловима, буџет и пратећа документа заправо су назадовали у односу на

информативност коју су имали у претходној години. На пример, за разлику од претходне године, сада се више нигде не види колике су појединачне преузете обавезе према страним инвеститорима (у образложењу буџета за 2015. субвенције су биле разврстане по појединачним корисницима – Фијат, *Air Serbia*, *Truck Lite*, *Tigar Tyres*, *PKC*). Такође, ни расходи за отплату главнице по активираним гаранцијама нису приказани на транспарентан начин. Осим укупно планираних средстава за ову намену, не постоје информације о томе која су то државна предузећа чије се обавезе отплаћују средствима из републичког буџета, нити о величини буџетске подршке по појединачним предузећима. Будући да су у образложењу буџета за 2015. годину барем била излистана државна предузећа чију отплату гарантованог дуга преузима држава, одсуство поменутих података у Предлогу закона о буџету за 2016. годину заправо представља погоршање у смислу (иначе недовољне) транспарентности и јасности ове ставке републичких расхода. Фискални савет сматра да је неопходно да Народна скупштина и јавност буду упознати с планираним износима обавеза према страним инвеститорима и отплате гарантованог дуга по појединачним предузећима – посебно имајући у виду да је реч о великим износима (годишње укупно око 40 млрд динара). Сви ови примери илуструју ранија упозорења Фискалног савета и других релевантних институција да увођење програмског буџета и индикатора учинковитости без претходно успостављених основних буџетских функција – представља пуку форму без суштинских унапређења. Тако буџет за 2016. годину и поред 1.500 страница објашњења, програма и индикатора, и даље не пружа довољно транспарентне и адекватне информације о начину трошења средстава пореских обвезника, нарочито у сегментима подложним дискреционим одлукама Владе.

Имајући нарочито у виду искуство из 2015. године, Фискални савет упозорава да није свако умањење дефицита у односу на буџетски план безусловно добро. Анализа Закона о буџету открива да се у 2016. не планирају неуобичајено велике уплате јавних предузећа у буџет, повећани су планирани расходи за отпремнине, а план јавних инвестиција је на свом уобичајеном нивоу (иако се тај ниво по правилу не извршава) – што је све добро. Поменути једнократни чиниоци (ванредно велики непорески приходи, мали издаци за отпремнине и слабо извршење инвестиција) утицали су на честе и неутемељене оцене у јавности да је фискални дефицит у 2015. смањен неколико пута у односу на претходну годину (напомињемо још једном да су фискални резултати у 2015. били неспорно добри и без ових једнократних чинилаца). Једна од неуобичајених последица снажног утицаја једнократних чинилаца на умањење фискалног дефицита у 2015. је и то да је планирани дефицит консолидоване државе у 2016. од 4% БДП-а готово идентичан оном који ће се остварити у 2015. години – иако су у планове за 2016. укључене и додатне мере за трајно смањење дефицита од 0,75% БДП-а. Фискални савет стога користи израз *трајни* (или некад и *структурни*) дефицит, који боље одсликава стварно стање јавних финансија Србије, јер у себи не укључује неефикасност државе у спровођењу јавних политика, нити приходе који се црпе из јавних предузећа која се суочавају са проблемима и/или снажном конкуренцијом у свом пословању. Наравно, није искључено да се по сличним основама као у 2015. дефицит и у 2016. ванредно умањи, можда и на ниво осетно испод 3% БДП-а, али то никако не би могло да се прихвати као успех фискалне консолидације уколико не почива на трајним мерама.

Већ је постала пракса да се током године појављују велике непредвиђене обавезе, чије плаћање преузима републички буџет. Од оснивања Фискалног савета практично није било године током које се није појавио бар један значајан фискални трошак, по основу претходно формианих обавеза које држава није на време предупредила. На пример, 2013. године преузете су неизмирене обавезе Фонда за

заштиту животне средине и обавезе здравствених установа (реко 10 млрд динара). У 2014. на наплату је дошао гарантовани дуг јавних и државних предузећа која она нису могла да враћају (готово 30 млрд динара), плаћена је санација пропалих државних банака (око 20 млрд динара) и докапитализација Дунав осигурања и Поштанске штедионице (преко 9 млрд динара), а уз све то преузет је и комерцијални дуг ЈАТ-а (готово 20 млрд динара). У 2015. години у дефицит ће извесно бити укључена и отплата дуга Србијагаса, као и дуга према војним пензионерима (збирно готово 40 млрд динара). Нажалост, пракса попут ове из претходних година могла би се понављати и у 2016. и у наредним годинама. Поред већ поменутих дугова РТБ Бора и Петрохемије, потенцијални ризик по јавне финансије представљају и могућа плаћања по основу неповољног исхода различитих судских пресуда (нпр. дугови према радницима бивших друштвених предузећа, стара девизна штедња грађана бивших југословенских република), по основу проблема са ненаплативим кредитима и друго. Због тога би било пожељно да држава крене у сусрет овим проблемима, уместо да чека да јој се на крају испостави рачун, али и да надлежне институције спроведу анализу која би показала да ли се интереси државе довољно добро заступају у различитим споровима пред домаћим и међународним правосуђем.