



Фискални савет
Републике Србије

**ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПРВОМ КВАРТАЛУ
2011. ГОДИНЕ И ОСТВАРИВАЊЕ ФИСКАЛНИХ ПРАВИЛА**

Београд, 20. април 2011. године

Уводне напомене

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 1 Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет, према члану 92е Закона о буџетском систему, има следеће задатке: проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Извештаја о фискалној стратегији Владе, даје независну и кредибилну оцену мера економске политике које предлаже Влада у циљу остваривања квантитативних фискалних циљева које је Влада поставила, процењује основне фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити своје фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила, процењује има ли основа за активирање било које од одредби за изузетне околности и колика је вероватноћа да ће Владин план прилагођавања омогућити повратак на поштовање фискалних правила, проверава адекватност економских класификација, укључујући правилну класификацију капиталних издатака, како би се обезбедило исправно мерење квантитативних фискалних циљева.

Након анализе фискалних и макроекономских кретања у првом кварталу 2011. године, Фискални савет је припремио извештај под називом "Фискална кретања у Републици Србији у првом кварталу 2011. и остваривање фискалних правила". Извештај се прослеђује Одбору за финансије Народне скупштине и Влади Републике Србије.

Основни циљ анализе је да се процени да ли су кретања у области јавних финансија у првом кварталу 2011. године у складу са фискалним правилима. Анализа се заснива на коначним подацима о извршењу буџета Републике Србије у првом кварталу текуће године, као и на процени консолидованог биланса опште државе у првом кварталу. Анализа обухвата кретање номиналних и реалних вредности фискалних агрегата, као и кретање њиховог односа према БДП.

Основни резултати анализе

Закон о буџетском систему садржи правила о фискалној одговорности којима је дефинисан начин утврђивања фискалног дефицита у одређеној години, максимални однос јавног дуга према БДП, као и правила за индексирање плата и пензија до достизања процењеног, дугорочно одрживог учешћа у БДП, од 8% и 10%, респективно. У складу са наведеним правилима одређено је да фискални дефицит консолидованог сектора опште државе у 2011. години износи 4,1% БДП, односно 140,3 млрд. динара. У оквиру консолидованог дефицита превиђено је да дефицит буџета Републике Србије износи 120,5 млрд. динара.

Фискалним правилима одређено је да се плате у јавном сектору и пензије усклађују два пута годишње, у априлу и октобру. Законом је предвиђено да се плате запослених у јавном сектору и пензије усклађују два пута у току 2011. године и то:

а) априлске пензије и плате, које се исплаћују у мају, повећавају се за износ инфлације (раста потрошачких цена) у првом кварталу 2011. године и

б) октобарске пензије и плате, које се исплаћују у новембру, повећавају се за износ инфлације у претходних шест месеци, уз додатно увећање за половину реалног раста БДП у 2010. години.

Председник Владе је најавио да ће априлске плате у јавном сектору и пензије бити увећане за 5,5%, чиме ће се усклађивање извршити према фискалном правилу о кретању плата и пензија.

Поред поменутих фискалних правила, у 2011. години важи опште ограничење да јавни дуг (дуг општег нивоа државе), без дуга по основу реституције, не може бити већи од 45% БДП. Иако обавезе по основу реституције нису ограничене фискалним правилима, важно је да се при усвајању закона о реституцији, које се очекује током 2011. године, уважи одредба Закона о буџетском систему према којој је, при преузимању финансијских обавеза по основу реституције, неопходно водити рачуна о дугорочној одрживости јавног дуга.

Кретање инфлације у 2011. години представља важну детерминанту номиналне, али и реалне вредности фискалних агрегата. При одређивању циљне вредности фискалних агрегата за 2011. годину коришћене су пројекције на основу којих се очекивало да ће инфлација од краја 2010. до краја 2011. године износити 5,8%. Међутим, инфлација у прва три месеца 2011. године износи 5,5% из чега је разумно претпоставити да ће инфлација у току 2011. године бити већа него што је пројектовано.

Укупни приходи буџета Србије, укључујући и сопствене приходе његових корисника, у првом кварталу увећани су номинално за 13% у односу на исти период претходне године, док је њихова реална вредност остала приближно непромењена (*видети више у одељку 1б*). С друге стране, реални ниво расхода у првом кварталу је већи у односу на исти период претходне године за 2,6%, захваљујући изузетно високом међугодишњем реалном расту субвенција и плаћених камата (*видети Табелу 2*). Резултат је висок

дефицит у буџету Републике Србије у првом кварталу 2011. године. То се види по томе што је учешће дефицита буџета из првог квартала у планираном дефициту за целу 2011. годину већи него што је то било случај у претходним годинама. Исти закључак важи и када се посматра ужи концепт буџета Републике који искључује сопствене приходе и расходе буџетских корисника (*видети одељак 1а*).

Са становишта фискалних правила, релевантна су кретања консолидованих прихода, расхода и дефицита, који обухватају буџете свих нивоа власти, буџетске кориснике и организације обавезног социјалног осигурања. Процена консолидованог биланса (*видети одељак 1в*) у првом кварталу указује на повољнија кретања од динамике буџета Републике – услед бржег опадања расхода од прихода – али је то вероватно резултат сезонске динамике потрошње (локални буџети, укључујући и АП Војводину и ЈП "Путеви Србије", током првог квартала акумулирају средства, која троше у наредним кварталима).

С обзиром на описана кретања у републичком буџету (према ужем и ширем концепту), као и у консолидованом буџету, уочавају се дивергентна кретања: консолидовани буџет пружа повољнију слику од буџета Републике, и конзистентан је са циљним дефицитом за целу 2011. годину. Објашњење се може наћи у салду сопствених средстава буџетских корисника и сезонској динамици појединих буџетских расхода. Међутим, дејство ових фактора је нестабилно и неизвесно, те се не може очекивати да ће уочени већи дефицит у Републичком буџету бити током целе 2011. компензован исподпросечним издацима на другим нивоима.

Текућа неочекивано висока инфлација у Србији утиче на раст номинални прихода и расхода. Већа инфлација у односу на пројектовану значиће да ће држава имати номинално већи ниво прихода, али и да ће њене обавезе бити веће него што је планирано. Већ је речено да уместо планираног повећања априлских пензија и плата у износу од 2,95%, на основу правила за индексацију следи да ће повећање плата и пензија износити 5,5%. Ова разлика ће довести до повећања трошкова за 15 млрд. динара у односу на планиране до краја 2011. На сличан начин инфлација ће утицати и на повећање расхода за социјалну заштиту. Већа инфлација од планиране вероватно ће утицати и на нешто веће расходе државе при куповини робе и услуга, реализацији јавних инвестиција и др. Осим тога, већа инфлација утиче на повећање трошкова сервисирања динарских дугова државе. Због свега наведеног потребно је пажљива анализа јавних прихода и расхода и анализа реалних, а не номиналних величина (*о овом више видети у одељку 2*).

Оцене

1. Приходи буџета нису изнадпросечни те не дају простор за додатно повећање расхода. Већи номинални приходи државе у првом кварталу 2011. године стварају илузије да држава располаже већим средствима од планираних, која би могла употребити за додатне расходе, као што је једнократно или трајно повећање плата и

пензија у односу на динамику која је одређена фискалним правилима. Инфлација је само подигла номиналну вредност државних прихода, али и расхода.

2. Буџет Републике бележи висок дефицит и кретања у првом кварталу указују на могућност да вредност дефицита од око 120 млрд. динара, предвиђена за ову годину, буде пробијена. Пресудно за одржавање дефицита унутар циљаног износа јесте да се издаци на субвенције задрже на нивоу одређеним у буџету. Оне су наине снажно скочиле у првом кварталу, и могуће је да се ради о једнократном повећању. Ипак постоји ризик да се буџетирана средства за субвенције потроше пре краја године, те да се тада изврши притисак за њихово повећање. На већи дефицит у првом кварталу је утицао и једнократан, ванредни расход (исплата везана за војни сателит, види стр.7), који се неће поновити у следећим кварталима.

3. Кретање консолидованог дефицита (укључује све нивое власти и буџетске кориснике) у првом кварталу јесте у складу са циљем за целу 2011. годину, али се то неће неће одржати ако не дође до претходно изнете корекције дефицита буџета Републике. Наине, као што је горе објашњено, позитивна кретања у консолидованом буџету су пре свега резултат сезонског фактора чије дејство ће се изгубити током 2011.

4. Јавни дуг износи око 40% БДП и ако се буду поштовала фискална правила вероватно ће се стабилизovati испод дозвољене границе од 45%. Наине иако ће Србија бележити фискални дефицит следећих пет година и по том основу се задуживати, ипак релативан однос дуга и БДП може се стабилизovati под условом да се дефицит смањује и да привреда обезбеди солидан раст. Прелиминарне пројекције раста БДП за ову и следећу годину су 3% и 4% респективно. Уз овај раст, поштовање фискалних правила у погледу дефицита за 2011. и 2012: 4,1% и 3,2% БДП респективно, омогућило би жељено стабиловање односа јавног дуга и БДП. С друге стране, непоштовање правила у погледу дефицита лако би могло довести до раста јавног дуга у односу на БДП преко дозвољене границе, а тиме и до могуће кризе дуга.

5. На основу фискалних правила процењујемо да циљни фискални дефицит у 2012. години треба да буде највише 3,2% БДП, те са тим износом треба отпочети припрему буџета за 2012. С обзиром на то да је у току поступак припреме буџета за 2012. где је први корак израда Извештаја о фискалној стратегији (према Закону, до 15. маја министар финансија доставља Фискалном савету нацрт Извештаја о фискалној стратегији), важан параметар за његову израду је циљни дефицит консолидованог буџета за следећу годину. По Закону, циљни дефицит у 2012. се одређује на основу оствареног дефицита у 2011. и очекиваног раста БДП у 2012. Ако се ове године оствари циљ, тј. дефицит од 4,1% БДП и ако раст привреде идуће године буде, као што се предвиђа, 4%, онда се као циљни дефицит у 2012. добија 3,2% БДП.

1. Анализа фискалних кретања у првом кварталу 2011. године

Министарство финансија исказује извршења буџета Републике Србије према две методологије, које се међусобно разликују по обухватности трансакција. Прва методологија је у складу са Законом о буџету Републике Србије, док је друга ширег обухвата. Разлика између две методологије је у томе што Закон о буџету не обухвата сопствене приходе буџетских корисника и расходе који се њима финансирају, док друга методологија обухвата и сопствене приходе и расходе. Консолидовани биланс опште државе Министарство исказује само према методологији ММФ.

а) Извршење буџета Републике Србије према Закону о буџету

Номинални пораст прихода буџета обезвређен је инфлацијом. Приходи буџета Републике Србије у првом кварталу номинално су већи за 5,4%, док су реално мањи за 6,5% у односу на исти период претходне године. У односу на претходну годину највише су реално опали приходи од царина, пореза на доходак, као и остали порески приходи и непорески приходи, док су приходи од ПДВ умерено опали.

У структури прихода, мањи приходи од царина последица су либерализације трговине са ЕУ, а приходи од зарада опадају услед смањења запослености. Смањење прихода од царина је релативно предвидиво и оно је последица наставка процеса смањења царинских стопа на увоз из ЕУ. Приходи од пореза на зараде представљају око 75% укупних прихода од пореза на доходак грађана, те стога њихово кретање великим делом одређује кретање укупних прихода од пореза на доходак. С обзиром на то да су просечне реалне зараде у прва два месеца ове године приближно непромењене у односу на исти период претходне године, смањење реалног нивоа прихода од пореза на зараде највећим делом је последица смањења регистроване запослености. Према најновијим расположивим подацима, међугодишњи пад регистроване запослености у септембру прошле године износио је 5% (према Анкети о радној снази РЗС). Пад прихода од пореза на доходак делимично би се могао објаснити и повећањем сиве економије у опорезивању зарада, као и смањењем реалног нивоа осталих доходака. У преосталом делу године може се очекивати смањење реалног пада прихода од пореза на зараде, услед повећања плата у јавном сектору и очекиваног повећања зарада у приватном сектору преко деловања ефекта угледања.

Умерено опадају и реални приходи од ПДВ, услед раста значаја извоза и раста учешћа егзистенцијалних производа у потрошњи. Наставак умереног реалног пада прихода од ПДВ највећим делом је последица повећања учешћа извоза у БДП. Осим тога, могуће је да је на пад реалних прихода од ПДВ утицало и повећање учешћа егзистенцијалних производа (који су опорезовани по нижој стопи) у укупној потрошњи, као и повећање утаје пореза. У наредним годинама се може очекивати благо опадање учешћа прихода од ПДВ у БДП, првенствено због очекиваног смањења трговинског дефицита у односу на БДП.

Реално расту приходи од акциза и пореза на добит. Приходи од акциза и пореза на добит реално су знатно повећани у односу на исти период претходне године. Повећање прихода од акциза последица је вишекратног реалног повећања акциза по јединици производа у претходних годину дана, док раст реалног нивоа прихода од

пореза на добит представља знак побољшања финансијских перформанси привреде у 2010. години.

Расходи буџета номинално расту, али реално су мањи. Расходи буџета Републике Србије у првом кварталу 2010. године номинално су већи за готово 10%, док су реално мањи за 2,2% у односу на исти период претходне године.

У структури расхода, реално опадају расходи за запослене, расходи за робу и услуге и трансфери организацијама социјалног осигурања, док реално расту расходи за субвенције, камате, социјална помоћ и капитални расходи. У односу на претходну годину знатно су реално опали расходи за запослене, расходи за куповину робе и услуга, као и трансфери организацијама социјалног осигурања. У односу на исти период претходне године реално су повећани расходи за субвенције, отплату камата, социјалну помоћ, као и капитални расходи. Смањење реалног нивоа расхода за запослене последица је смањења реалне вредности зарада у јавном сектору, које су у протеклих годину дана повећане за 2%, док је инфлација у истом периоду износила 12,7%. Очењује се да је смањење расхода за набавку робе и услуга привремено и да ће у наредним месецима доћи до нешто бржег раста ове позиције. Повећање расхода за социјалну помоћ ће се највероватније наставити и у следећим месецима будући да је крајем марта усвојен нови Закон о социјалној заштити, којим је предвиђено повећање издатака за материјално обезбеђење породице, како по основу повећања броја корисника, тако и по основу повећања износа помоћи по кориснику.

Са билансног становишта, нарочито је значајно реално смањење трансфера организацијама социјалног осигурања (изразито највећи део трансфера се преноси пензијском фонду), због њиховог високог учешћа у укупним расходима. Смањење трансфера организацијама обавезног социјалног осигурања представља резултат два супротна фактора: смањења реалне вредности пензија и смањења реалне вредности доприноса. Пад реалне вредности трансфера резултат је тога што је смањење реалне вредности пензија током претходне године имало снажнији билансни ефекат од смањења реалне вредности наплаћених доприноса.

Повећање реалног нивоа расхода за камате последица је раста укупне задужености државе, као и повећања учешћа релативно скупих динарских кредита у укупном дугу државе. Очењује се да ће у наредном делу године ови расходи спорије расти, због ап्रेसијације динара. Реални ниво субвенција у првом кварталу је знатно повећан, али то представља привремену тенденцију с обзиром на то да је укупан износ субвенција у 2011. години номинално замрзнут на нивоу из претходне године. Капитални расходи су процентуално знатно повећани, али је апсолутни ниво јавних инвестиција, као и њихов однос према БДП, и даље врло низак. Висок раст субвенција делом је резултата њиховог једнократног повећања у првом кварталу, а постоји и ванредни расход од око 3млрд динара исплаћен по основу договора око неуспешног изнајмљивања војног сателита.

Дефицит буџета у првом кварталу бележи висок реални пораст и његово учешће у планираном дефициту је необично високо. Дефицит буџета Републике Србије у првом кварталу 2011. године износи 30,7 млрд. динара и већи је реално за чак 28% у односу на исти период претходне године. Дефицит је још увек велики и када се одузме 3млрд динара ванредног расхода за сателит; и тако умањен износи 23% укупног планираног дефицита буџета за 2011. годину. Ово учешће дефицита буџета

Републике Србије у првом кварталу у односу на планирани дефицит у целој 2011. години је веће него што је то било случај у претходним годинама. Тако је у 2009. години у првом кварталу остварен дефицит у величини од 12,9% годишњег дефицита, а у 2010. години дефицит у првом кварталу је износио 19,7% годишњег дефицита. Из претходног се може закључити да је буџетски дефицит у првом кварталу висок и да ће у преосталом делу године бити неопходно прилагођавање да би се он задржао на планираном нивоу.

Табела 1. Извршења буџета Републике Србије према закону о буџету

	Јан-март 2010.	Јан-март 2011.	Номинални индекс	Реални индекс
	милиони динара			
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	152.961,4	161.254,6	105,4	93,5
1. Текући приходи	152.805,8	161.254,6	105,5	93,6
Порески приходи	135.353,8	151.940,2	112,3	99,6
Царине	9.472,9	9.030,5	95,3	84,6
Порез на доходак	16.600,6	17.224,1	103,8	92,1
Порез на добит	10.687,1	12.837,8	120,1	106,6
ПДВ	71.900,5	79.269,3	110,2	97,8
Акцизе	24.024,0	31.201,9	129,9	115,2
Остали порески приходи	2.668,7	2.376,6	89,1	79,0
Непорески приходи	17.452,0	9.314,4	53,4	47,4
2. Капитални приходи	0	0	0	0
II ЈАВНИ РАСХОДИ	174.272,8	192.010,2	110,2	97,8
1. Текући расходи	168.525,4	184.733,5	109,6	97,3
Расходи за запослене	47.008,4	48.604,8	103,4	91,7
Куповина роба и услуга	10.674,8	9.709,6	91,0	80,7
Отплата камата	6.242,2	8.803,7	141,0	125,1
Субвенције	6.455,1	10.426,1	161,5	143,3
Социјална помоћ и трансфери	17.675,0	20.834,5	117,9	104,6
Трансфери другим нивоима власти	78.881	81.125,2	102,8	91,3
Остали текући расходи	1.735,6	5.229,6	301,3	267,4
2. Капитални расходи	2.576,4	1.979,3	76,8	68,2
3. Буџетски кредити, нето	3.171,0	5.297,4	167,1	148,2
БИЛАНС БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ	-21.311,4	-30.755,6	144,3	128,1

Извор: Министарство финансија

Опада учешће јавних прихода и расхода у БДП, што је последица реалног пада прихода и расхода уз реални пораст БДП. Смањење реалне вредности прихода и расхода буџета током првог квартала 2011. године у односу на исти квартал претходне године, уз процењени међугодишњи реални раст БДП од 2,5-2,7%, имплицира знатно смањење учешћа буџетских прихода и расхода у БДП током претходних година дана. Смањење учешћа прихода у БДП већим делом се може објаснити смањењем запослености, промењеном структуром БДП (од домаће тражње ка нето извозу), смањењем царина на увоз из ЕУ и др. Смањење учешћа расхода у БДП

је највећим делом последица замрзавања плата и пензија (замрзавање пензија смањује трансфере из буџета), као и рестриктивне политике трошења у осталим сегментима јавне потрошње.

б) Анализа извршења буџета са обухватом сопствених прихода буџетских корисника

Извршење буџета је повољније према ширем обухвату, захваљујући сопственим приходима буџетских корисника. Извршење буџета Републике Србије израженог према широј методологији незнатно је повољније него према методологији која одговара Закону о буџету. Укупни приходи буџета Србије, укључујући и сопствене приходе његових корисника, у првом кварталу су увећани за 13% у односу на исти период претходне године, док је њихова реална вредност остала приближно непромењена. Према овој методологији, реални ниво расхода у првом кварталу је већи у односу на исти период претходне године за 2,5%, док је фискални дефицит мањи за око 3 млрд. у односу на буџетску методологију. Мањи фискални дефицит значи да су буџетски корисници акумулирали део сопствених прихода. Ипак буџетски дефицит у првом кварталу износи 23% укупног планираног дефицита буџета за 2011. годину, дакле слично као и у претходном случају, а то је знатно веће него што је то било у претходним годинама. Ово, као и у претходном случају, сугерира да је буџетски дефицит Републике превисок у првом кварталу и да је потребан напор да се он одржи на планираном нивоу у преосталом делу године.

Табела 2. Извршење буџета Р. Србије према широј методологији (милиони динара)

	Јан-март 2010.	Јан-март 2011.	Номинални индекс	Реални индекс
I ЈАВНИ ПРИХОДИ	152.961,4	172.807,3	113,0	100,2
1. Текући приходи	152.805,8	172.620,8	113,0	100,2
Порески приходи	135.353,8	151.941,5	112,3	99,6
Порез на доходак	16.600,6	17.224	103,8	92,1
Порез на добит	10.687,1	12.837,7	120,1	106,6
ПДВ	71.900,5	79.270,8	110,3	97,8
Акцизе	24.024	31.201,8	129,9	115,2
Царине	9.472,9	9.030,5	95,3	84,6
Остали порески приходи	2.668,7	2.376,7	89,1	79,0
Непорески приходи	17.452	20.679,3	118,5	105,1
2. Капитални приходи	0	0	0	0
1. Донације	155,6	186,5	119,9	106,4
II ЈАВНИ РАСХОДИ	173.559,6	200.643,9	115,6	102,6
1. Текући расходи	168.525,4	191.474,6	113,6	100,8
Расходи за запослене	47.008,5	50.807,2	108,1	95,9
Куповина робе и услуга	10.674,8	12.688,2	118,9	105,5
Отплата камата	6.242,2	8.803,7	141,0	125,1
Субвенције	6.455,1	10.902,4	168,9	149,9
Социјална помоћ и трансфери	17.675,4	20.850,0	117,9	104,6
Трансфери другим нивоима власти	78.881,1	81.741,0	103,6	91,9
Остали текући трансфери	1.588,3	5.682,1	357,7	317,4

2. Капитални расходи	1.863,2	3.871,9	207,8	184,4
3. буџетски кредити, нето	3.171	5.297,4	167,1	148,2
БИЛАНС БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ	-20.598,2	-27.836,6	135,1	119,9

Извор: Министарство финансија

Буџетски корисници имају пораст сопствених прихода услед настојања да остваре приходе на тржишту и захваљујући квазифискалним приходима. Посматрано на страни прихода једина разлика између две методологије налази се на позицији непорески приходи, који су – услед укључивања сопствених прихода буџетских корисника – према методологији ММФ већи за 11,4 млрд. динара у односу на непореске приходе исказане према буџетској методологији. Буџетски корисници су сопствене приходе употребљавали за различите намене: око 2 млрд. потрошили су за плате, око 3 млрд. за куповину робе и услуга, око 2 млрд. за капиталне расходе, док су око 3 млрд. динара уштедели. Повећање значаја непореских прихода једним делом је последица настојања буџетских корисника да у условима смањења буџетских средстава остваре приходе на тржишту, док је другим делом последица повећања разних квазифискалних прихода (судских и административних такси, прихода од казни за саобраћајне прекршаје и других).

Услед чињенице да су буџетски корисници уштедели око 3 млрд. динара сопствених средстава, буџетски дефицит у првом кварталу 2011. године је, по широј методологији, за око 3 млрд. динара мањи него према Закону о буџету.

Смањује се однос између прихода и БДП и према широј методологији, док се, са друге стране, задржао непромењени однос расхода и БДП. Иако су укупни буџетски приходи (фискални и сопствени) према методологији ММФ реално непромењени у првом кварталу, они су ипак смањени у односу на БДП за око 2,3 процентна поена. Разлози за смањење укупних буџетских прихода у односу на БДП су објашњени у претходном поглављу. Укупни реални буџетски расходи су повећани за 2,6% у првом кварталу што значи да су оквирно расли колико и процењени БДП. Из претходног следи да је у првом кварталу 2011. године задржано учешће укупних буџетских расхода у БДП.

в) Процена консолидованог биланса опште државе

Процена консолидованог биланса у првом кварталу указује на повољнија кретања од динамике буџета Републике – услед бржег опадања расхода од прихода – али је то вероватно резултат сезонске динамике потрошње. Консолидовани биланс опште државе за први квартал 2011. године процењен је на основу података за прва два месеца ове године, остварења буџета Републике у марту, као и сезонских кретања која су карактеристична за март. Процена консолидованог биланса државе урађена је тако да укључује сопствене приходе буџетских корисника, као и расходе који се из њих финансирају. Генерално, процењено је да је остварење консолидованог биланса државе у првом кварталу повољније од остварења буџета Републике. Разлог за то је изражена сезонска динамика потрошње, услед које локални буџети, укључујући и АП Војводину и ЈП "Путеви Србије", током првог квартала акумулирају средства, која троше у наредним кварталима. Процењено је да су реални консолидовани приходи државе у првом кварталу нижи за око 1% него у истом периоду претходне године, што је последица претходно описане динамике појединих компоненти прихода.

Процењено је да су консолидовани јавни расходи у првом кварталу реално нижи за 3,2% у односу на исти период претходне године. Консолидовани фискални дефицит у првом кварталу је процењен на око 24,0 млрд. динара што износи око 17% планираног дефицита за целу 2011. годину. Процењено учешће консолидованог фискалног дефицита у првом кварталу у односу на планирани дефицит за целу 2011. годину налази се приближно на нивоу оствареног просека из претходне две године.

Табела 3. Процена консолидовног биланса опште државе у првом кварталу

	Јан-март 2010.	Јан-март 2011.	Номинални индекси	Реални индекси
	млрд. динара			
Приходи	266,6	297,8	111,7	99,1
Расходи	290,7	321,0	110,4	98,0
Дефицит	-24,1	-24,0	99,6	88,4

Смањује се учешће консолидованих прихода и расхода у БДП. Са обзиром на то да су консолидовани приходи реално опали за око 1%, а да је БДП у истом периоду порастао за око 2,5%, следи је је током првог квартала знатно опало учешће консолидованих јавних прихода у БДП. С обзиром на то да је реални пад консолидованих јавних расхода у првом кварталу још већи, следи да је учешћа расхода у БДП још више смањено. Смањење учешћа консолидованих јавних прихода и расхода последица је претходно објашњених фактора. Међутим, у случају расхода, смањење њиховог учешћа у БДП је у великој мери сезонског карактера.

2) *Анализа јавног дуга*

Јавни дуг апсолутно расте, услед задуживања државе у динарима и девизама на домаћем тржишту, и крајем марта износи 12,7 млрд. евра. Према подацима Министарства финансија, јавни дуг Србије на крају марта 2011. године износио је око 12,7 млрд. евра, што представља повећање за око 530 милиона евра у односу на крај 2010. године. Раст јавног дуга у првом кварталу 2011. године последица је задуживања државе на домаћем финансијском тржишту, зарад финансирања фискалног дефицита оствареног у том периоду. За разлику од праксе у 2010. години и раније, у 2011. години знатан део новог задуживања државе настао је по основу емисије обвезница деноминираних у еврџу. Осим тога, у датом периоду држава је вршила и директно задуживање код комерцијалних банака (кредит од 300 милиона евра од Societe General банке, уз гаранцију Светске банке).

Иако јавни дуг расте, смањује се однос дуга према БДП, што је последица методологије обрачуна релевантних величина у Министарству финансија. Однос између јавног дуга и БДП-а на крају марта 2011. износи око 40%. Према општим фискалним правилима, прописаним Законом о буџетском систему, горњи лимит у погледу кретања јавног дуга (изузимајући потенцијалне обавезе по основу денационализације) износи 45% БДП.

Према званичним подацима Министарства финансија, јавни дуг Србије на крају марта 2011. године износио је 39,8% БДП, што представља пад за 1,6 процентних поена у односу на крај 2010. године када је износио 41,4% БДП. Дивергентно кретање

апсолутног износа јавног дуга (раст) и његовог релативног износа према БДП (пад), последица је чињенице да се јавни дуг Србије током целе године ставља у однос са процењеним БДП за ту годину. Тако се јавни дуг из децембра 2010. поредио са БДП који је остварен у 2010. години, а већ у јануару 2011. са процењеним БДП у 2011. (који је знатно већи). Због тога долази до привидног пада учешћа јавног дуга у БДП што се понавља на почетку сваке године.

С обзиром на то да номинални БДП током читаве године по правилу расте, оваква методологија обрачуна има за последицу да је однос јавног дуга према БДП у првим кварталима текуће године потцењен, а на крају године прецењен. Да би се избегло уочено варирање овог односа неопходно је да се дуг на крају сваког периода (квартала) ставља у однос са номиналним БДП оствареним у том кварталу. Полазећи од БДП оствареног у претходним годинама, као и прелиминарних процена износа БДП оствареног у првом кварталу 2011. године, процењено је да је учешће јавног дуга Србије у БДП на крају марта 2011. нешто веће него што је наведено у званичним подацима Министарства финансија, те да износи 40,3% БДП (уместо 39,8% БДП), а да је на крају 2010. било нешто мање него што је наведено, односно да је износило 39,5% БДП (уместо 41,4% БДП). У наредним кварталима однос јавног дуга према БДП, по овој процени, рашће спорије него што ће то показивати званични подаци, јер ће упоредо са очекиваним растом дуга расти и БДП.

Табела 4. Јавни дуг Србије (2005 – 2011)

	31.12.2005.	31.12.2006.	31.12.2007.	31.12.2008.	31.12.2009.	31.12.2010.	31.3.2011.
I Укупне директне обавезе	9.62	8.58	8.03	7.85	8.46	10.46	11.01
Унутрашњи дуг	4.26	3.84	3.41	3.16	4.05	4.57	5.3
Спољни дуг	5.36	4.75	4.62	4.69	4.41	5.89	5.72
II Индиректне обавезе	0.66	0.8	0.85	0.93	1.39	1.71	1.68
III Укупан јавни дуг (I+II)	10.28	9.38	8.88	8.78	9.85	12.17	12.7
Јавни дуг/БДП (Министарство финансија)	50.2%	36.2%	29.4%	25.6%	31.3%	41.5%	39.8%
Средњи курс НБС на крају периода	85.5	79	79.2362	88.601	95.8888	105.4982	103.5951
Јавни дуг у РСД према курсу на крају периода	879.2	740.9	703.2	778	944.4	1,284.30	1,315.20
Процена номиналног БДП у РСД	1,688.20	1,980.50	2.302	2,722.50	2,815	3,035	3,138.20
Јавни дуг/БДП (процена)	47.7%	35.0%	28.7%	27.6%	32.9%	39.5%	40.3%

Апресијација динара умањује релативни значај јавног дуга. С обзиром на то да се БДП Србије већим делом формира у динарима, а да је већи део јавног дуга деноминираан у страним валутама или је везан за кретање њиховог курса према динару, кретање односа јавног дуга према БДП изразито зависи од осцилација курса динара. Депрецијација динара повећава однос јавног дуга према БДП, док апресијација смањује тај однос.

Постоје ризици да јавни дуг пробије прописану границу ако се не буду поштовало правило за фискални дефицит. Иако је висина јавног дуга на крају марта 2011. године и даље била у оквирима прописаним фискалним правилима, оцењује се да постоје ризици да би у наредном периоду његова висина могла да достигне или премаши законом прописани лимит. Наиме, одрживост јавног дуга у прописаним оквиру у наредном периоду зависиће од три групе фактора: динамике БДП, фискалног

дефицита, као и од кретања девизног курса и каматних стопа. Задржавање јавног дуга у законским оквирима захтева стриктно придржавање правила о фискалном дефициту. Ако би БДП у наредној години растао по за сада пројектованој стопи од 4%, смањење фискалног дефицита на око 3,2% обезбедило би стабилизацију односа јавног дуга према БДП испод границе од 45%. Уколико би, међутим БДП у овој и у наредној години растао спорије него што је пројектовано, одрживост јавног дуга у законским оквирима захтевала би брже смањење фискалног дефицита.

2. Утицај инфлације на јавне приходе и расходе

При изради буџета Републике Србије, буџета локалних заједница и планова фондова социјалног осигурања за 2011. годину коришћене су макроекономске претпоставке наведене у уводу ове анализе. Као последица наведених претпоставки и планираних политика крајем 2010. године процењен је консолидовани биланс државе за 2011. годину. Агрегатне процене номиналних и реалних величина, као и њихов однос према БДП, дате су у Табели 5.

Табела 5. Консолидовани биланс опште државе

	2010.	2011.	Номинални индекс	Реални индекс
	млрд. динара			
Приходи	1.223,4	1.325,3	108,3	99,0
Расходи	1.359,8	1.465,6	107,8	98,5
Дефицит	-136,4	-140,3	102,9	94,0
БДП	3.034,0	3.419,0	112,7	103,0
	% БДП			
Приходи	40,3	38,8		
Расходи	44,8	42,9		
Дефицит	-4,5	-4,1		

Инфлација у већој, а БДП у мањој мери, утицаће на различите фискалне резултате од планираних. На основу резултата у првом кварталу 2011. године сасвим је извесно да ће фискални резултати у 2011. години бити номинално, а вероватно и реално различити у односу на планиране. Основни разлог одступања је у томе што се очекује да ће инфлација бити већа од планиране. Већа инфлација утиче на различите начине на приходе, расходе и дефицит. Осим тога и раст БДП у 2010. години према прелиминарним проценама РЗС већи је од планираног за 0,3 процених поена што утиче на већи раст плата и пензија у последња два месеца 2011. године у односу на износе садржане у буџетима за 2011. годину, и то за 0,15 поена.

Инфлација ће увећати номиналне приходе, али истовремено умањује реалне приходе различитим каналима. Услед веће инфлације, држава ће остварити веће номиналне приходе, нарочито у случају када се пореска основица аутоматски ревалоризује као што је то случај са ПДВ. Међутим, и у овом случају висока инфлација негативно утиче на реални ниво прихода, ако постоји временски помак између

реализације трансакције и плаћања пореске обавезе. У случају ПДВ тај помак износи око месец дана¹, што је при нивоу инфлације од око 1% месечно довољно да се приходи обезвреде за око 1% (1/1,01). У случају осталих пореза, чија се основица ревалоризује аутоматски, утицај инфлације на реалну вредност прихода је негативан чак и када нема временског помака између реализације настанка пореске обавезе и њеног измирења. Тако, на пример, задржавање плата (као најважније основице за јавне приходе) на фиксном нивоу у неколико месеци, у условима високе инфлације делује на реално обезвређење пореске основице.

Инфлација значајно утиче и на номинално и реално кретање државних расхода. Сам механизам утицаја зависи од природе расхода, понашања државе и институционалних аранжмана. Тако се, на пример, расходи државе за куповину робе и услуга аутоматски ревалоризују у случају куповине неких производа (комуналне услуге, електрична енергија, гориво, канцеларијски материјал). Међутим, ако је држава склопила дугорочне уговоре за куповину неке робе и услуга по фиксним ценама, тада држава у случају инфлације остварује реалне добитке. На сличан начин инфлација утиче и на расходе државе по основу јавних инвестиција.

Услед више инфлације од планиране у 2011. години, укупни расходи за плате и пензије биће већи за око 15 млрд. динара од планираних расхода, док ће остали издаци за социјалну заштиту и трансфери бити увећани за око 3 млрд. у односу на планиране расходе. Важно је проценити утицај инфлације на одабране номиналне расходе државе након првог квартала. Због веће инфлације од пројектоване, априлске пензије и плате запослених у јавном сектору ће се повећати за 5,5% уместо за планираних 2,95%. Услед тога, расходи за пензије у 2011. години биће повећани за 7 млрд. динара у односу на планиране, док ће расходи за плате бити повећани за 5,4 млрд. динара. Додатно, процењује се да ће инфлација у периоду март-октобар бити такође већа од пројектоване, што ће утицати на раст издатака за ове намене у новембру и децембру 2011. године за додатних 2,5 млрд. динара. Према томе, због веће инфлације укупни расходи за плате и пензије у 2011. години биће већи за око 15 млрд. динара.

Са обзиром на то да се за већину издатака за социјалну заштиту и трансфере примењује нека врста индексације, процењује се да ће и ови издаци услед веће инфлације бити додатно повећани за око 3 млрд. динара у односу на планиране расходе.

¹ Под претпоставком да се трансакције равномерно обављају сваког дана у месецу, помак за средње и велике обвезнике у просеку износи 25 дана, док у случају малих обвезника помак износи 55 дана.