



Република Србија
Фискални савет

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА
ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ**

Београд, 23. октобар 2014. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. РЕБАЛАНС БУЏЕТА И СТВАРНИ ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ	7
2. РАСХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА.....	11
2.1. Расходи републичког буџета у првих девет месеци 2014. године	11
2.2 Оцена расхода ребаланса буџета за 2014.	12
3. ПРИХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА.....	20
4. ОЦЕНА ЗАКОНА О СМАЊЕЊУ ПЕНЗИЈА И ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ.....	23
5. РЕВИЗИЈА БДП-а И ЊЕН УТИЦАЈ НА ФИСКАЛНЕ ПОКАЗАТЕЉЕ.....	28
Оквир 1: Основне методолошке промене у ESA2010 и њихови ефекти на БДП у ЕУ.	32
ПРИЛОГ:	34

Уводне напомене

Према члану 92ж Закона о буџетском систему, Фискални савет је у обавези да припреми и достави Народној скупштини анализу Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2014. годину. У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2014. годину и подноси Народној скупштини оцену наведеног документа. Такође, дата је и оцена Предлога закона о привременом уређивању начина исплате пензија и Предлога закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава.

РЕЗИМЕ

Ребаланс буџета за 2014. годину је први корак у трогодишњем програму фискалне консолидације. Огромни и растући фискални дефицит и јавни дуг указују на то да је тренутно стање јавних финансија у Србији неодрживо. Додатни проблем који прети да потпуно уруши јавне финансије Србије је неуспешно пословање јавних и државних предузећа и домаћих банака. Трошак неуспешног пословања тих предузећа се на крају директно или индиректно превалује на државу. Због свега тога потребан је потпуни заокрет у вођењу фискалне политике, али и у управљању јавним, државним предузећима и банкама, јер је алтернатива криза јавног дуга – пад БДП-а од око 10%, висока инфлација, депресијација динара и велики пад животног стандарда.

Предложени ребаланс указује на то да ће стварни дефицит Републике у 2014. износити око 300 млрд динара иако је у самом Предлогу закона приказана његова знатно мања вредност. Предлогом закона о изменама и допунама Закона о буџету (ребаланс) формално је предвиђен дефицит Републике у 2014. години од 225 млрд динара, али он не укључује (а требало би) све трошкове које Република има услед лошег пословања државних и јавних предузећа и банака, као и неке расходе који се финансирају из пројектних зајмова. Да су сви ти расходи укључени у ребаланс буџета, дефицит Републике би премашио 300 млрд динара. Фискални савет сматра да би приликом израде буџета за 2015. годину сви расходи државе, а посебно они који се односе на јавна и државна предузећа, морали да буду јасно приказани. Тако би се много боље видело колико су велики трошкови које држава има услед лошег пословања њених предузећа, али и колико је заиста лоше тренутно стање јавних финансија Србије – а Народна скупштина би добила прилику да расправља и о расходима који одлазе на покривање губитака јавних и државних предузећа.

Решавање проблема јавних и великих државних предузећа неопходно је за оздрављење јавних финансија, а ту још нема конкретних позитивних помака. Премда ребаланс не укључује у дефицит највећи део расхода које држава има за лоше пословање својих предузећа, на основу посредних информација закључујемо да су ови расходи у осетном порасту. Тако је само за Србијагас у 2014. години држава потрошила преко 9 млрд динара директних субвенција (приказано у буџету, формално преко буџетских кредита), преко 17 млрд динара за сервисирање постојећих дугова Србијагаса („испод црте“, није приказано у буџету), а уз све то Србијагасу се кроз ребаланс одобрава издавање гаранција за ново задуживање до краја године од 200 млн долара. Дакле, Србијагас је државу у 2014. години непосредно коштао око 230 млн евра и направиће до краја године нове обавезе од преко 150 млн евра (гаранција за нови кредит) које ће на крају по свему судећи враћати држава. До решавања судбине Железаре Смедерево, која кошта државу око 100 млн евра годишње, није дошло у првој половини 2014. иако је тако било најављено приликом усвајања буџета за 2014. годину. Постојећа издвајања државе за јавна и државна предузећа неодржива су и уколико би остала на овом нивоу, а постоји ризик да би могла још више да се повећају уколико би се и неуспешно пословање ЕПС-а превалило на буџет. То би, због величине

овог предузећа, потпуно потопило јавне финансије и на тај ризик посебно скрећемо пажњу. Последње најаве највиших државних званичника о томе да ће се у догледно време наћи решење за поједине губиташе охрабрују, а Фискални савет сматра да би проблеми које имају готово сва јавна и државна предузећа морали систематски и одлучно да се решавају и (када се за њих издвајају буџетска средства) – транспарентно укључују у буџет и дефицит Републике.

Дефицит Републике је ребалансом повећан за око 40 млрд динара, али Фискални савет оцењује да би то повећање ипак могло да буде нешто мање. Разлози за повећање дефицита су делом објективни (промена макроекономског окружења, поплаве), делом су последица неостварења планираних политика (изостанак буџетираних прихода државе по основу сузбијања сиве економија), а делом лошег планирања буџета (нису добро планирани сви расходи за субвенције). Повећање дефицита у 2014. у односу на план би било још веће да држава није била веома неефикасна у извршењу јавних инвестиција. У првих девет месеци 2014. године потрошено је свега 40% буџетираних износа за јавне инвестиције. Управо због овако лошег извршења јавних инвестиција сматрамо да ће њихово извршење бити осетно мање чак и у односу на (већ умањени) план у ребалансу, па ће дефицит Републике највероватни бити око 10 млрд динара нижи од оног који је планиран ребалансом.

Пројекција прихода Републике је ребалансом умањена за око 33 млрд динара – сматрамо оправдано. У односу на првобитни Закон о буџету, највише су подбацили приходи од ПДВ-а и акциза, док су приходи од пореза на добит предузећа нешто већи од очекивања. ПДВ је мањи од плана за преко 30 млрд динара углавном због објективних околности, тј. услед промене макроекономског окружења. Наиме, приликом израде буџета прогнозирано је да ће привредни раст износити 1%, а просечна инфлација око 5%. Уместо тога, БДП ће имати пад који се тренутно процењује на 1%, а просечна инфлација ће бити између 2 и 2,5% – што за последицу има мање приходе од ПДВ-а. У првобитно планиране веће приходе од ПДВ-а ушло је и оптимистично очекивање да ће у 2014. доћи до сузбијања сиве економије, што се није остварило. Степен наплате ПДВ-а је практично остао непромењен у односу на 2013. што показује да је (по питању прикупљања ПДВ-а) пореска дисциплина остала на приближно истом нивоу као у претходној години – односно сива економија се није повећала, али није се ни смањила. Раст сиве економије је, међутим, највероватнији разлог за смањење прихода од акциза у односу на план (за 15 млрд динара). Заправо, приметили смо два дивергентна тренда у прикупљању акциза: 1) нешто већи раст прикупљених акциза на нафтне деривате од кретања пореске основице, што указује на то да је сива економија на тржишту нафтних деривата у 2014. умањена, али и 2) снажно подбацивање прилива од акциза на дуванске производе што указује на даљи раст сиве економије на овом тржишту. Боља наплата пореза на добит (за 8 млрд динара) првенствено је резултат реалне апresiasi динара у току 2013. године која је (формално) повећала профите многих предузећа у Србији. Пројекције прихода приказане у ребалансу буџета су у складу са њиховим кретањем у првих девет месеци 2014. године и очекивањима Фискалног савета.

Ребалансом планирани расходи Републике су у укупном износу блиски првобитном буџету, али се њихова структура погоршала. Премда на први поглед укупни расходи Републике у ребалансу нису знатно одступили у односу на иницијални буџет, детаљнија анализа њихове структуре открива далеко неповољнију слику. Као што смо већ истакли, неће се остварити сви планирани расходи за инвестиције (Министарство финансија процењује за 4 млрд динара, а Фискални савет за око 15 млрд динара), али осим тога у 2014. години није потрошено ни око 15 млрд динара предвиђених за отпремнине радницима у процесу решавања проблема предузећа у

реструктурирању. Дакле, да је држава била ефикасна у спровођењу својих планираних (и оправданих) политика, укупни расходи Републике би били за преко 20 млрд динара већи у односу на ребаланс. Посматрано из другог угла, могло би се рећи да су расходи Републике заправо осетно већи у односу на план са почетка године, али да се то не види, јер су неефикасно извршаване јавне инвестиције и одложено је решавање судбине предузећа у реструктурирању.

Знатно су повећани расходи за различите субвенције, што у појединим случајевима може бити веома опасно. Повећање субвенција у односу на првобитни буџет је последица лошег буџетског планирања, али и појављивања нових расхода за ове намене током године. Иако је држава остала дужна банкама око 8 млрд динара по основу реализованих субвенција за кредите за ликвидност, као и 1,6 млрд динара дуговања рециклерима, тај дуг није био укључен у иницијални буџет за 2014. и сада се појавио као додатни расход у ребалансу. Тај део пораста субвенција приписујемо лошем буџетском планирању. Преостали раст субвенција је углавном последица лошег пословања државних предузећа. У овој групи издвајамо непланирана издвајања за Србијагас у износу од преко 9 млрд динара. Почетком године је распуштена Народна скупштина због ванредних избора, па Србијагас није био у могућности да узме планирани гарантовани кредит од 200 млн долара. Због тога је Србијагасу у првој половини године одобрена хитна субвенција државе (у форми буџетске позајмице) од преко 9 млрд динара за покривање његове несолвентности. Требало би, међутим, да Србијагас (када се стекну технички услови за узимање гарантованог кредита) тај новац врати држави, али то се неће десити – ребалансом је потврђено задуживање Србијагаса уз гаранцију државе за 200 млн долара, али није планирано и да се из тог износа врати дуг држави, што значи да је Република за ово предузеће у 2014. години заправо додатно потрошила преко 9 млрд динара мимо свих планова. Друга забрињавајућа субвенција од око 2 млрд динара је она која Република даје београдском ГСП-у. Фискални савет сматра да би ово могао бити опасан преседан у ком републички буџет финансира неуспешно пословање локалног предузећа. Уз све поменуто, дошло је и до осетног повећања субвенција из републичког буџета за ЈП Ресавицу, РТС и друго.

Државни расходи за плаћање казни и пенала ребалансом су повећани за преко 5 млрд динара. Државна плаћања за казне и пенале по решењу судова су ребалансом повећана више него двоструко у односу на првобитни буџетски план и сада достижу износ од 10 млрд динара – што је већ постало и билансно значајно. За илустрацију ове тврдње може послужити чињеница да је износ који сада држава плаћа за казне и пенале идентичан укупно прикупљеном солидарном порезу у 2014. години. Разлози за недопустиво високе казне и сличне расходе су различити. Очигледно у активностима државе постоји одређена недисциплина у поштовању закона, процедура и уговора због које домаћи и међународни судови све чешће и у све већим износима пресуђују у корист појединаца и предузећа који су у спору са државом. Држава, на пример, у великом броју случајева није извршила припремне фазе за инвестиције (експропријација земљишта и друго), па извођач радова не може да изврши своје радове и за то тужи државу (појединачно највећа казна од 1,6 млрд динара у 2014. потиче од неизвршених уговора у вези с концесијом). Уз повећање одговорности државних служби, свакако би требало испитати и да ли државни правобраниоци у потпуности и квалитетно предузимају све потребне радње да спрече настанак штете за државу (улагање жалбе, на пример).

Најбитнија фискална мера која се предлаже уз ребаланс је умањење пензија и плата у јавном сектору. Предлозима закона о привременом уређивању пензија и основице за исплату плата код корисника јавних средстава предвиђено је: 1) линеарно умањење плата у јавном сектору за 10% (које искључује све запослене са

платом испод 25.000 динара), уз укидање постојећег „солидарног пореза“ и 2) прогресивно умањење пензија за 22% на износ пензије већи од 25.000 динара и за 25% на износ пензије већи од 40.000 динара. Годишње уштеде које ће се остварити спровођењем ове мере износе око 400 млн евра. Смањење пензија и плата у јавном сектору је прва и неопходна мера за избегавање кризе јавног дуга и Фискални савет је због тога поздравља. Уз смањење плата и пензија, за избегавање кризе неопходно је и решавање проблема јавних и државних предузећа, смањење сиве економије и спровођење структурних реформи (рационализација броја запослених у јавном сектору, увођење праведнијег система зарада и друго). Напомињемо да је процена Фискалног савета да је за оздрављење јавних финансија потребно у наредне три године смањити фискални дефицит за најмање 1,6 млрд евра, што подразумева уштеде од готово 2 млрд евра (јер ће у наредном периоду неки расходи и да порасту). Управо у овом контексту требало би посматрати мере смањења пензија и плата – оне обезбеђују 400 млн евра од потребних готово 2 млрд евра уштеда. То значи да ће пред Владом бити огроман изазов да у наредне три године обезбеди уштеде од преко 1,5 млрд евра не задирући у убедљиво највеће јавне расходе, пензије и плате у јавном сектору.

Фискални савет позитивно оцењује предложени модел за умањење зарада. Предложеним смањењем зарада од 10% остварују се осетне фискалне уштеде, не повећава се неправичност у постојећем систему зарада у јавном сектору (мада би постојећи систем зарада требало реформисати) и свеобухватан је јер укључује јавна предузећа и друге ентитете јавног сектора који нису део опште државе (а који, по правилу, имају плате знатно веће од просечних). Умањење плата од 10% још увек неће бити довољно да се у кратком року успостави одржив ниво државних издвајања за зараде, али би се доследном применом других мера, пре свега рационализацијом броја запослених, у наредне три године тај економски оправдан ниво државних издвајања за зараде могао достићи.

Предложени модел умањења пензија подразумева оштру прогресивност смањења пензија за коју се добијају релативно мале уштеде – због чега сматрамо да није оптималан. Умањење пензија је неизбежно у ситуацији у којој се тренутно налазе јавне финансије Србије. Фискални савет разуме мотиве који стоје иза одлуке Владе да из умањења искључи све пензије мање од просека (25.000 динара), а којих има око 60% од укупног броја. Међутим, објективно је истаћи и цену и ризике које овакав модел умањења пензија носи са собом. Пензионерима који имају пензију нешто већу од просечне она ће бити релативно снажно умањена, а укупна државна издвајања за пензије ће се и поред тога смањити за свега 5% (маса зарада се смањује за око 10%). То такође значи да ће, и након овог умањења, пензије још увек остати на нивоу који је знатно виши од економске могућности домаће привреде да их финансира. Средином године јесте усвојена добра пензијска реформа, која повећава праведност пензијског система и доводи до постепеног смањења државних издвајања за пензије, али ће се њени пуни позитивни ефекти осетити тек у дугом року и у највећој мери ће бити неутралисани неповољним демографским трендовима.

1. РЕБАЛАНС БУЏЕТА И СТВАРНИ ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ

Фискални савет процењује да ће дефицит консолидоване државе у 2014. након ребаланса износити око 300 млрд динара (2,6 млрд евра). Од тога, републички дефицит ће бити око 290 млрд динара, док ће остали нивои власти (локална самоуправа, фондови обавезног социјалног осигурања и ЈП Путеви Србије) у 2014. години имати дефицит од око 10 млрд динара. Дефицит Републике није у потпуности приказан у ребалансу буџета, јер је његов знатан део, сматрамо неоправдано, изостављен. У ребалансу нису адекватно приказани расходи Републике „испод црте“ (око 60 млрд динара) који су последица неуспешног пословања јавних и државних предузећа и банака у државном власништву, као и расходи Републике који се финансирају из пројектних зајмова (око 20 млрд динара), а које извршавају фирме из Азербејџана и Кине. Зато стварни дефицит Републике у 2014. години неће бити 225 млрд динара, колико је приказано у ребалансу буџета, већ ће бити осетно већи и износити око 290 млрд динара.

Због корекције БДП-а навише, дефицит државе у 2014. години износиће око 7,6% БДП-а, а не, како смо до сада исказивали, 8,3% БДП-а. Републички завод за статистику (РЗС) је услед методолошких унапређења у октобру кориговао вредност номиналног БДП-а навише за око 7%, па очекивана вредност БДП-а у 2014. години више није око 3.700 млрд динара већ преко 3.900 млрд динара. Због повећања БДП-а, процењени дефицит консолидоване државе од око 300 млрд динара више не представља 8,3% БДП-а већ 7,6% БДП-а.¹

Ребалансом се неће битно умањити очекивани дефицит у 2014. години, али он уводи поједине мере (смањење пензија и плата у јавном сектору) које ће имати утицај на смањење дефицита у 2015. години. Очекивани дефицит државе од око 300 млрд динара је врло сличан проценама Фискалног савета из претходних извештаја² које нису укључивале ефекте ребаланса – што указује да ребаланс, и поред неких опипљивих мера смањења јавних расхода, неће донети велике уштеде у 2014. години. Разлог за то је чињеница да се ребаланс буџета предлаже практично на самом крају године, па утиче на државне расходе само у једном до два месеца 2014. године. На пример, најважнија мера штедње коју доноси ребаланс – смањење пензија и плата у јавном сектору – обухватиће само један месец 2014. године (децембарску исплату умањених новембарских плата и пензија).³ Пуни ефекти умањења плата у јавном сектору и пензија на буџет ће се зато осетити током 2015. године.

Пропуштена је прилика да се у ребалансу јасно прикаже, а са тим и отпочне, одлучно и систематско решавање проблема јавних и државних предузећа – без чега нема оздрављења јавних финансија. Као што је већ напоменуто, стварни дефицит Републике се заправо састоји од три дела: 1) дефицита званичног буџета, 2) трошкова Републике за државна, јавна предузећа и банке и 3) неприказаних пројектних зајмова. Од тога само је први део дефицита транспарентно и детаљно приказан и започето је његово структурно смањивање (умањење плата и пензија). Огромни и скупи проблеми државних и јавних предузећа (Железара и Србијагас, на пример), тј. расходи које држава има по овом основу, третирају се „испод црте“ и не приказују се у званичном буџету Републике. Садашња пракса нетранспарентног трошења средстава за јавна и државна предузећа не само што није у складу са међународним стандардима,

¹ За више детаља видети поглавље у овом документу: Ревизија БДП-а и њен утицај на фискалне показатеље.

² У последњем извештају Фискалног савета („Фискална кретања: август 2014. године“), дефицит без ребаланса је процењен на 310 до 315 млрд динара.

³ Децембарска зарада се исплаћује у јануару 2015. године.

већ није усаглашена у различитим документима Владе Србије.⁴ Трећи део стварног дефицита Републике који се такође не приказује у буџету – пројектни зајмови које извршавају кинеске и азербејџанске компаније, није толико споран и проблематичан, али би свакако морао бити неизоставан део буџетског планирања. У наставку текста ћемо укратко анализирати сваки од појединачних делова републичког дефицита, без обзира да ли је тај део укључен или није укључен у ребаланс републичког буџета.

Званичним ребалансом предвиђено је повећање дефицита републичког буџета на 225 млрд динара, али Фискални савет оцењује да ће овај дефицит највероватније да буде мањи од планираног за око 10 млрд динара. Ребалансом је предвиђено повећање дефицита републичког буџета са 183 млрд динара, планираних Законом о буџету, на 225 млрд динара. До повећања дефицита дошло је, пре свега, због подбацивања јавних прихода у односу на план и то за 33 млрд динара, док су расходи буџета повећани за 9 млрд динара. Јавни приходи су мањи у односу на планиране јер су макроекономски трендови у 2014. били битно другачији од очекивања (реални пад БДП-а од 1% уместо раста од 1%, инфлација од око 2% уместо 5%, већи пад формалне запослености и друго), али и зато што је у план јавних прихода ушла и процена да ће се у 2014. години прикупити око 15 млрд динара услед сузбијања сиве економије, што се није десило. Фискални савет оцењује да је нова, умањена, процена из ребаланса о висини јавних прихода у 2014. години – реалистична. Јавни расходи су у ребалансу повећани за нешто више од 9 млрд динара у односу на Закон о буџету, првенствено због повећања издвајања за субвенције. Фискални савет, међутим, оцењује да се сви планирани јавни расходи највероватније неће остварити до краја године, јер се инвестиције у 2014. години извршавају врло неефикасно. Због тога оцењујемо да би дефицит Републике (заправо онај његов део који је приказан у ребалансу буџета) могао да износи 210-215 млрд динара уместо планираних 225 млрд динара.⁵

Неуспешно пословање јавних, државних предузећа и банака у државном власништву коштаће непосредно републички буџет у 2014. години додатних 60 млрд динара – које би требало додати у дефицит. У претходним годинама јавна и државна предузећа губиташи своје неуспешно пословање финансирала су задужујући се код банака уз гаранцију државе. Будући да до позитивних промена у пословању предузећа која су узимала гарантоване кредите није дошло (напротив, њихови проблеми и даље настављају да расту), та предузећа сада нису у стању да кредите враћају, па они доспевају на наплату држави као гаранту. Највећи од ових расхода се односи на Србијасгаз чији дугови су само у 2014. години коштали буџет преко 150 млн евра, а држава уз то плаћа и дугове Железаре Смедерево, Галенике, бившег ЈАТ-а и та група предузећа се све више шири. Уз то, проблеми у државним банкама и Дунав осигурању такође у 2014. падају на терет државе. У ребалансу буџета су приказани расходи државе за докапитализацију Поштанске штедионице и Дунав осигурања од готово 5 млрд динара (али се и они третирају „испод црте“ и нису укључени у дефицит),⁶ а могуће је да ће до краја године бити и додатних државних интервенција у финансијском сектору.

⁴ Фискална стратегија на пример укључује и расходе испод црте у дефицит.

⁵ Детаљнија анализа прихода и расхода из ребаланса буџета Републике приказана је у посебним поглављима овог извештаја.

⁶ Докапитализација солвентних државних банака (Комерцијална банка, на пример) суштински је другачија од ових докапитализације и према међународним стандардима не рачуна се приликом обрачуна јавних расхода и фискалног дефицита. Изнуђене докапитализације које су настале због лошег пословања државних компанија се, међутим, морају књижити као расходи државе и укључити у дефицит.

Проблеми јавних и државних предузећа морају да се јасно приказују и решавају или ће потпуно потопити јавне финансија Србије. Ребаланс се, дакле, не бави и не приказује транспарентно расходе које држава има због лошег пословања јавних и државних предузећа, а Фискални савет управо решавање ових проблема сматра кључним за успех фискалне консолидације. Примећујемо, међутим, да се рокови за довођење у ред пословања јавних предузећа стално померају, а њихов трошак снажно расте. Премда је још средином 2013. најављено да ће се унапредити пословање Србијагаса и обуставити издавање нових гаранција државе за његово задуживање – то се није десило. У 2014. години држава је на Србијагас већ потрошила преко 9 млрд динара директних субвенција (приказано у буџету, формално преко буџетских кредита), преко 17 млрд динара за сервисирање постојећих дугова Србијагаса („испод црте“, није приказано у буџету) и одобрава се издавање гаранција за ново задуживање до краја године од 200 млн долара (будући расход буџета када почне враћање овог кредита). До најављеног решавања судбине Железаре Смедерево у првој половини 2014. такође није дошло, а неуспешно пословање Железаре кошта државу око 100 млн евра годишње. Уз ова повећања расхода за државна предузећа у 2014, свакако би требало поменути и огроман ризик да се неуспешно пословање ЕПС-а у догледно време превали на буџет. Наиме, ЕПС је до сада успевао да самостално финансира своје обавезе, али се његова финансијска позиција из године у годину погоршава, а проблеми у пословању расту. Ребалансом буџета је предвиђено и ново задуживање ЕПС-а од око 150 млн евра (део кредита Светске банке) за куповину струје и радове за исушивање поплавлених копова (што је оправдано), али ће додатно да оптерети биланс овог предузећа.⁷ ЕПС је убедљиво највеће јавно предузеће и његова величина, уз лоше стање јавних финансија Србије, не оставља могућност да држава преузме на себе његове обавезе. Стога се велики и комплексни проблеми ЕПС-а морају одмах решавати, јер би њихова даља ескалација довела до кризе јавног дуга једнако као постојећи висок фискални дефицит.

Део пројектних зајмова који није укључен у буџетске расходе у ребалансу повећава дефицит Републике у 2014. години за додатних 20 млрд динара. Држава је са Владама Кине и Азербејџана склопила билатералне уговоре о пројектним зајмовима, али уз обавезу да радове извршавају кинеска и азербејџанска предузећа. Та предузећа директно повлаче средства кредита у складу с трошковима извршења због чега Влада када прави буџет (и ребаланс буџета) нема потпуно прецизан увид о будућој динамици повлачења средстава и ове расходе не укључује у своје планове. То може бити донекле разумљиво, али проблем који се јавља са оваквом праксом је то што је дефицит Републике из Закона о буџету, и о ком расправља Скупштина, мањи по овом основу од стварног за око 20 млрд динара. Фискални савет сматра да би процену ових расхода требало укључивати у све збирне табеле буџета Републике без обзира што се они не извршавају преко непосредних буџетских корисника (министарства, агенције) и што се не зна унапред потпуно прецизна динамика њиховог извршавања.

Закон о буџету за 2015. годину мора укључити све стварне расходе државе, а планирана фискална консолидација мора да обухвати и јавна и државна предузећа. Фискална консолидација може бити успешна само као свеобухватан пакет

⁷ Од ЕПС-а се чак очекује да до краја године уплати дивиденду држави за профит остварен у 2013. години што сматрамо погрешним и неоснованим. Наиме, профит ЕПС је у 2013. години био књиговодствени и не огледа се у новчаним приливима, јер је као профит књижена и испоручена, а ненаплаћена електрична енергија. ЕПС, дакле, није довољно ликвидан да исплати држави дивиденду, посебно у условима санирања огромне штете од поплава. Једини начин да ЕПС до краја године уплати држави дивиденду је да се додатно задужи за ову исплату, а то би додатно погоршало финансијску позицију овог предузећа и повећало ризик преливања његовог проблема на државу.

за оздрављење јавних финансија. Неизоставан део тог пакета је довођење у ред пословања јавних и државних предузећа који су тренутно огроман и растући буџетски трошак. Дефицити који настају по овом основу стога морају бити јасно приказани и укључени у планирање и извештавање о извршењу буџета, а њихово смањивање део кредибилног плана и стратегије Владе у наредним годинама. Ребаланс буџета за 2014. годину се усваја практично на самом крају године и због тога заправо има ограничен утицај на јавне финансије Србије.⁸ Одмах након ребаланса Влада ће приступити изради Фискалне стратегије за период од 2015. до 2017. године и Закона о буџету за 2015. годину што сматрамо још важнијим документима и већим изазовом за Владу. Фискални савет зато очекује да у тим документима буде приказан тачан дефицит Републике, уз транспарентно и детаљно приказивање свих расхода којима држава по различитим основама финансира неуспешно пословање јавних и државних предузећа.

⁸ Осим умањења пензија и плата, што је структурна мера.

2. РАСХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА

2.1. Расходи републичког буџета у првих девет месеци 2014. године

Извршење расхода Републике након девет месеци спорије је него што је то уобичајено у овом периоду године. У односу на планиране расходе и уобичајено кретање јавних расхода у току године, у 2014. евидентни су ефекти мера штедње, који се пре свега огледају у расходима за запослене и трошковима за робу и услуге. Међутим, споријем извршењу расхода у великој мери доприноси и неизвршавање планираних трошкова за инвестиције као и одлагање решавања проблема предузећа у реструктурирању.

Највеће одступање расхода у односу на буџет потиче од неизвршавања средстава за капиталне инвестиције. Од планираних 50 млрд динара капиталних инвестиција за 2014. у првих девет месеци извршено је тек 20 милијарди. Слична ситуација је била и у 2013. када су остварени расходи по овом основу били више него двоструко нижи у односу на иницијални план буџета. Чињеница да је извршење капиталних инвестиција у континуитету знатно ниже у односу на буџетиране износе директно указује на системски недостатак капацитета за њихово спровођење.

Кретање расхода за зараде показује да је успостављена контрола над овим издацима. За разлику од претходних година, у овој години није било неоснованог повећања зарада, тј. исплаћена маса зарада није била већа од оне која је оправдана законима и другим прописима и правилима (индексација). Овоме су допринели увођење централног регистра запослених у јавном сектору и контрола запослености (природни одлив по основу пензионисања уз замрзавање запошљавања и ограничење броја привремено ангажованих лица). Мање извршење планираних расхода за зараде делом је последица и превеликог оквира буџетираног за 2014. годину.⁹

Расходи за робу и услуге су такође под контролом. Јавне набавке знатно су мање у односу на очекивану динамику трошења (реализовано је мање од 50% буџетског плана, а очекивано би било чак више од 70%). Усвајање новог закона о јавним набавкама у 2013. и већа штедња буџетских корисника на овим дискреционим расходима, допринели су нижој потрошњи за робу и услуге у претходној и у овој години. С друге стране, нови закон донео је и сложеније процедуре и принудну штедњу – неке јавне набавке се тешко и са закашњењем реализују и на тај начин се исказују мањи расходи у текућем периоду, а потрошња се преноси у будућност. Иако је претпоставка да је смањење расхода за робу и услуге похвално, за сагледавање целе слике потребна је детаљнија анализа размере и ефеката принудне штедње.

Буџетски кредити ће бити знатно мањи него што је то за ову годину планирано, али је то последица пребацивања исплата отпремнина у 2015. годину. Ступањем на снагу новог Закона о приватизацији решавање судбине предузећа у реструктурирању одложено је за крај ове и, највећим делом, за следећу годину. Министарство финансија процењује да ће у овој години за отпремнине бити исплаћено око 2,4 млрд динара, па се тиме умањује предвиђени трошак за ту намену у текућој години за око 15 млрд динара. Због тога ће расходи за нето буџетске позајмице бити извршени у мањем износу од иницијално планираног за 2014. годину. С друге стране, непланирана интервенција у корист Србијагаса књижена је на буџетским кредитима (9

⁹ Већ у 2013. остварене су уштеде (потрошено је мање него што је ребалансом предвиђено) у износу од неколико милијарди динара. Овај ефекат није обухваћен планом зарада за 2014. годину, па је буџетирани оквир био већи него што је објективно било потребно.

млрд динара), па се за тај трошак непланирано повећава извршење расхода у 2014. години.

Неколико ванредних расхода се већ ефектуирало у 2014. години и ребаланс ће само формализовати ове непланиране трошкове. Буџетом за 2014. годину било је предвиђено да Србијагас у 2014. години узме комерцијални кредит уз државну гаранцију. Пошто је Народна скупштина била распуштена након расписивања ванредних парламентарних избора, гаранција није могла да буде одобрена, па је буџет интервентно одобрио позајмицу Србијагасу у износу од 9 млрд динара. То је трошак који није био планиран буџетом, али је истовремено било предвиђено да Србијагас у другој половини године, након што му се одобри гаранција, врати кредит држави. Међутим, ребалансом буџета то није планирано, па ће, по свој прилици, у износу од 9 млрд динара неочекивано порасти буџетски расходи и дефицит. Непланирана издвајања из буџета делом се односе и на расходе за санацију штете настале након мајских поплава и других непогода које су задесиле Србију у 2014. години. За помоћ угроженом становништву и за оспособљавање поплавом погођене инфраструктурне мреже, уређење водотока, изградњу објеката за заштиту од поплаве, итд. издвојено је око 7 млрд динара (око 4,5 млрд ових расхода је покривено донацијама). Такође, за казне и пенале по налогу судова и сличне државне накнаде исплаћено је око 5,5 млрд динара више него што је планирано, од чега се највећи део односи на плаћање пенала услед неизвршавања обавеза по основу уговора о концесији са аустријском фирмом Алпина (1,6 млрд динара). Субвенције су се држале под контролом у првих девет месеци, али, како ће се у наставку видети, ребаланс ће предвидети знатно веће расходе за субвенције.

2.2 Оцена расхода ребаланса буџета за 2014.

Ребалансом је предвиђено да расходи Републике буду за 9,4 млрд динара већи од првобитно планираних. Ребалансом планирани ниво расхода буџета Србије износи око 1.122 млрд динара, док је буџет за 2014. предвиђао расходе од око 1.113 млрд динара. Ова промена је резултат, с једне стране, непланираног повећања појединих расхода и, с друге стране, уштеда али и неизвршења других буџетских позиција.

Табела 1. Јавни расходи у Закону о буџету за 2014. годину и Предлогу ребаланса за 2013. годину

	Буџет за 2014. (млрд дин)	Ребаланс буџета за 2014. (млрд дин)	Разлика (ребаланс – буџет; млрд. дин)
Јавни расходи	1.112,5	1.121,9	9,4
Текући расходи	1.043,2	1.063,8	20,6
Расходи за запослене	271,6	263,6	-8,0
Куповина робе и услуга	96,8	98,7	1,9
Камате	113,9	112,5	-1,4
Субвенције	80,9	93,7	12,8
Дотације међународним организацијама	2,5	1,0	-1,5
Трансфери осталим нивоима власти	71,9	74,1	2,2
Трансфери ООСО	283,2	280,6	-2,6
Остале дотације и трансфери	1,5	1,6	0,1
Социјална заштита	107,0	110,8	3,8
Остали текући расходи	13,7	27,3	13,6
Капитални расходи	50,5	46,3	-4,2
Буџетски кредити	18,8	11,8	-7,0

Раст субвенција и њима сродних издатака државе је најважнији разлог за пораст планираних расхода у ребалансу – они су већи чак за око 28 млрд динара него у првобитном буџету. Највећим делом раст се односи на формалне субвенције, како за потпуно нове пројекте тако и за оне за које су ребалансом предвиђени већи расходи у поређењу са буџетом:

- непланиране субвенције Србијагасу (формално кроз буџетске позајмице, 9 млрд),
- непланиране субвенције ЈП Ресавици (1,2 млрд изнад плана),
- непланиране субвенције РТС-у (0,9 млрд изнад плана),
- непланиране субвенције ЈП Скијалишта Србије (0,4 млрд),
- непланиране субвенције у енергетици (за финансирање расхода за заштиту енергетски заштићеног купца и топланама за рехабилитацију система грејања, 1 млрд динара),
- субвенције приватним предузећима и специјализоване услуге при Министарству привреде (раст за 1,6 млрд изнад првобитног плана),
- субвенције по коначном обрачуну имовине и обавезе Привредне банке и Развојне банке Војводине (0,4 млрд),
- исплата доцњи за раније субвенционисане кредите (8 млрд),
- исплата доцњи за субвенције рециклерима (1,6 млрд),
- субвенције и трансфери за пројекат „Београд на води“ (измештање шина, за формирање предузећа „Београд на води“ д.о.о, услуге пројектовања, 0,5 млрд).

Формалним субвенцијама треба додати и расходе који су несумњиво субвенције, иако су у ребалансу распоређени на трансфере или друге сродне позиције:

- непланирани трансфер Општини Пећинци за реализацију инвестиције Бош-а (суштински – субвенција за стране инвестиције, 0,3 млрд),
- непланирани трансфер граду Београду (суштински – субвенција за ГСП Београд, 2 млрд),
- нови буџетски кредити (најчешће се у пракси испоставе као неповратна средства, тј. субвенције: поново за средства Фонда за развој, за производњу и ремонт шинских возила, оснивање заједничког друштва Ал Равафед Србија, измирење обавезе по кредиту са Републиком Српском, 1 млрд).

Поред субвенција, у 2014. увећани су још неки трошкови државе и ребаланс је то озваничио, у вредности од око 17 млрд динара. То су расходи за санацију након поплава и других непогода (7 млрд), казне и пенали које плаћа држава (5,5 млрд динара више од планираних), ванредни избори (2 млрд), трошкови за формирање обавезне резерве нафте (1,5 млрд), повезивање стажа запосленим у предузећима у реструктурирању (0,8 млрд динара).

Узроци нових, тј. претходно непланираних, расхода су бројни. *Прво, лоше су планирани расходи у буџету за 2014. годину и процењујемо да су иницијално били потцењени за 15 млрд динара.*¹⁰ Неки већ раније уговорени и познати расходи државе нису били укључени у план за ову годину, а морали су бити јер представљају уговорну обавезу државе и не подлежу дискреционом одлучивању. То су пре свега расходи за субвенционисане кредите, преузете обавезе према страним инвеститорима, доцње

¹⁰ О могућностима да извршење буџета буде различито у односу на план током 2014. године писали смо приликом оцена буџета за 2014. годину („Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и Предлога буџета за 2014. годину“, 26. новембар 2013). Указали смо на пропусте у планирању субвенција и доцњи, што се показало као основни фактор пробијања неких расхода током ове године.

рециклерима и обавезе за енергетски заштићеног купца¹¹. Друго, *нереформисана јавна предузећа намећу већи трошак него што се мислило приликом састављања буџета за 2014.* У овоме предњачи Србијагас са 9 млрд динара додатног трошка, али су значајни и ЈП Ресавица и РТС (укупно 2 млрд динара). *Треће, новост у ребалансу је и да држава субвенционисне локална јавна комунална предузећа.* Реч је о трансферу од 2 млрд динара за ГСП Београд. Поред тога што овај расход увећава дефицит Републике, он подрива и системски приступ финансирања у држави, према коме је локална самоуправа надлежна за одрживост локалних финансија, укључујући и локална јавна комунална предузећа. *Четврто, евидентан је значајан скок расхода за казне, накнаде и сличне расходе које држава плаћа по пресудама суда, услед неизвршене обавезе државе или нанете штете правним и физичким лицима.* Повећање ових расхода износи око 10 млрд динара, а укупан износ је удвостручен у односу на претходну годину. Раст ових трошкова указује на велике пропусте у држави: лоше планирање и пројектовање инвестиција, радње противне законима и уговорима, лошу одбрану државе у судским процесима. Постоје назнаке да би у наредним годинама ови расходи могли бити и већи (проблематични инфраструктурни пројекти, права војних пензионера и слично), а њихов значајнији раст би могао да угрози фискалну консолидацију. Текућа година је то већ и показала јер су уштеде остварене солидарним порезом готово у потпуности неутралисале растом новчаних казни које држава плаћа. *Пето, економска политика се након ванредних избора променила.* Опет је уведена пракса субвенционисања и кредитирања инвеститора, појединих предузећа и програма (СИЕПА, субвенције за производњу шинских возила, и слично), мада нови расходи по овим основама у 2014. нису велики и износе око 2 млрд динара. Потребно је споменути и „повезивавање стажа“ запосленима у предузећима која нису уплаћивала доприносе социјалним фондовима, а које им је надоместила држава (0,8 млрд динара у 2014). *Шесто, непланирани догађаји као што су поплаве и ванредни избори су довели до повећања расхода за 9 млрд динара.* Међутим, треба рећи да је део ових расхода покривен ванредним приходима од донација (у износу од око 4,5 млрд) и да је то умањило ефекат на фискални дефицит.

С друге стране, поједини расходи су у ребалансу мањи него у првобитном буџету, а укупно умањење износи око 27 млрд динара. Као позитивно, за зараде се предвиђа мањи оквир за 8 млрд динара, а додатне уштеде су остварене и редукацијама већег броја позиција у мањем износу (роба и услуге, трансфери, неке субвенције). Овим је створен простор да се у ребалансу ублажи (умањи негативан) ефекат непланираног искакања претходно наведених група расхода. Као негативно, отпремнине (књижене на позицији буџетски кредити) у износу од 15 млрд динара ће највећим делом бити пребачене у следећу годину јер је одложено решавање проблема предузећа у реструктурирању.¹² Такође, капитални расходи су умањени за 4 млрд динара.

Када се подвуче црта, ребаланс предвиђа повећање расхода Републике за нешто мање од 10 млрд динара.

Сматрамо да је повећање укупних расхода за 9,4 млрд динара непотребно, и да ће извршење бити између 10 и 15 млрд мање од износа предвиђеног ребалансом. Предвиђени пораст расхода у ребалансу темељи се, између осталог, на процени да ће расходи за робу и услуге бити нешто већи (за око 2 млрд динара) од

¹¹ Још пре годину и по упозорили смо на опасност да се Уредба о енергетски заштићеном купцу превали на буџет и то се десило у 2014. („Коментар Фискалног савета на Уредбу о енергетски заштићеном купцу“, 9.4.2013).

¹² То што је у табели уштеда на позицији буџетски кредити само 7 млрд динара последица је финансирања Србијагаса из буџетских кредита у износу од 9 млрд динара у 2014. години.

вредности из буџета. Међутим, подсећамо да је и првобитни оквир за робу и услуге био прешироко постављен, као и да је инфлација у 2014. нижа од планиране – оба фактора стварају простор за уштеде у односу на план. И досадашња динамика трошења за робу и услуге, како је описано, указује на могућност неизвршења плана. Због свега наведеног, супротно проценама из ребаланса, сматрамо да првобитни оквир ипак неће бити пробијен и да ће расходи за робу и услуге бити за око 7 млрд динара мање него што је ребалансом планирано. Слично, предвиђена редукација капиталних расхода за само 4 млрд динара чини нам се исувише оптимистичном, пошто описана динамика инвестиција оставља могућност да подбачај буде 10 па и више милијарди динара. Коначно, ребалансом се пројектује повећање трансфера од Републике ка Републичком фонду за здравствено осигурање за око 11 млрд динара чиме би Република надокнадила смањене приходе РФЗО (услед мањих доприноса, након описаних промена стопа за доприносе). Ипак, према нашој процени, кретање прихода и расхода РФЗО у првих девет месеци (суфицит 4,7 млрд динара) и пројекције до краја године наводе на закључак да овај трансфер неће бити потребан у износу од целих 11 млрд динара.¹³ У исто време, иако умањени, расходи за капиталне инвестиције предвиђени ребалансом су и даље виши од оних које је реално остварити садашњом динамиком повлачења средстава. Уколико до краја године не дође до знатно бржег извршења планова, расходи за инвестиције биће мањи од оних предвиђених ребалансом. Због тога процењујемо да ће расходи по овом основу бити за 5 млрд динара мањи у односу на план из ребаланса, а могуће чак и нижи од тога.

У наставку детаљније образлажемо и оцењујемо планиране расходе у ребалансу буџета за 2014. годину.

Највеће смањење расхода у ребалансу планира се код зарада. Мање извршење зарада у овој години омогућило је редукацију буџетског плана за 8 млрд динара и сматрамо да је ова процена одговарајућа. Уштеде би биле још веће да није било ванредних избора због којих су расходи за зараде непланирано порасли за више од 1 млрд динара. С обзиром на то да је планирано да се са смањењем крене од новембарских зарада (а те плате се исплаћују у децембру), онда ће се у једном месецу ове године умањити исплаћена маса зарада из буџета Републике (уштеда од 1,5 до 2 млрд), па ће готово целокупан годишњи ефекат мањих зарада у ребалансу потицати од боље контроле масе зарада у овој години, о чему је већ било речи.

Ребалансом је планирано и смањење плана за извршење капиталних инвестиција. Када је реч о капиталним расходима, ребаланс предвиђа да ће они бити мањи за око 4 млрд динара. Као што је већ образложено, изузетно слабо извршење инвестиција настављено је и у овој години, тако да је мало вероватно да ће капитални расходи бити извршени у обиму који предвиђа ребаланс. Имајући у виду тренутно извршење, сматрамо да су и у ребалансу капитални расходи прецењени за најмање 5 млрд динара. Овде треба указати и на повећање робних резерви као нови трошак (методолошки гледано то је инвестиција у износу од 1,5 млрд динара) до кога је дошло услед прилагођавања директивама ЕУ које захтевају држање већих минималних резерви нафте и деривата. Требало би да ово повећање расхода буде неутрално по фискални дефицит, пошто је законом предвиђено увођење посебне накнаде (повећање прихода) за финансирање обавезних резерви нафте и деривата.

¹³ РФЗО је у новом финансијском плану за 2014. за потребе ребаланса исказао губитак доприноса на основу смањење стопе доприноса за здравствено осигурање од 15,6 млрд динара за период август-децембар. Наша процена је мања и износи 11-12 млрд динара. Потребни трансфери Републике према РФЗО до краја године зависе од тога колики ће бити мањак.

Позиција нето буџетских кредита је смањена за 7 млрд динара, али то је последица одлагања исплате отпремнина; буџетски кредити су заправо повећани у односу на план, због Србијагаса. Буџетом за ову годину планирани су буџетски кредити у износу од готово 19 млрд динара, од чега је 17,4 млрд динара требало да буде исплаћено за отпремнине радника из предузећа у реструктурирању (чији је статус требало да буде у потпуности решен ове године). Пошто је то изостало, далеко највећи део обавеза за отпремнине мораће да се предвиди буџетом за следећу годину. Међутим, у 2014. са позиције буџетских кредита је ипак било већих исплата – финансиран је Србијагас с 9 млрд динара, тако да се на крају године планира уштеда од 7 млрд динара, а могла је да буде двоструко већа. Уз то, треба додати да се поново јављају нови буџетски кредити за Фонд за развој, ремонт и производњу шинских возила, измирење обавеза по кредиту са Републиком Српском и за оснивање заједничког друштва Ал Равафед Србија. Укупна вредност буџетских кредита Фонду за развој није алармантна и износи 1 млрд динара. Међутим, с обзиром на искуства из претходних година потребно је обратити посебну пажњу на евентуални раст ове позиције у будућности.

Субвенције су ребалансом повећане за око 13 млрд динара, понајвише услед лошег планирања претходног буџета који није узео у обзир обавезе државе по основу доцњи за раније субвенционисане кредите. Банкама се дугује за кредите које су одобравале у ранијем периоду уз субвенцију државе (8 млрд динара) и та доцња није планирана буџетом у овој години, а требало је. Исто тако, као што је већ речено, ребалансом су планиране доцње по субвенцијама за рециклере (1,6 млрд), повећање првобитних субвенција за Ресавицу и РТС (укупно 2 млрд), као и низ мањих субвенција које нису планиране буџетом за 2014. (Скијалишта Србије, енергетика, подстицање страних инвеститора, „Београд на води“, укупне вредности 3-4 млрд динара).

Остале субвенције су ребалансом остале непромењене. Реч је о предвиђеним расходима за субвенције у пољопривреди (34 млрд динара), железници (13 млрд) и путеве (7,7 млрд). И ове године динамика пријављивања за субвенције у пољопривреди и исплата пољопривредницима доводи до преношења дела ових субвенција у наредну годину (3-4 млрд динара). При томе, наговештене су промене у пољопривредним субвенцијама од следеће године, па ће пољопривредни буџет бити посебан изазов у 2015. години.

Два непланирана трансфера, по економској природи субвенције, оптеретила су позицију трансфери осталим нивоима власти, па и овде имамо пробијање за око 2 млрд динара. Реч је о трансферима општини Пећинци за инвестицију Бош-а и трансфер ГСП-у Београд (с раздела Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре).

Остали текући расходи су за чак 13,6 млрд динара увећани ребалансом, понајвише услед расхода за поплаве, али и неких других буџетских ставки. Из осталих текућих расхода су финансирани непосредни буџетски издаци за поплаве у износу од око 7 млрд динара, при чему се само 2,5 млрд овог расхода прелива на повећање дефицита док је остатак од 4,5 млрд финансиран из пристиглих донација. Преостало повећање осталих текућих расхода је последица раста издвајања за плаћање казни и пенала (додатних 5,5 млрд динара) и непланираних расхода за ванредне изборе, који су се, поред на расходима за запослене, исказали и у већим трошковима за робу и услуге (укупно око 1 млрд, а понајвише на позицији остали текући расходи).

Ребалансом је предвиђен изузетно велики пораст трошкова казни и пенала који плаћа држава. Ребалансом је на позицијама казна и пенали по решењу судова, као и накнада штете за повреду нанету од стране државних органа планирано да

држава плати око 10 млрд казни, што је за чак 5,5 млрд динара више него што је првобитно планирано. Укупан износ казни и сличних расхода је тако „појео“ ефекте солидарног пореза у 2014. години. Највећи скок ових расхода је код Министарства финансија и износи 3,4 млрд динара (на 4,6 млрд динара), затим при судовима и Министарству правде (пораст за око 1,5 млрд, на више од 2 млрд динара), а затим и при Министарству унутрашњих послова (пораст казни са 525 на 740 милиона динара у ребалансу). Министарство одбране је и у оригиналном буџету и у ребалансу предвидело 700 милиона динара за накнаду штете коју је држава нанела. Разлози за недопустиво високе казне и сличне расходе су различити. Држава не извршава припремне фазе за инвестиције (експропријација земљишта, на пример), па извођач радова не може да изврши своје радове и за то тужи државу (појединачно највећа казна од 1,6 млрд динара у 2014. потиче од неизвршених уговора у вези с концесијом). Даље, домаћи и међународни судови пресуђују у корист појединаца (ратних ветерана за ратне дневнице, полицајаца за прековремени рад и слично) и држава мора да плати казну и накнаду штете. Коначно, високи и растући трошкови за казне и пенале указују и на то да државни правобраниоци не предузимају потребне радње да спрече настанак штете за државу (не уложе жалбу, на пример).

Социјална заштита из буџета је ребалансом повећана за 3,8 млрд динара, али је то првенствено последица прекњижавања отпремнина са буџетских кредита на социјалну помоћ. Ребалансом је предвиђена износ од 2,4 млрд динара за исплату отпремнина радника који остану без посла у предузећима у реструктурирању већ у овој години. Овај део отпремнина је пребачен на социјалну помоћ с позиције буџетски кредити, што резултира порастом приказаних расхода за социјалну помоћ у ребалансу буџета. Јасно је да није реч о новим социјалним расходима, већ о различитом приказу трошкова за отпремнине. С обзиром на нејасну динамику решавања статуса предузећа у реструктурирању, а тиме и исплате отпремнина, процењујемо да постоји велика вероватноћа да се у 2014. не реши статус ни минималног броја предузећа а да тиме и планирани социјални расходи не буду исплаћени у предвиђеној вредности; другим речима, и на овој позицији су могуће уштеде.

Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања нису у маси значајније промењени, мада у структури носиоца расхода има знатнијих промена. Трансфери ООСО мањи су у ребалансу за 2,6 млрд динара. Док у маси нема великих промена, уштеђено је на трансферима Фонду ПИО и НСЗ, а повећавају се трансфери ка РФЗО.

Очекивано су смањени трансфери ка ПИО Фонду, за 5,5 млрд динара, а уштеда би била већа да није забележен тренд пада уплаћених доприноса. Трансфери Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање мањи су за 5,5 млрд динара него у оригиналном буџету. Овакав резултат проистекао је из неколико промена у 2014. Прво, тренд у доприносима ПИО фонду био је негативан – процењујемо да би Фонд био у мањку за око 8 млрд динара на годишњем нивоу у односу на планирана средства. Друго, промене стопа доприноса за социјалне фондове донео је ПИО фонду око 12 млрд динара додатних средстава. Треће, планирано умањење пензија од новембра, које ће донети уштеде у последњем месецу ове године, умањиће расходе за пензије за око 2 млрд динара. Уважавањем свих наведених ефеката очекивани су мањи расходи ПИО фонда, а тиме и трансфери Републике, за 5,5 млрд динара.

Трансфери Националној служби за запошљавање мањи су за 5,5 млрд динара, услед мањих трошкова, с једне, и акумулираних вишкова средстава НСЗ, с друге стране. Национална служба за запошљавање ће у овој години мање

исплаћивати надокнаде за незапослене у односу на првобитно планиране трошкове. Разлог за то је мањи број незапослених који могу да користе надокнаду, услед истека периода у коме је предвиђено исплаћивање надокнада. Уз то, НСЗ ће, уместо трансфера Републике, за финансирање својих трошкова користити неутрошена средства из претходних година (1,3 млрд динара). Наведена два ефекта омогућавају мање трансфере Републике од првобитно планираних у износу од 5,5 млрд динара.

Трансфери Републике за здравство повећани су за око 8 млрд динара, превасходно због преусмеравања доприноса за здравство на фонд ПИО. У анализи расхода Републике за здравство треба заједнички посматрати трансфере РФЗО-у и остале трансфере ООСО. Трансфери Републичком фонду за здравствено осигурање ребалансом расту за више од 13 млрд динара, док остали трансфери здравству падају за нешто више од 5 млрд динара, па је нето ефекат пораст трансфера здравству око 8 млрд динара. Од нових расхода, треба указати на то да 800 милиона динара у ребалансу проистиче од повезивања стажа – плаћања раније неуплаћених доприноса за здравствено осигурање запослених у предузећима у реструктурирању. Ипак, највећи део повећања трансфера здравству потиче од поменуте промене структуре трансфера (од фонда ПИО ка РФЗО) пошто је, након промена стопа доприноса, Република планирала непуних 11 млрд динара трансфера само по овом основу. Део расхода за здравство је умањен ребалансом, првенствено је реч о набавкама специјализоване опреме.

Буџет и даље не приказује све расходе Републике, јер не укључује инвестиције из тзв. пројектних кредита и расходе „испод црте“. *Прво, пројектни зајмови нису укључени у план расхода Републике, иако се током године реализују инвестиције које се финансирају из пројектних зајмова (уговори са Кином и Азербејџаном).* Динамика инвестиција и плаћања зависи од динамике радове и није у потпуности предвидива, али то не треба да буде препрека да се у годишњим плановима и месечним извештајима о извршењу расхода јасно прикажу ови расходи. Процењујемо да се прави расходи државе по овом основу потцењени за око 20 млрд динара у ребалансу буџета и да је тиме настављена негативна пракса из претходних година. *Друго, и поред тога што је Фискална стратегија за 2014. годину исправно укључила „финансијске расходе испод црте“ у обрачун дефицита, током године извештаји о фискалним кретањима у Србији нису на одговарајући начин приказали ове расходе.* Реч је отплати кредита јавних предузећа по активираним гаранцијама и докапитализацији финансијских институција из буџета. Ребаланс буџета за 2014. не доноси напредак у овој области. Дефицит Републике израчунат је и представљен без ових расхода, и само по овом основу умањен је за око 60 млрд динара у односу на реалну вредност. Такође, у прегледу расхода по буџетским корисницима дате су само назнаке расхода које држава плаћа по наведеним основама – на разделу Министарства финансија указано је само на трошак државе за докапитализацију Поштанске штедионицу (4,7 млрд динара) и Дунав осигурања (4,8 млрд динара). Дакле, поред тога што су приказана само ова два расхода „испод црте“ (а има их много више), понављамо, ни они нису укључени у обрачун дефицита Републике.

Треба имати у виду да ће део трошкова планиран за ову годину (пре свега отпремнине, али и неке субвенције и доцње) оптеретити буџет за следећу годину. Као што је већ речено, у 2014. години неће бити решен статус предузећа у реструктурирању, тако да је предвиђени расход за отпремнине пренесен у 2015. годину. Тиме су укупни расходи у овој години умањени, али ће се они појавити у следећој години. Поред тога, познато је да поједине неисплаћене обавезе државе (доцње) оптерећују буџет у вишегодишњем периоду и да се оне несистематски и

недоследно појављују у буџету – обавезе према рециклерима, кашњења за субвенционисане кредите и стране инвестиције, обавезе из односа са Републиком Српском и слично. Коначно, јављају се нови пројекти, програми и расходи („Београд на води“, ГСП, па и растуће субвенције за РТС и Ресавицу, на пример), а нису познати стратегија државе, будуће обавезе државе и планови за финансирање из буџета. Када овоме додамо описан проблем с расходима испод црте, потврђује се потреба за транспарентнијим и уређенијим буџетским процесом. Најважније је заправо што је процес фискалне консолидације угрожен приказивањем старих и појавом нових расхода у буџету Републике. Фискални савет припрема посебну анализу и препоруке у вези с овим питањима, а несумњиво је да је потребно већ од буџета за 2015. годину отклонити ове недостатке како би буџет био објективније огледало јавних финансија Србије.

Предлог ребаланса даје Влади већа овлашћења приликом отписа и конвертовања дугова према држави. У Предлогу ребаланса, чланом 10. мења се члан 20. Закона о буџету за 2014. годину који прописује да Влада може да одлучи о отпису и конверзији дугова у државни капитал потраживања која су настала по основу позајмице из буџета, само изузетно и уз сагласност Народне скупштине. Овим се Влади дају већа овлашћења тако што се брише обавеза Владе да прибавља сагласност Народне скупштине.

Сматрамо да је нова одредба у ребалансу разумљива и оправдана само ако се њоме врши усклађивање са одредбама Закона о приватизацији (чланови 76-78), који Влади дају одрешене руке приликом описа потраживања и конверзије дугова у поступку приватизације предузећа у држаном власништву. Како се у пракси не би дешавало да Влада без сагласности Народне скупштине одлучује о потенцијално важним фискалним и економским питањима опроста и конверзије дугова насталих по основу позајмице из буџета, предлажемо да се примена члана 10. Предлога ребаланса ограничи на процес приватизације предузећа.

3. ПРИХОДИ РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА

Фискални савет процењује да су јавни приходи Републике Србије до краја године у начелу адекватно пројектовани. Ребалансом буџета за 2014. годину предвиђени су укупни приходи у износу 897,2 млрд динара, што је начелно у складу са ранијим пројекцијама Фискалног савета да би републички приходи требало да износе око 896 млрд динара.¹⁴

Табела 2: Приходи републичког буџета у 2014. години, оригинални буџет, ребаланс и пројекција Фискалног савета

	Закон о буџету за 2014. годину	Ребаланс буџета за 2014. годину	Процена Фискалног савета за 2014.годину
Укупни буџетски приходи	929,9	897,2	896,0
Порез на доходак	47,8	43,7	43,0
Порез на добит	58,0	66,2	66,0
ПДВ	430,0	398,0	397,0
Акцизе	227,6	211,2	213,0
акцизе на дуванске прерађевине	99,3	79,5	76,0
акцизе на нафтне деривате	113,0	118,0	124,0
Царине	29,5	31,0	31,0
Остали порески приходи	9,5	9,3	9,3
Непорески приходи	122,3	130,3	129,0
Донације	5,2	7,5	7,5

Напомена: Непорески приходи (формално) укључују и 33 млрд динара процењених сопствених прихода индиректних буџетских корисника чија се реализација не прати у оквиру тренутног буџетског процеса.

Иако се пројекције укупних прихода Министарства финансија и Фискалног савета поклапају, постоје одређена (скромна) одступања код појединих категорија прихода. Конкретно, Фискални савет види могућност да укупни приходи од акцизе на нафтне деривате буду нешто виши од буџетираног износа. Са друге стране, видимо ризик да приходи од акциза на дуван подбаце у односу на буџетски план. Постоје ограничени ризици да и наплата ПДВ прихода, односно непореских прихода, буду маргинално мање од буџетираних износа.

Очекује се да укупна наплата републичких прихода у 2014. години буде за око 35 млрд мања него што је било планирано иницијалним Законом о буџету. Највећи подбачај прихода очекује се у случају пореза на додату вредност (преко 30 млрд динара) и акциза (око 15 млрд динара). Са друге стране, приходи од пореза на добит предузећа ће бити око 8 млрд динара већи од планираних. Важно је адекватно објаснити разлоге ових значајних одступања од иницијалних очекивања. Анализирање узрока одступања код појединих категорија прихода има за циљ да укаже који су све то

¹⁴ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно прилагођавање 2015-2017. године“, 31. јул 2014. године, стр 21-23. Овај извештај приказује консолидоване пројекције јавних прихода, али су у случају главних пореских облика, попут ПДВ-а, акциза, царина и у највећој мери пореза на добит - подаци на консолидованом нивоу идентични приходима на Републичком нивоу.

фактори довели до разлика између реализованих и планираних прихода, као и методолошке претпоставке које је евентуално могуће унапредити приликом израде буџета за 2015. годину.

Измењени макроекономски услови у 2014. години, у односу на прогнозе приликом израде буџета, главни су узрок мање номиналне наплате буџетских прихода од планираних. Наиме, просечна стопа инфлације, стопа запослености и висина зарада у 2014. години биће знатно нижи од актуелних прогноза приликом израде Закона о буџету за 2014. годину. Одступања макроекономских агрегата од очекиваних трендова имаће за резултат ниже (номиналне) буџетске приходе за око 20 млрд динара у овој години. Измене макроекономског окружења, пре свега нижа стопа инфлације која ће уместо очекиваних 5,5% износити око 2 процента, највише ће утицати на нижу наплату највеће ставке буџетских прихода – пореза на додату вредност.

Неадекватно буџетирање је такође допринело подбачају наплате буџетских прихода у 2014. години. Приликом оцене предлога буџета за 2014. годину, Фискални савет је указао да укључивање додатних 16 млрд динара јавних прихода по основу планиране борбе против сиве економије није у складу са добром буџетском праксом, која сугерише да се ови приходи укључе тек пошто се мере борбе против сиве економије заиста спроведу и дају опипљиве резултате у виду повећаног тренда наплате јавних прихода. Будући да су системске мере за сузбијање сиве економије у највећој мери изостале у највећем делу ове године, пројектовани приходи од сиве економије представљају један од узрока прецењених јавних прихода у 2014. години.¹⁵

Ниво пореске дисциплине у случају наплате ПДВ прихода ће у овој години највероватније остати непромењен у односу на ниво из 2013. године. Ефикасност наплате прихода од ПДВ-а могуће је анализирати поређењем реализованих прихода са хипотетичким нивоом прихода који би се могао остварити на основу макроекономских агрегата и под претпоставком савршене пореске дисциплине.^{16 17} Како је за 2014. годину очекиван пад реалне домаће потрошње у износу од 2% и инфлација од 2%, номинална потрошња ће вероватно остати на нивоу прошлогодишње. Такође, у јануару је нижа ПДВ стопа повећана са 8% на 10%, што је довело до повећања просечне/ефективне пореске стопе са 15,2% на 16 процената¹⁸. Односно, просечна ПДВ стопа у овој години је за непуних 5% већа у односу на претходну годину. Будући да се очекује номинални раст ПДВ наплате од такође непуних 5% у овој години, и да је номинална вредност пореске основице у овој години скоро идентична прошлогодишњој вредности – можемо (прелиминарно) закључити да се ниво пореске дисциплине у овој години битније не разликује у односу на претходну. Односно, чини се да је ово године стабилизован велики пад пореске дисциплине који је био забележен

¹⁵ Прецењеним приходима је допринело и прецењивање пореске основице која је коришћена приликом пројекције прихода за 2014. годину. Наиме, коначна реализација јавних прихода у 2013. години је била за око 10 млрд мања од очекиване реализације приликом израде буџета за 2014. годину. Овај подбачај је доминантно био одређен слабијом наплатом у последњем кварталу 2013. године, али ове информације нису биле доступне приликом израде Закона о буџету.

¹⁶ Хипотетички ниво савршене пореске наплате се рачуна као производ домаће потрошње (приватне и државне) и просечне ПДВ стопе која се добија као пондерисани просек потрошње по сниженој ПДВ стопи (око 40% у случају Србије) и општој ПДВ стопи (око 60%).

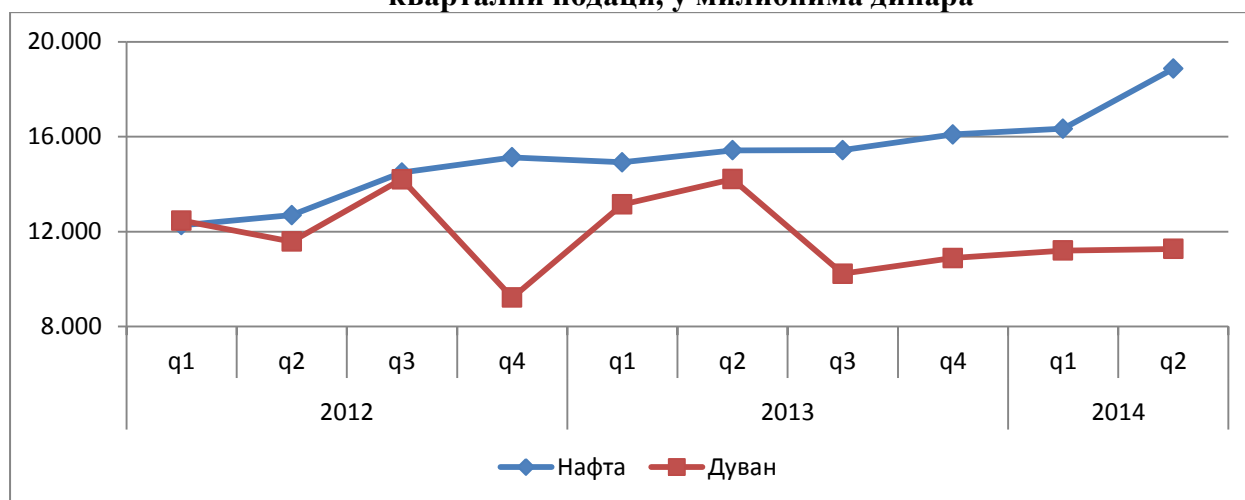
¹⁷ У нашим ранијим извештајима детаљно је објашњена основна идеја и методологија с-ефицијенсу индикатора. Међутим, његово прецизно израчунавање ће бити могуће тек након што буду доступни сви релевантни макроекономски подаци за 2014. годину.

¹⁸ Прецизније, просечна пореска стопа ће у овој години износити око 15,9%, пошто се наплаћени приходи у јануару месецу односе на децембар прошле године и обрачунавају се по старим пореским стопама.

у 2013. години, али још увек нема назнака осетнијег повећања пореске дисциплине и повећања наплате који је био очекиван приликом израде буџета за 2014. годину.

Подбачај прихода од акциза је резултат изразито дивергентних трендова наплате акциза на нафтне деривате и дуван. Акцизе на нафтне деривате и дуван чине око 95% укупних прихода од акциза, док преостали приходи потичу од акциза на алкохолна пића и кафу. Наплата акциза на нафтне деривате реализује се изнад иницијалних очекивања приликом израде Закона о буџету тако да се очекује да ће до краја године ови приходи износити око 124 млрд динара. Повећана наплата акциза на нафтне деривате је последица предузетих анти-евазионих мера, као што су маркирање горива и појачане контроле промета нафтних деривата. Ово је пример како се системским и одлучним мерама могу постићи видљиви резултати у борби против сиве економије. Са друге стране, адекватне анти-евазионе мере очигледно су изостале у случају дуванских прерађевина, где не само да није дошло до смањења промета у сивој зони већ се бележи пад пореске дисциплине. Отуда ће наплата акциза на дуванске прерађевине у овој години доживети велики пад, незабележен у претходној деценији, а буџетски приходи по овом основу ће бити преко 20 млрд мањи од иницијалних очекивања.

Графикон 1: Реални десезонирани приходи од акциза на дуван и нафтне деривате, квартални подаци, у милионима динара



Приходи од пореза на добит су једина категорија пореских прихода која ће се реализовати знатно изнад иницијалних очекивања. Републички буџет ће по овом основу приходовати око 8 млрд динара више него што је било предвиђено иницијалним буџетом. Боље наплата пореза на добит је првенствено резултат реалне апресијације динара у току 2013. године која (формално) повећала профите многих предузећа у Србији. Наиме, велики број домаћих предузећа је задужен по кредитним аранжманима који су везани за евро тако да реална апресијација динара увећава књиговодствену добит ових предузећа по основу позитивних курсних разлика. Управо из овог разлога је Фискални савет приликом оцене буџета за ову годину сугерисао могућност да приходи од пореза на добит буду осетно виши од иницијалних очекивања.¹⁹

¹⁹ За више детаља видети „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, стр. 32, 26. новембар 2013. године.

4. ОЦЕНА ЗАКОНА О СМАЊЕЊУ ПЕНЗИЈА И ЗАРАДА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Фискални савет позитивно оцењује економске и оперативне аспекте предложене у оквиру Закона о привременом смањењу плата у јавном сектору. С економског становишта подржавамо одређење да се маса зарада у јавном сектору смањује линеарним приступом који омогућава највећи обим фискалних уштеда и неће додатно погоршати проблем „компресије зарада“ између неквалификованих и висококвалификованих радних места у јавном сектору. Предложено смањење зарада неће, само по себи, омогућити да Србија успостави економски одржив ниво јавних расхода за запослене у 2015. години. Међутим, у комбинацији са успешним/доследним спровођењем најављених планова рационализације вишка запослених, расходи за запослене би се могли стабилизovati на економски одрживом нивоу до 2017. године. С оперативног становишта позитивно је што ће корисници јавних средстава који нису под директном контролом републичког буџета (локалне самоуправе и нарочито јавна предузећа) имати обавезу да средства од смањења плата уплаћују на одговарајуће рачуне Управе за трезор како би се максимално ограничио простор за избегавање прописаних обавеза.

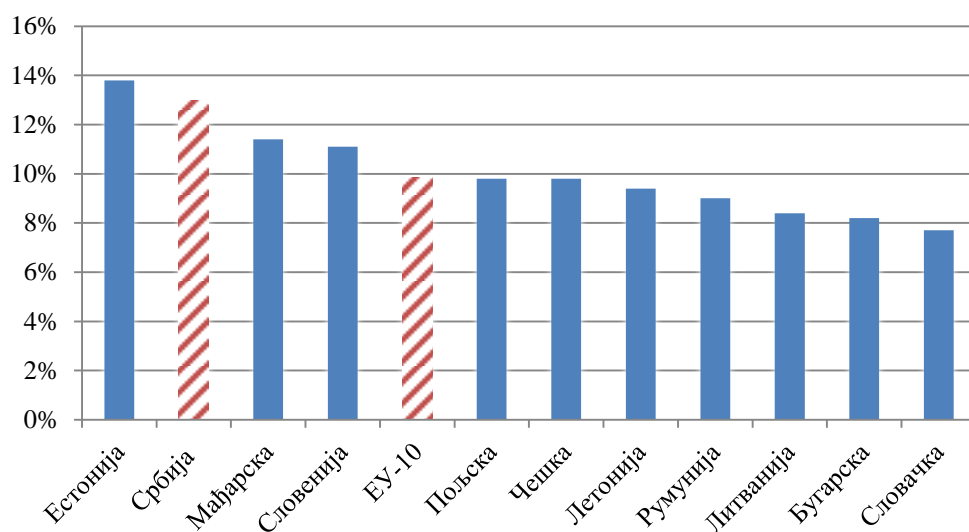
Фискални савет позитивно оцењује што предложене мере штедње, за разлику од претходних, укључују и расходе за пензије. Пензије представљају убедљиво највећу ставку јавних расхода, нарочито након великих ванредних повећања 2008. године. Прошлогодишњи планови фискалне консолидације нису укључивали пензије тако да је Фискални савет приликом оцене *Фискалне стратегије* сугерисао да је за кредибилно и успешно спровођење фискалне консолидације кључно обухвати све ставке јавних расхода, укључујући и пензије.²⁰ Тренутни предлог мера штедње укључује и смањење пензија. Међутим, услед искључивања 60% осигураника преосталима је наметнута оштра прогресија - 22% смањења преко 25.000 динара и 25% преко 40.000 динара. Услед искључивања највећег броја осигураника укупни ефекат предложених мера, упркос оштрој прогресији, даје смањење укупних пензијских расхода за свега 5%. Предложено смањење отуда неће омогућити да Србија достигне економски одржив ниво расхода за пензије, ни у 2015. ни у наредним годинама. Отуда указујемо да ће стабилизација пензијских расхода бити једно од отворених питања фискалне политике и у наредним годинама.

Неиздрживо високи расходи за пензије и плате у јавном сектору, у односу на привредне могућности, један су од кључних узрока високог фискалног дефицита. Расходи за (нето) пензије од 4,2 млрд евра и (нето) плате од 2,4 млрд евра представљају две највеће ставке јавних расхода.²¹ Учешће пензија и плата у БДП-у Србије је међу највишим у односу на упоредиве државе Источне Европе – учешће расхода за пензије је највише после Естоније (графикон 2) док су расходи за плате после Словеније највиши у Источној Европи (графикон 3). Отуда је у оквиру мера штедње неопходно адекватно смањити расходе по овим основама како би фискална консолидација могла да буде успешна.

²⁰ За више детаља видети „Оцена Фискалне стратегије 2014-2016. и предлога буџета за 2014. годину“, Београд, 26. новембар 2013. године.

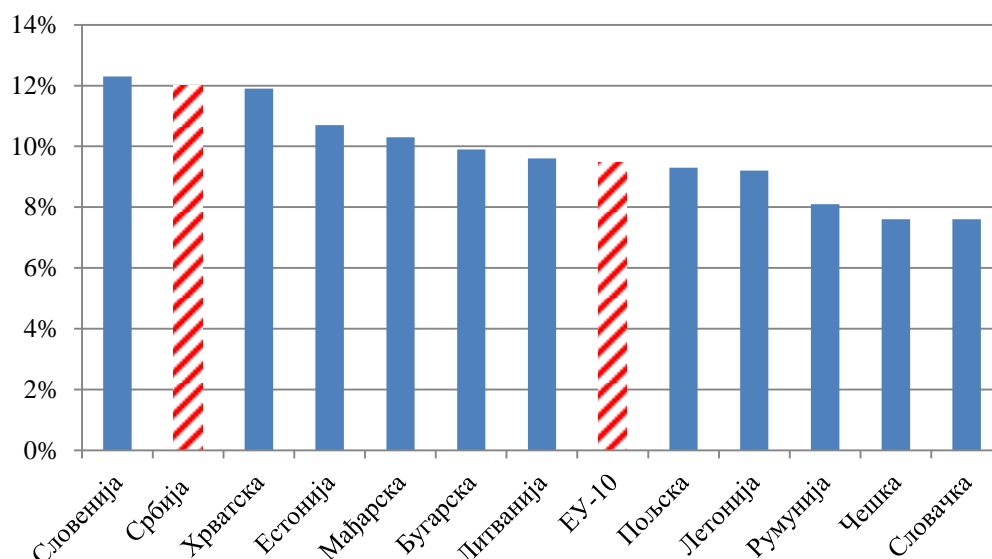
²¹ Након пензија и плата највеће ставке државне потрошње чине расходи за куповину добара и услуга (2,1 млрд евра), социјална заштита (1,2 млрд евра), капитални расходи и расходи за камате по 1 млрд евра.

Графикон 2: Учешће расхода за пензије у БДП-у, државе Источне Европе



Напомена: Подаци за 2014. годину у случају Србије и 2012. годину за остале.

Графикон 3: Учешће расхода за плате у БДП, државе Источне Европе



Напомена: Подаци за 2014. годину у случају Србије и 2012. годину за остале.

Напомена: Подаци у графикону 2 у складу са међународном методологијом приказују укупне расходе за плате у државном сектору који укључују и доприносе на терет послодавца, тзв. *брutto-2* зараде.

Неодрживо високим расходима за пензије и плате у јавном сектору су кључно допринела неодрживо висока повећања у периоду пре глобалне економске кризе. У периоду 2006-2008. године плате запослених у сектору државе су повећаване знатно брже од раста продуктивности српске привреде. Број запослених се такође повећавао у појединим сегментима државне управе, на пример код локалних самоуправа услед повећања расположивих средстава која се уступају локалу (2007. и нарочито 2011. године). С друге стране, неодрживо високим расходима за пензије кључно су допринела два велика ванредна повећања током 2008. године. Тада су

пензије поред редовне индексације за инфлацију од 11% ванредно повећане у фебруару (11%) и новембру месецу (10%).²²

Закон о буџетском систему прописује да је учешће (нето) пензија потребно стабилизovati на 10% БДП-а и (брuto) плате у сектору државе на 8% БДП-а. Прописана учешћа пензија и плата у БДП-у се могу сматрати на горњој граници одрживост имајући у виду да просек нето расхода за пензије у Источној, па и у Западној Европи износи непуних 10% БДП-а. Такође, просечни „брuto-2“ расходи за плате (графикону 3) у Источној Европи износе 9,5% БДП-а, што у случају Србије одговара законски прописаном „брuto-1“ износу расхода за плате од 8% БДП-а.²³ У средњем року од неколико година неопходно је стабилизovati расходе за пензије и плате на равнотежни ниво прописан Законом о буџетском систему како би се стабилизовале јавне финансије и јавни дуг Републике Србије.

Ребалансом за 2014. годину предвиђа се линеарно смањење плата од 10% у сектору опште државе. Фискални савет подржава приступ да се расходи за зараде смањују путем линеарног смањења основице, имајући у виду неопходност значајних уштеда и потребу да се додатно не повећава проблем „компресије зарада“ у јавном сектору.²⁴ Предвиђено смањење зарада ће омогућити уштеде од око 26 млрд динара на годишњем нивоу.²⁵ На овај начин ће се учешће расхода за (брuto) плате у БДП-у смањити са 10% у 2014. години на око 9% БДП-а у 2015. години. Отуда ће одступање расхода за (брuto) зараде од равнотежног нивоа прописаног Законом о буџетском систему бити преполовљено, са 2% БДП-а ове година на око 1% БДП-а следеће године.

Закон о привременом смањењу плата од 10% обухвата и јавна предузећа и друге ентитете јавног сектора који нису у окриљу опште државе, што позитивно оцењујемо. С оперативног становишта, прописано је да институције на централном нивоу власти (републички буџет, фондови социјалног осигурања) смање плате за 10%, док преостали корисници јавних средстава (јавна предузећа, локалне самоуправе) имају обавезу да средства по основу смањења плата уплаћују на одговарајуће рачуне Управе за Трезор. Фискални савет подржава приступ да институције јавног сектора које нису под директном оперативном контролом републичког буџета, попут локалних самоуправа и нарочито јавних предузећа, средства од смањења зарада уплаћују на одговарајуће рачуне – како би се обезбедила доследна примена Закона и предупредила ситуација да корисници ових средстава уштеде потроше на друге намене. У овом тренутку Фискални савет није у могућности да кредибилно процени обим средстава који ће бити прикупљен по основу смањења зарада у јавним предузећима, будући да је квалитет и обухват података о запосленима у јавним предузећима на ниском нивоу, као и да није познато у којој мери ће поједина јавна предузећа покушати/успети да избегну

²² Новембарско ванредно повећање је резултат предизборних повећања. Фебруарско ванредно повећање је првенствено резултат коришћења неадекватних државних статистика. Наиме, током 2008. године је деловало да су пензије пале испод 60% просечних плата. Када је 2009. године унапређена статистика просечних зарада постало је јасно да је ванредно повећање у фебруару 2008. године у највећој мери било неоправдано. Међутим, пензије 2009. године нису ревидиране надолу у складу са ревизијом/смањењем просечних зарада.

²³ Међународна је конвенција да се расходи за плате исказују у „брuto-2“ износу, са укљученим доприносима на терет послодавца док законски оквир у Србији доминантно исказују зараде у „брuto-1“ износу без укључивања доприноса на терет послодавца.

²⁴ За више детаља у вези са разликама између линеарног и прогресивног смањења плата и пензија видети извештај Фискалног савета „Ребаланс буџета и фискално прилагођавање: неопходна величина и начини смањења пензија и плата у јавном сектору“, 15. септембар 2014. године.

²⁵ Линеарно смањење плата од 10% омогућава уштеде од око 28 млрд динара. С друге стране, одлука да се не смањују плате мање од 25.000 динара смањује потенцијалне уштеде за око 2 млрд динара годишње имајући у виду да минимална законска нето плата износи 21.000 динара.

примену ове мере.²⁶ Као веома груба процену, можемо рећи да уколико примена и обухват буду адекватни могу се очекивати приходи реда величине 10 млрд динара по основу смањења плата у јавним предузећима.²⁷

У оквиру ребаланса предлаже се прогресивно смањење пензија по (маргиналној) стопи од 22% на износе преко 25.000 динара и 25% на износе преко 40.000 динара. Предложено прогресивно смањење пензија ће омогућити буџетске уштеде у висини од 25 млрд динара годишње. На овај начин ће се учешће расхода за пензије у БДП-у смањити са 13% у 2014. години на непуних 12,5% БДП-а у 2015. години. Односно, одступање укупних расхода за пензије од равнотежног нивоа прописаног Законом о буџетском систему износиће око 2,5% БДП-а следеће године.

Буџетске уштеде од смањења пензија ће бити нешто ниже од планираних уштеда код смањења плата у државном сектору. Као што смо поменули, укупни расходи за (нето) пензије су знатно виши од укупних расхода за плате – 4,2 млрд евра расхода за пензије наспрам 2,4 млрд евра расхода за (нето) плате. Такође, маргиналне стопе смањења пензија од 22 и 25% су знатно веће од стопе смањења зарада од 10%. Упркос овим чињеницама, укупне уштеде од пензија су мање од уштеда код плата јер је смањење пензија изразито прогресивно – доминантан део пензионера, њих око 60% који примају до 25.000 динара месечно, биће изузети од мера штедње.²⁸ С економског становишта ово је један од највећих недостатака прогресивног приступа јер у великој мери разводњава мере штедње – идентичан износ уштеда на пензијама је могуће остварити са линеарним смањењем пензија за 5%. Имајући у виду да су пензије током 2008. године ванредно линеарно повећане за укупно 21%, предложено смањење пензија ће неутралисати само мањи део ванредних повећања из 2008. године.

Достизање одрживог нивоа јавних расхода за плате и пензије ће бити један од кључних изазова фискалне консолидације у наредним годинама. Као што је поменуто, након предложених смањења расходи за пензије ће бити око 2,5% БДП-а виши од економски одрживог нивоа прописаног Законом о буџетском систему, док ће одступање у случају плата у државном сектору бити око 1% БДП-а. Једно од кључних питања фискалне и економске политике у наредним годинама биће како обезбедити достизање економски одрживог нивоа расхода за плате и пензије? Један одговор би могао бити остваривање високих стопа привредног раста које би увећале БДП и омогућиле да српска привреда финансира садашњи ниво номиналних расхода за плате и пензије, без да се држава задужује за ове намене. Међутим, остваривање високих стопа привредног раста у наредним годинама ће бити изузетно велики изазов, имајући у виду између осталог и висок ниво текућих јавних расхода, висок фискални дефицит и растући јавни дуг, као и изузетно низак ниво јавних инвестиција. Отуда није реалистично очекивати да ће привредни раст, сам по себи, омогућити достизање одрживог нивоа расхода за плате и пензије у наредним годинама.

Адекватна рационализација укупног броја запослених у државном сектору ће бити од кључне важности за успостављање економски одрживих расхода за плате у наредним годинама. Поменуто је да ће, након најављеног смањења плата, укупни расходи за плате бити око 1% БДП-а виши од економски одрживог нивоа који прописује Закон о буџетском систему. У наредном периоду планирано је увођење

²⁶ На пример, приликом доношења сличног закона о смањењу плата у јесен 2013. године, поједина јавна предузећа попут Телекома су неоправдано била изузета.

²⁷ Као што је поменуто, укупна средства прикупљена на одговарајућим рачунима Управе за трезор ће поред јавних предузећа укључивати и средства по основу смањења плата у локалним самоуправама.

²⁸ Предложена прогресија је осетно оштрија него што је случај код опорезивања зарада, где су и износи неопорезивог цензуса (11 хиљада динара) и сама пореска стопа (10%) осетно нижи него у случају предложеног смањења пензија.

систематизованих платних разреда у сектор опште државе и рационализација броја запослених. Од увођења платних разреда се не могу очекивати осетније фискалне уштеде будући да је примаран циљ ове реформе уједначавање зарада које радници у различитим институцијама остварују за исте/упоредиве послове, као и омогућавање адекватних разлика у зарадама за послове различите захтевности, пре свега у сегменту високо образовних професија као што су хирурзи и професори, како функционисање јавног сектора не би било угрожено у наредном периоду. Отуда је ефикасна и одржива рационализација запослених, у сегментима државног сектора где постоје вишкови, кључна за успостављање одрживих расхода за плате.²⁹ Прелиминарне анализе сугеришу да евидентно постоје вишкови запослених у администрацијама локалних самоуправа, појединим агенцијама и квази-буџетским установама, вишкови немедицинског особља у здравству, вишкови наставног особља услед нерационалне мреже школа и др.³⁰ Тренутни планови подразумевају смањење укупног броја запослених за око 25.000 у 2015. години, као и додатна смањења у 2016. и 2017. години. Уколико ови, захтевни и амбициозни, планови рационализације буду доследно спроведени можемо очекивати да ће расходи за плате у државном сектору 2017. године приближно износити законски прописаних 8% БДП-а.

Достизање одрживог нивоа расхода за пензије представљаће један он највећих изазова фискалне политике у наредним годинама. Као што је поменуто, након најављеног смањења пензија, укупни расходи за пензије ће бити око 2,54% БДП-а виши од нивоа прописаног Законом о буџетском систему. Одступање пензија од одрживог нивоа ће дакле бити око два и по пута веће него што је случај код одступања плата од одрживог нивоа. При том, недавне реформске измене Закона о пензијском и инвалидском осигурању, које је Фискални савет у потпуности подржао, првенствено ће омогућити да се расходи за пензије у наредним годинама и деценијама додатно не повећавају услед израженог тренда демографског старења. Ове измене неће, међутим, значајније моћи да допринесу смањењу пензијских расхода на одржив ниво од 10% БДП-а, нарочито у средњем року до краја ове деценије. Отуда ће достизање одрживог нивоа расхода за пензије бити један од кључних изазова фискалне консолидације у наредним годинама.

²⁹ Одређене, релативно скромне, уштеде се могу очекивати по основу новог Закона о раду и последичних измена закона који уређују запошљавање у државном сектору тако да ће основица плата, почев од октобра 2014. године, урачунавати само минули рад код тренутног послодавца уместо укупног минулог рада.

³⁰ Евидентни вишкови запослених постоје у великом броју јавних и комуналних предузећа. Ова предузећа су, међутим, изван сектора опште државе па их зато не помињемо у овом контексту, али је потреба за рационализацијом запослених неоспорно потребна и у јавним предузећима.

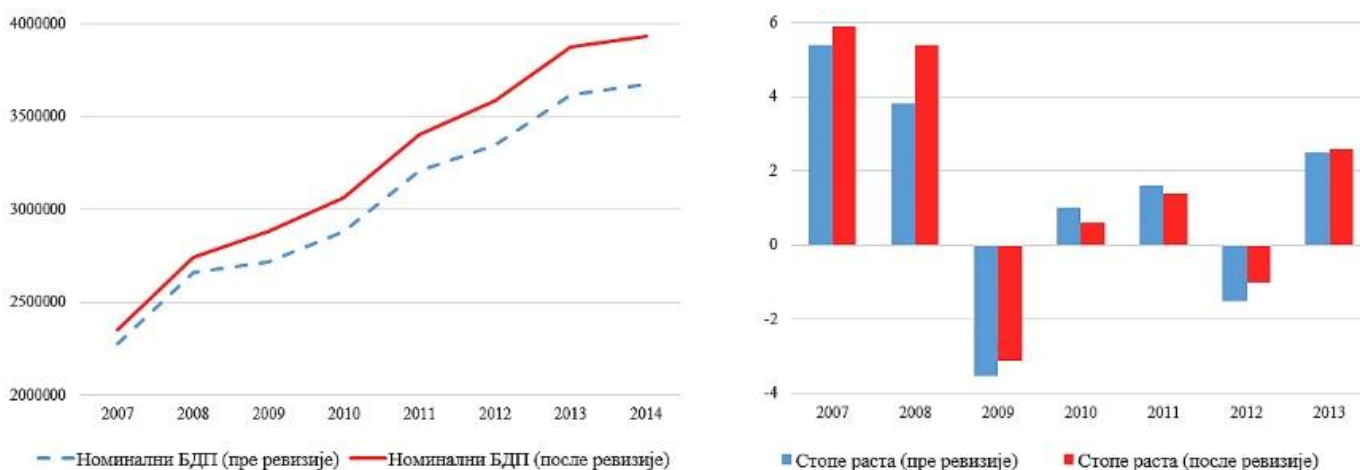
5. РЕВИЗИЈА БДП-а И ЊЕН УТИЦАЈ НА ФИСКАЛНЕ ПОКАЗАТЕЉЕ

Од септембра 2014. године Републички завод за статистику примењује нову методологију националних рачуна **ESA 2010** у складу са препорукама Европске уније. Од септембра 2014. године све земље чланице ЕУ биле су у обавези да пређу на нову методологију националних рачуна (ESA2010) и ревидирају историјске податке о БДП-у и другим макроекономским индикаторима у складу са новим решењима за период од 1997. до 2013. године.³¹ Том приликом уведено је неколико концептуалних измена и унапређења статистичких система што је довело до промене нивоа БДП-а у земљама Уније (за преглед основних промена и величину њихових ефеката у привредама ЕУ видети оквир 1). Упоредо са земљама ЕУ, и Републички завод за статистику Србије извршио је усклађивање статистике националних рачуна са најновијим међународним смерницама и ревидирао постојеће податке о домаћем БДП-у. То, међутим, има за последицу и промену вредности показатеља који су заправо најважнији показатељи о стању јавних финансија (учешће јавног дуга у БДП-у и буџетски дефицит исказан у процентима БДП-а). Стога је потребно детаљније објашњење утицаја ревизије БДП-а на историјске податке о јавном дугу и дефициту, као и на процене вредности фискалних показатеља за 2014. годину које је Фискални савет објављивао у претходним извештајима. Наглашавамо притом да је за Републику Србију, кандидата за пријем у ЕУ, оправдано да мерење економске активности благовремено усклади са важећим европским стандардима, што би могло довести и до потребног побољшања квалитета статистичких података у смислу њихове ажурности, прецизности и поузданости.

Ревизијом података о БДП-у Републике Србије за период 1997- 2013. година повећан је ниво номиналног БДП-а просечно за око 7%. Вредност номиналног БДП-а промењена је из два разлога: методолошких новина у ESA2010 (у односу на ESA95) и промена у домаћем статистичком систему у виду нових статистичких извора и процедура. Према оцени РЗС-а, због примене нових методолошких решења (пре свега, промењени третман издатака за истраживање и развој) ниво номиналног БДП-а повећан је у просеку за око 1%. Остатак пораста од око 6% последица је статистичких промена у виду потпуног обухвата БДП-а (што подразумева боље регистровање сиве економије), а делом и укључивања илегалних активности у обрачун БДП-а попут промета наркотика, проституције и шверца дувана и алкохола. Иако је ревизија осетно повећала ниво номиналног БДП-а, промене стопа реалног раста можемо оценити као маргиналне. У периоду од 2007. до 2013. године просечна стопа реалног раста већа је за 0,4 процентна поена у односу на податке пре ревизије (в. графикон 4). Упоредна анализа показује да је величина ревизије БДП-а у Србији у границама очекивања – директан ефекат преласка на ESA2010 методологију на БДП земаља у окружењу је повећање за 0,5 до 1,5%, а међународна искуства показују и да обухват сиве економије у обрачуну БДП-а и укључивање илегалних активности могу повећати ниво номиналног БДП-а за 5 до 10%. (в. оквир 1).

³¹ Досадашњи обрачун БДП-а и осталих макроекономских показатеља заснивао се на међународном стандарду система националних рачуна SNA93 (и из њега изведене ESA95 методологије у већини европских земаља). Међутим, структурне промене у економском систему током последње две деценије створиле су потребу за ревизијом постојеће методологије обрачуна макроекономских статистика. У циљу квалитетнијег статистичког обухвата укупне економске активности у измењеним условима начињен је низ концептуалних измена и усвојен нови међународни стандард SNA2008, на коме се заснива и најновија европска методологија националних рачуна ESA2010.

Графикон 4: Номинални БДП и стопе раста пре и после ревизије 2007-2013



Извор: РЗС

Због ревизије коригујемо претходно прогнозирани ниво номиналног БДП-а у 2014. години са 3.675 млрд на 3.930 млрд динара. Фискални савет је због предвиђеног реалног пада привредне активности од 1% и очекиване просечне годишње инфлације од око 2,5% проценио вредност номиналног БДП-а у 2014. години пре ревизије на око 3.675 млрд динара³². РЗС још увек није објавио детаљније објашњење утицаја свих елемената ревизије на појединачне компоненте БДП-а, нити серије ревидираних кварталних података. Због тога није могуће прецизно утврдити ефекте обрачунских измена на ниво номиналног БДП-а у 2014. години. Процењујемо, међутим, да би ревидирани БДП могао бити већи за 7% у односу на претходну прогнозу и износити око 3.930 млрд динара, на основу просечне корекције БДП-а у читавом периоду и у 2013. години (такође 7%).

Знатна корекција номиналног БДП-а навише умањиће учешће јавног дуга у БДП-у на крају 2014. са очекиваних 73% на око 68%, иако се апсолутни ниво дуга неће променити. Уобичајена је пракса да се податак о јавном дугу исказује, поред апсолутног износа, и релативно као учешће у БДП-у. Ревизије макроекономских рачуна доводе до промене релативног нивоа дуга чак и када основни фискални токови остају непромењени. Почетком 2014. године РЗС је знатно ревидирао наниже номинални БДП у 2012. и 2013. години (а последично и у 2014.), што је директно утицало на повећање учешћа јавног дуга у БДП-у са 62,7% на 65,5% на крају 2013. године. Последица најновије ревизије на висину јавног дуга биће сасвим супротна – повећање номиналног БДП-а за 7% смањиће ниво јавног дуга исказаном у процентима БДП-а. У претходним анализама проценили смо да би јавни дуг на крају 2014. године могао износити преко 23 млрд евра односно око 73% БДП-а.³³ Иако и даље процењујемо да би јавни дуг на крају године могао премашити 23 млрд евра, употребом новог податка за номинални БДП његово учешће у БДП-у ће највероватније износити 68–69%. Важно је, међутим, напоменути да ове промене у релативном нивоу

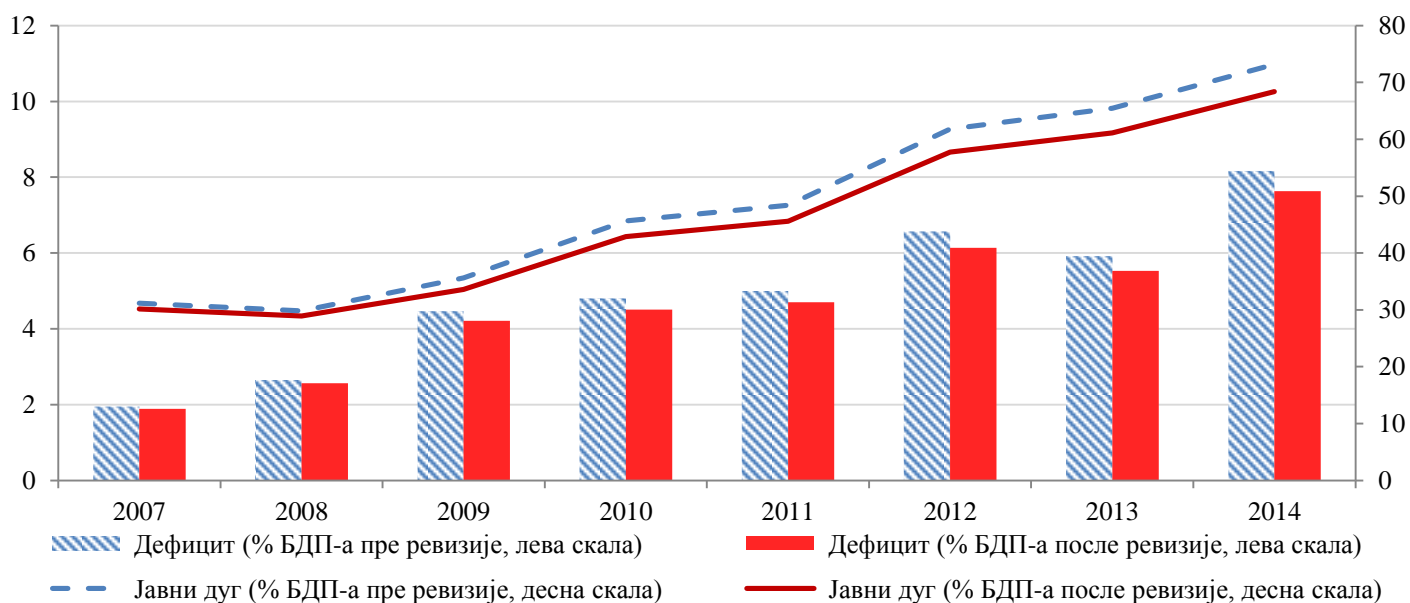
³² Детаљније о прогнози макроекономских кретања у 2014. години видети у документу Фискалног савета: „Фискална кретања у 2014. години и основне препоруке за ребаланс буџета и средњорочно фискално прилагођавање 2015 – 2017. године“, јул 2014.

³³ Јавни дуг је на крају августа 2014. године достигао износ од 22,4 млрд евра, међутим, у случају да до краја године буде нове емисије еврообвезница (као што је најављено), књижења издавања нове гаранције за задуживање Србијагаса и повлачења кредита Светске банке могао би крајем године износити и преко 23 млрд евра. За више детаља видети месечни извештај Фискалног савета: „Фискална кретања: август 2014. године“.

јавног дуга не утичу на његов растући тренд последњих година и стога не представљају суштинско побољшање стања домаћих јавних финансија (в. графикон 5).

Фискални дефицит у 2014. години ће због ревизије БДП-а и ребаланса буџета, уместо процењиваних 8,5% БДП-а, износити око 7,6% БДП-а. Претходне процене Фискалног савета указивале су на то да би дефицит опште државе у 2014. години могао достићи 315 млрд динара или 8,5% БДП-а. Само преласком на ревидиране податке о БДП-у, дефицит изражен у процентима БДП-а смањује се на 7,9%. Додатно смањење дефицита од око 15 млрд динара оствариће се и усвајањем ребаланса буџета. Укупан дефицит опште државе би стога могао достићи 300 млрд динара односно око 7,6% БДП-а.³⁴

Графикон 5: Јавни дуг и дефицит (% БДП-а) пре и после ревизије 2007-2014



Извор: РЗС, Министарство финансија и обрачун Фискалног савета

Фискални савет подржава процес усклађивања домаћег статистичког система са стандардима ЕУ јер су поуздани и правовремени статистички подаци у претходном периоду често изостајали. За успешно вођење економске политике и квалитетне економске анализе неопходни су поуздани и правовремени статистички подаци. У претходном периоду се, међутим, догађало да РЗС накнадно битно ревидира важне макроекономске податке и на тај начин суштински измени њихову интерпретацију. Примера ради, ревизијом националних рачуна за 2012. годину почетком ове године коригован је податак о укупним инвестицијама у тој години – прва оцена је указивала на њихов реални пад за 3,4% а ревидиран податак на раст за 14,4% што је промена за чак 18 процентних поена. На тај начин је у потпуности промењена порука корисницима статистичких података - док су првобитни подаци указивали на забрињавајући пад инвестиција, годину дана касније подаци су сугерисали да је у 2012. години заправо дошло до изразитог пораста инвестиционе активности. Наглашавамо притом да су ревизије уобичајене у свим статистичким системима због унапређења методологије и исправки грешака у подацима којима се постиже њихова фина корекција. Међутим, овако велике промене основних

³⁴ Видети поглавље о дефициту у овом документу.

макроекономских показатеља ипак нису типичне и било би пожељно да их РЗС убудуће увек пропрати детаљнијим образложењем и на тај начин повећа кредибилитет објављених података.

Прелиминарне оцене БДП-а, које су најважније за вођење економске политике, претходних година су по правилу прецењивале ниво привредне активности. РЗС објављује прелиминарне оцене и обично годину дана касније коначне процене номиналног БДП-а. Од 2009. године прелиминарни подаци су по правилу већи од коначних за 1 до 3% што указује на систематско прецењивање претходних оцена БДП-а. Да је грешка у мерењу економске активности случајна, очекивали бисмо да су прелиминарни подаци некада већи а некада мањи од коначних, али би у просеку они морали бити приближно једнаки. Аномалија је и то што се корекције наниже при добијању коначних вредности номиналног БДП-а углавном врше тако што се реалне стопе раста задрже на нивоу прелиминарно процењених, а умањује дефлатор. То би заправо значило да је РЗС увек тачно процењивао прелиминарни раст физичког обима производње а грешио при обрачунању прелиминарног дефлатора (иако су његове основне детерминанте инфлација и девизни курс углавном познате већ при изради прелиминарних података).

Статистика радне снаге већ дуже од године указује на осетан пад незапослености што није сагласно са трендовима осталих макроекономских показатеља. Подаци о броју запослених и стопи незапослености се заснивају на Анкети о радној снази и показују да је стопа незапослености од априла 2013. године смањена са 25% на 20%. Посматрано по изворима, највеће повећање броја запослених забележено је у сивој економији и код помажућих чланова домаћинства, што је у основи тешко проверљиво. Међународна искуства, међутим, показују да је за овако велики пад незапослености најчешће потребан снажан привредни опоравак, који не само да је изостао већ је и највећи део привреде заправо био у рецесији. Осетно повећање броја запослених није се одразило на кретање других макроекономских показатеља иако би се то могло очекивати попут промета у трговини на мало или кретања издатака за приватну потрошњу. И секторска анализа потврђује сумњу у поузданост податка о стопи незапослености на основу анкете. На пример, иако више индикатора показује да је грађевинарство у 2013. години забележило оштар пад, анкета о радној снази указује на то да је у истом периоду дошло до пораста броја запослених у грађевинској индустрији за око 4%.

Оквир 1: Основне методолошке промене у ESA2010 и њихови ефекти на БДП у ЕУ³⁵

Упоредивост података о БДП-у земаља чланица ЕУ је од изузетног значаја за функционисање Уније – на основу БДП-а проверава се испуњеност мастринских критеријума (фискални дефицит испод 3% БДП-а и јавни дуг испод 60% БДП-а), обрачунава се бруто национални доходак који је основа за утврђивање величине доприноса сваке чланице заједничком буџету, распоређују средства из структурних фондова ЕУ по регионима итд. Нови европски систем националних рачуна (ESA2010) подразумева ревизију скупа методолошких концепата, дефиниција, класификација и рачуноводствених правила са циљем добијања конзистентних, поузданих и потпуно упоредивих макроекономских статистика у земљама чланицама ЕУ.

Прелазак са ESA95 на ESA2010 методологију националних рачуна доноси неколико методолошких промена које утичу на ниво БДП-а. Највећи ефекат има промењени третман издатака за истраживање и развој који се више не третирају као текући расходи. Будући да је резултат истраживачке активности имовина која је интелектуално власништво, расходи за истраживање и развој се сада третирају као инвестиције у основна средства. Издаци за изградњу одбрамбених система ће такође убудуће бити третирано као инвестиције уместо, као до сада, као текући расход. Препознајући постојање све већег броја мултинационалних компанија, према ESA2010 методологији вредност производа послатих на дораду у иностранство више нема утицаја на бруто извоз или увоз јер се уместо промене физичке локације за обрачун користи концепт промене власништва. Поред концептуалних промена, многе земље су искористиле прелазак на нову методологију за унапређење статистичких процедура и извора података у циљу прецизнијег обрачуна и бољег обухвата укупне економске активности. Имплементација ESA2010 подразумева укључивање доходака од илегалних активности попут продаје наркотика, проституције и шверца дувана и алкохола у БДП, али и потпунији обухват сиве економије у земљама које то претходно нису учиниле. Наиме, већ од 2010. године већина чланица ЕУ у обрачун БДП-а укључује и процењену сиву економију (непријављени радници, продаја „на црно“, нерегистровани произвођачи итд.), јер је то била препорука и претходног методолошког стандарда.

Усвајање нових методолошких решења и статистичка унапређења довели су до повећања нивоа номиналног БДП-а Европске уније у просеку за 3,4% у периоду од 1997. до 2013. године. Од тога, готово 4/5 укупне ревизије БДП-а последица је промене третмана издатака за истраживање и развој, док су за 1/5 повећања БДП-а одговорне остале методолошке промене и унапређење статистичког система. Постоје, међутим, знатне разлике у величини ревизије БДП-а када се посматрају појединачне земље (за илустрацију су коришћени подаци за БДП у 2010. години, в. Табела 3). До највећих корекција БДП-а дошло је у најразвијенијим земљама Европе (западна Европа и земље Скандинавије), што је и очекивано будући да су управо то земље које традиционално највише улажу у истраживање и развој. С друге стране су земље Централне, Источне и Југоисточне Европе са ниским издацима за истраживање и развој, па је тако њихов БДП у текућим ценама због методолошких промена повећан у просеку за мање од 2% у 2010. години (поређења ради, тај ефекат на БДП у Србији је процењен на око 1%).

Када се посматра ефекат повећања обухватности БДП-а (сива економија) и укључивање илегалних активности, најновија ревизија је донела највеће промене у

³⁵ Сви подаци који се односе на привреду земаља чланица Европске уније, као и опис методолошких промена у оквиру ESA2010, преузети су са сајта европске статистичке агенције Еуростат: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

случају Кипра и Холандије, земаља које раније нису унапредиле обухват сиве економије. Тако од укупног повећања номиналног БДП-а Кипра у 2010. години за 9,5%, око 8% се односи на побољшање обухвата сиве економије и укључивање илегалних активности, док се у Холандији од укупног повећања БДП-а за 7,4% истим статистичким променама може приписати ефекат од 5,9%. Ако посматрамо искуства земаља у окружењу које су још током 2010. године у БДП-у обухватиле сиву економију и на тај начин повећале ниво номиналног БДП-а у просеку за 5 до 10% (Словенија, Хрватска, Бугарска итд.), закључујемо да је корекција БДП-а у Србији по том основу за око 6% вероватно реално процењена.

Иако је дошло до осетног повећања нивоа номиналног БДП-а (нарочито у неким земљама), важно је нагласити да прелазак на нову методологију није знатно утицао на реалне стопе раста у земљама ЕУ. Посматрајући привредни раст целе ЕУ, ревидиране реалне стопе раста не разликују се за више од 0,1 процентни поен у односу на податке пре ревизије.

Табела 3: Промена номиналног БДП-а због преласка са ESA95 на ESA2010

<i>Повећање БДП-а</i>	Број земаља	Земље
<i>0 до 1%</i>	2	Летонија, Луксембург
<i>1% до 2%</i>	9	Бугарска, Естонија, Грчка, Хрватска, Литванија, Мађарска, Пољска, Румунија, Словачка
<i>2% до 3%</i>	4	Белгија, Данска, Малта, Словенија
<i>3% до 4%</i>	5	Аустрија, Италија, Немачка, Француска, Шпанија
<i>4% до 5%</i>	5	Велика Британија, Ирска, Португал, Финска, Чешка
<i>Преко 5%</i>	3	Кипар, Холандија, Шведска

Извор: Eurostat

ПРИЛОГ:

Табела 4: Вредност изабраних индикатора пре и после ревизије и величина промене услед ревизије, 2007 – 2014. година

Година	Номинални БДП (млрд динара)			Стопе реалног раста (%)			Фискални дефицит (%БДП-а)			Јавни дуг (%БДП-а)		
	<i>Пре ревизије</i>	<i>После ревизије</i>	<i>Промена</i>	<i>Пре ревизије</i>	<i>После ревизије</i>	<i>Промена</i>	<i>Пре ревизије</i>	<i>После ревизије</i>	<i>Промена</i>	<i>Пре ревизије</i>	<i>После ревизије</i>	<i>Промена</i>
2007	2276,9	2355,1	78,2	5,4	5,9	0,5	1,9	1,9	-0,1	31,2	30,2	-1,0
2008	2661,4	2744,9	83,5	3,8	5,4	1,6	2,6	2,6	-0,1	29,8	28,9	-0,9
2009	2720,1	2880,1	160,0	-3,5	-3,1	0,4	4,5	4,2	-0,2	35,6	33,6	-2,0
2010	2881,9	3067,2	185,3	1	0,6	-0,4	4,8	4,5	-0,3	45,6	42,9	-2,8
2011	3208,6	3407,6	198,9	1,6	1,4	-0,2	5,0	4,7	-0,3	48,4	45,6	-2,8
2012	3348,7	3584,2	235,5	-1,5	-1	0,5	6,6	6,1	-0,4	61,8	57,7	-4,1
2013	3618,2	3876,4	258,2	2,5	2,6	0,1	5,9	5,5	-0,4	65,5	61,1	-4,4
2014 ³⁶	3675,0	3932,3	257,3	-	-	-	8,2	7,6	-0,5	73,2	68,4	-4,8

Извор: РЗС и обрачун Фискалног савета

³⁶ За 2014. годину су дате процене Фискалног савета, а податак за фискални дефицит подразумева усвојени ребаланс.