



Република Србија
Фискални савет

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2013. ГОДИНУ

Београд, 13. новембар 2012. године

Садржај

Уводне напомене.....	1
РЕЗИМЕ.....	2
1. МАКРОЕКОНОМСКЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ У 2013. ГОДИНИ.....	7
2. КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС ДРЖАВЕ У 2013. ГОДИНИ.....	12
3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2013. ГОДИНУ	16
3.1. Процена ефеката измена пореских прописа на буџетске приходе у 2013. години....	16
3.2. Анализа планираних прихода буџета Републике у 2013. години.....	17
3.3. Анализа расхода из Предлога закона о буџету за 2013. годину	18
3.4. Анализа појединачних ставки расхода републичког буџета	20
3.5. Гаранције у Предлогу закона о буџету за 2013. годину	28
4. АНАЛИЗА ФИСКАЛНЕ ПОЗИЦИЈЕ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА.....	30
5. ФИНАНСИЈСКИ ПЛАНОВИ ФОНДОВА ОБАВЕЗНОГ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА.....	33

Уводне напомене

Према члану 92ж Закона о буџетском систему, задатак Фискалног савета је да припреми и достави Народној скупштини анализу Предлога закона о буџету Републике Србије. У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Предлог закона о буџету Републике Србије за 2012. годину и подноси Народној скупштини оцену наведеног докумената.

РЕЗИМЕ

Планирано смањење дефицита на 3,6% БДП-а у 2013. години представља добар заокрет фискалне политике, али се највероватније неће у потпуности остварити. Фискални савет процењује да ће са планираном фискалном политиком у 2013. години дефицит државе бити за око 25 млрд динара већи од планираног (4,3% БДП-а), а да постоје ризици да порасте још више. Уз све то, најављено решавање проблема нагомиланих доцњи ће додатно утицати на повећање расхода државе и самим тим и на још већи дефицит. Узимајући све наведено у обзир, постоји могућност да фискални дефицит достигне и 5% БДП-а, због чега сматрамо да је потребно предвидети мере за његово смањење и знатно појачати контролу извршења буџетских расхода. За смањење фискалног дефицита предлажемо више мера, од којих је фискално најзначајније и економски оправдано – смањење трансфера локалној самоуправи. У циљу контроле буџетских расхода, предлажемо дефинисање и праћење кварталних циљева извршења расхода (посебно набавке робе и услуга и субвенција) и условних мера које би аутоматски ступиле на снагу уколико се квартални циљеви не постигну.

Предложеним буџетом за 2013. годину планирано је снажно смањење дефицита државе – са 6,7% БДП-а из 2012. на 3,6% БДП-а (са око 220 млрд динара на 132 млрд динара). Оштро смањивање дефицита потребно је да би се на крају 2013. године зауставио готово неконтролисан раст јавног дуга. Јавни дуг је од 2008. године удвостручио своје учешће у БДП-у (са 30% БДП-а на 60% БДП-а) и уколико би се сличан тренд наставио и у 2013. години скоро сигурно би дошло до кризе јавног дуга, а то би имало за последицу – макроекономску нестабилност, велики пад БДП-а и раст незапослености.

Планирано смањење дефицита у 2013. години ће се постићи првенствено повећавањем пореза и умањењем раста пензија и плата у јавном сектору. У октобру 2012. године повећана је општа стопа ПДВ-а са 18% на 20%, повећане су акцизе на дуванске производе и стопа пореза на доходак грађана. Уз те мере, у 2013. ступиће на снагу и повећање пореза на добит предузећа с 10% на 15%. На страни јавних расхода, најснажнија мера уштеда је ограничавање номиналног раста зарада у јавном сектору и пензија на 2% у октобру 2012. године и 2% у априлу 2013. године. Повећањем пореза и реалним смањењем издвајања за плате и пензије обезбедиће се смањење дефицита у 2013. години за преко 100 млрд динара.

За остварење планираног буџетског дефицита у 2013. години биће неопходно и оштро смањење расхода за набавку робе и услуга и субвенције. Повећање пореза и ограничавање раста пензија и зарада неће бити довољно за остварење планираног фискалног дефицита у 2013. години, јер ће – као једна од последица брзог раста јавног дуга – у 2013. години доћи до снажног повећања издвајања за плаћање камата. Расходи за камате ће тако у 2013. години да порасту у односу на 2012. годину за преко 25 млрд динара (по нашој процени и више од тога). Због тога су за планирано смањење дефицита у 2013. години неопходна и оштра смањења расхода за набавку робе и услуга и субвенције. Подсећамо и да оволико велики раст издвајања за камате додатно потврђује неопходност хитног заустављања раста јавног дуга, јер је износ плаћених камата већ премашио државна издвајања за полицију, војску, као и половину издвајања за науку и просвету.

Фискални савет сматра да смањење расхода за набавку робе и услуга и субвенције није довољно добро припремљено. Основни механизам за смањење расхода за набавку робе и услуга, а делом и субвенције, на који се ослања буџет јесте ограничење дозвољених расхода државних органа за те намене. Премда Фискални савет поздравља доношење пратећих мера које је Влада у ту сврху предвидела (побољшање контроле расхода државних органа и укидање сопствених прихода буџетских корисника), приметан је недостатак јасног плана који би прецизирао које се тачно функције и програми државе укидају, или значајно смањују, и зашто. Овај план је не само потребан како би најављено смањење дефицита било кредибилно, већ и да би се рационализација јавних расхода извршила економски оптимално – смањивањем оних расхода који су најмање корисни.

Због тога Фискални савет оцењује да је могуће да дефицит државе у 2013. години буде већи од планираног за око 25 млрд динара (0,7% БДП-а). Највећи део планираног смањења дефицита ће се несумњиво остварити и за то су заслужне структурне мере које се односе на плате, пензије и порезе. Преостали део предвиђених уштеда сматрамо недовољно добро припремљеним и самим тим и тежим за остварење. То ће онда за исход имати повећање дефицита у односу на план и ми то повећање процењујемо на око 25 млрд динара. Консолидовани дефицит у 2013. години би тада износио око 4,3% БДП-а (156 млрд динара) уместо планираних 3,6% БДП-а (132 млрд динара).

Планирано смањење дефицита у 2013. години ће се првенствено остваривати на републичком нивоу власти. Републички буџет је највећи део консолидованог буџета државе и самим тим и најбитнији за вођење фискалне политике. Предлог закона о буџету Републике Србије за 2013. годину предвиђа да се готово целокупно потребно фискално прилагођавање оствари на нивоу Републике која ће смањити свој дефицит са 203,6 млрд динара на 121,9 млрд динара. Напомињемо да је, осим републичког буџета, у 2013. години планирано и смањење дефицита локалне самоуправе за 8 млрд динара и дефицита ЈП „Путеви Србије“ за око 2 млрд динара, док су фондови обавезног социјалног осигурања, у складу са својим законским ограничењима, избалансирани и у 2012. и у 2013. години (јер се њихови дефицити покривају трансферима из Републике). Због кључног значаја који републички буџет има за остваривање фискалних циљева у наредној години, али и намене овог документа (достављамо ову оцену Народној скупштини у процесу усвајања предлога буџета Републике), наша анализа је била усмерена највећим делом на републички буџет. И поред тога, посебна поглавља у оквиру анализе посветили смо локалној самоуправи и фондовима обавезног социјалног осигурања.

Приходи републичког буџета у 2013. планирани су оптимистично, али је вероватно да ће се ипак остварити услед убрзања инфлације. Анализа Фискалног савета указује на то да је раст јавних прихода у 2013. години у основи прецењен, нарочито на ставкама порез на добит предузећа и непорески приходи. Међутим, последњи доступни подаци о инфлацији у септембру и очекивања у наредним месецима показују да је врло вероватно да ће инфлација бити нешто већа од оне која је коришћена за израду буџета. Због веће инфлације од планиране, приходи Републике ће номинално да порасту за око 10 млрд динара – приближно за онолико колико смо претходно проценили да недостаје због оптимистичног планирања. Стога ће се, уз нешто измењену структуру по ставкама, највероватније остварити планирани укупни приходи републичког буџета у 2013. години.

Расходи ће бити највероватније нешто већи од планираних – процењујемо за око 25 млрд динара. Већ смо истакли да очекујемо пробијање оквира за расходе за набавку робе и услуга и субвенције, пошто мере за њихово смањење нису довољно припремљене.

Конкретније, код субвенција очекујемо већа од планираних издвајања за субвенционисане кредите за ликвидност, субвенције за подршку директних страних инвестиција, а вероватно и субвенције у пољопривреди – у укупном износу од 5 до 10 млрд динара. Код расхода за набавку робе и услуга (укључујући и остале текуће расходе) не постоји могућност анализе по појединачним програмима, па смо се определили да анализирамо предвиђене мере у 2013. и објективне околности које ће да доведу до њиховог смањења (изостанак једнократних трошкова из 2012. године – избори, пребацивања сопствених прихода у буџет и утврђивање приоритета и система најаве обавеза и трошкова). Наша је процена да ће и расходи за набавку робе и услуга у 2013, као и субвенције, премашити план за 5 до 10 млрд динара. Поред тога, процењујемо и да ће издвајања за плаћање камата бити за најмање 5 млрд динара већа од оних која су планирана буџетом. На све ово би требало додати и могуће повећање расхода за социјалну заштиту из републичког буџета за једну до две милијарде динара, пошто се знатан део ових издвајања индексира инфлацијом, која ће највероватније бити већа од оне која је коришћена приликом израде буџета.

Постоје додатни ризици да расходи републичког буџета, па самим тим и дефицит, буду још већи. Буџетом за наредну годину нису планирана средства за „Железару Смедерево“, иако су за ту компанију у 2012. години била опредељена знатна буџетска средства. Уколико ово предузеће не буде брзо приватизовано, вероватно ће се и у 2013. години у вези с њим појавити одређени трошкови који Предлогом закона о буџету нису планирани. Затим, већ сада у јавности постоје најаве да ће једнократни програм „тринаеста пензија“ да прерасте у трајно право. Предлогом буџета је предвиђена само исплата преостале две рате из овог програма, те би његово продужење довело до повећања дефицита. Ипак, свакако најопаснији ризик је да може доћи до проблема у спровођењу најављене индексације зарада и пензија од 2% у априлу, јер је могуће да ће инфлација бити нешто виша од очекиване.

Нарочито је битно спречити појаву нових доцњи државе у 2013. години и решити питање већ постојећих. Акумулирање кашњења у плаћању државе је двоструко опасно – с једне стране угрожава јавне финансије, јер се те неплаћене обавезе најчешће на крају преваљују на јавни дуг, а, с друге стране, државне доцње повећавају неликвидност привреде, која не добија средства за продати производ или услугу. У претходних неколико година дошло је до израженог раста доцњи државе, посебно у здравству, локалној самоуправи и за одржавање путне инфраструктуре. Укупан износ ових кашњења у плаћању је достигао износ од преко 1% БДП-а и сада се морају предузети мере да се овај проблем реши. Неопходан предуслов за то је спречавање стварања нових доцњи у 2013. години (и у наредним годинама). Фискални савет стога подржава најаву чвршћег ограничавања рокова плаћања, али и увођење додатних мера код оних буџетских корисника код којих смо уочили системско повећавање доцњи у претходних неколико година (РФЗО).

Постојеће доцње је потребно исплатити на фискално одговоран и транспарентан начин. У погледу решавања проблема постојећих доцњи предлагемо увођење додатних и специфичних правила:

1) Сматрамо да би велики део терета исплате нагомиланих обавеза требало да снесе они државни органи који су доцње и акумулирали. Безусловно финансијско спасавање појединих нивоа власти и буџетских корисника од стране Републике не кажњава њихово неодговорно управљање сопственим финансијама и послало би нежељену поруку да ће

држава увек да „покрива“ финансијске проблеме који се појављују. Тако у случају локалне самоуправе сматрамо да улога централне државе не би требало да буде већа од координације и контроле, јер локална самоуправа сада има довољно средстава да се сама избори са проблемом кашњења у плаћању. Код доцњи у здравству (РФЗО и болнице) највероватније ће бити неопходна одређена интервенција државе, коју би онда требало ограничити у износу и јасно условити.

2) Финансијски обим укупне интервенције државе (и самим тим и повећање јавног дуга) потребно је ограничити у 2013. години на максималних 0,5% БДП-а. То значи да би, уз поменуто пребацивање дела терета на рачун оних који су доцње и направили, било потребно, кроз преговарачки процес, обезбедити дисконт постојећих обавеза и оптималан временски распоред њиховог плаћања.

3) Плаћање обавеза по основу акумулираних доцњи требало би укључити у дефицит државе у 2013. години. Плаћање дуга по основу доцњи је могуће извести на два начина: књижењем „испод црте“, тј. без повећања дефицита, или укључивањем у дефицит. У оба случаја раст јавног дуга био би идентичан. Будући да је циљ фискалне консолидације и ограничавања дефицита у наредној години заустављање раста јавног дуга, сматрамо да нема много смисла повећавати јавни дуг по основу задуживања за плаћање доцњи, а после то не приказати и у дефициту. Укључивање ових исплата у буџет повећава транспарентност читавог процеса и сматрамо да је то економски исправно.

Уколико се плаћање нагомиланих доцњи изврши у 2013. години биће још битније одржати под контролом преостале расходе државе. По основу плаћања доцњи у 2013. дефицит би могао да се повећа на преко 4% БДП-а. Уз претходно идентификоване остале ризике и претерано оптимистично планирање појединих расхода, врло је могуће да фискални дефицит у 2013. години достигне и 5% БДП-а. Због тога је битно већ сад припремити и донети мере за смањење дефицита, али и одржати највећи део јавних расхода под контролом и не дозволити пробијање оквира у ком су планирани.

Фискални савет стога предлаже додатне мере како би дефицит остао у планираним оквирима. Предлажемо: 1) Смањење трансфера локалној самоуправи. Локална самоуправа је законским изменама из 2011. године добила око 40 млрд динара додатних средстава на рачун смањења прихода Републике. Имајући ово у виду, изненађује чињеница да се с републичког нивоа у 2013. одобравају додатни трансфери локалној самоуправи, преко уобичајених, овај пут за одржавање путне инфраструктуре (у износу од 4 млрд динара). Фискални савет сматра да би овај додатни трансфер требало одмах укинути, а затим преиспитати и смањити износ других, ненаменских трансфера локалу за око 7 млрд динара. 2) Преиспитивање и укидање појединих растрошних програма субвенција. Предлогом буџета за 2013. годину предвиђено је изражено повећање субвенција за станоградњу, робне кредите за Републику српску (рачунари, вагони) и слично, а уведе се нови програми (бродоградња). Сматрамо да је потребно преиспитати оправданост свих ових субвенција, одабрати приоритете и на тај начин смањити расходе за субвенције и укупне јавне расходе. 3) Сматрамо да би требало преиспитати, или макар знатно смањити, неосновану исплату додатака на плате запослених у Министарству унутрашњих послова, која се води као социјална помоћ за запослене. За ове намене је у 2013. години предвиђено 7 млрд динара (од чега сматрамо да је 6,5 млрд динара неосновано).

Евентуалне уштеде на капиталним расходима не би биле у складу с добром праксом управљања јавним финансијама. У следећој години већ је планирано смањење

учешћа капиталних расхода у БДП-у, што не сматрамо одговарајућим за ниво економске развијености и привредни циклус у ком се налази Србија. Истичемо, међутим, да се у претходним годинама дешавало да се, када се током године појави потреба за остваривањем уштеда, оне изналазе у смањењу капиталних расхода. Будући да већ сада постоје ризици да дође до одступања од планираног фискалног оквира, мишљење Фискалног савета је да не би никако требало дозволити да се повећање текућих расхода оствари на рачун евентуалног смањења капиталних расхода.

Фискални савет сматра неопходним увођење додатних механизма контроле извршења буџета. Фискални савет сматра да су неопходне додатне гаранције да ће се Влада придржавати планираних оквира расхода, односно да ниједан државни орган неће током године повећати своје расходе преко ограничења – што је у ранијим годинама била негативна пракса. У том циљу сматрамо да је потребно дефинисати и усвојити кварталне циљеве извршења расхода буџета. Напомињемо међутим, да би свакако најбоља гаранција кредибилности фискалних планова за наредну годину било постизање новог аранжмана са ММФ-ом.

Предлажемо дефинисање кварталних циљева извршења расхода. Постоји знатно већи ризик за пробијање планираног фискалног оквира у 2013. години на страни расхода него на страни прихода буџета. Због тога сматрамо да ће у наредној години од пресудног значаја бити контрола извршења расхода током године да би се на време спречио њихов раст преко планираног оквира. Стога предлажемо Влади да дефинише кварталне циљеви извршења за укупне расходе републичког буџета, али и за појединачне расходе који су посебно ризични за премашивање планираног буџетског оквира – попут расхода за набавку робе и услуга и расхода за субвенције. Такође сматрамо да би стање доцњи државе требало укључити у предложене кварталне циљеве извршења буџета у 2013. години, како би подаци о кретању доцњи у 2013. били видљиви и боље контролисани. Предлажемо, такође, да сви квартални циљеви буду усаглашени са Фискалним саветом, као и да Фискални савет прати и обавештава јавност о њиховом извршавању.

Уколико се квартални циљеви не би остварили, предлажемо дефинисање условних мера које би аутоматски ступиле на снагу. Сматрамо пожељним и да се унапред дефинишу мере које би аутоматски ступиле на снагу уколико се прекрше постављени квартални циљеви. Условне мере би донеле додатни кредибилитет опредељењу Владе да се ограниче буџетски расходи. Ове мере би могле да се односе на индексацију пензија и зарада у октобру, обустављање неких програма субвенционисања или нешто друго.

1. МАКРОЕКОНОМСКЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ И БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ У 2013. ГОДИНИ

Фискални савет сматра да је могуће да привредни раст буде нешто нижи, а инфлација нешто већа од оне која је коришћена приликом израде буџета. Последњи доступни подаци указују на нешто неповољнија кретања привредне активности и убрзање инфлације у другој половини 2012. године. Због тога је вероватно да се у наредној години, уместо привредног раста од 2%, оствари нешто нижи раст – од око 1,4%, а да просечна инфлација буде за око 1,5 процентних поена (п. п) већа од планиране.

Укупан утицај промене макроекономског окружења (БДП и инфлација) на планирани дефицит у 2013. години биће позитиван – деловаће у правцу смањивања дефицита. На страни јавних прихода, нешто нижи привредни раст утицаће само незнатно на смањење јавних прихода у односу на план, док ће их већа инфлација од планиране знатно више повећати. У укупном збиру, ова два чиниоца ће утицати на повећање јавних прихода. На страни јавних расхода, доћи ће до благог повећања расхода услед убрзања инфлације. Поједина издвајања државе, попут неких социјалних давања, индексирају се инфлацијом¹, а с већом инфлацијом повећаваће се и притисак да се рестриктивно планирани расходи за набавку робе и услуга повећају. Могући су и ризици да се због веће инфлације не спроведе доследно планирана индексација плата и пензија у априлу 2013, која је дефинисана у номиналном износу на 2% и не зависи од кретања цена. У укупном збиру свих ефеката, сматрамо да ће могуће промене макроекономског окружења имати благо позитиван утицај на буџет, односно да ће допринети смањењу дефицита.

Вероватно је да ће у 2013. години привредни раст износити око 1,4%, мада, због бројних непознаница, још увек не искључујемо ни могућност да се оствари већи раст. До наведене процене дошли смо анализирајући БДП по употреби, али узимајући у обзир и последње објављене податке РЗС-а (флеш оцена БДП-а за трећи квартал 2012. године). Процењујемо да ће раст у 2013. години бити вођен растом нето извоза, док ће приватна и државна потрошња забележити пад. Уз ове прогнозе очекујемо и приближно непромењен ниво инвестиција и солидан пораст залиха.² Раст од 1,4% смо проценили не узимајући у обзир могући опоравак производње у „Железари Смедерево“ и рачунајући на умерен опоравак пољопривредне производње у наредној години. Стога је могуће да се, уз помоћ неких егзогених чинилаца, ипак оствари и прогнозирани раст од 2%. Напомињемо и да велику тешкоћу у прогнозирању БДП-а представљају непотпуни и, показало се, често непоуздани подаци које објављује Републички завод за статистику (РЗС). Тако се готово редовно дешавају изражене ревизије и корекције података током године, а било је и ревидирања података о БДП-у и за неколико година уназад. На све ово би требало додати и то да се у Србији још увек не објављују званични подаци о употреби БДП-а на кварталном нивоу. Без довољно квалитетних података вођење фискалне политике у Србији је теже него у већини других европских земаља, а прогнозе и пројекције и Фискалног савета и Министарства финансија су онда много мање поуздане.

¹ Инфлацијом ће се индексирати и пензије и плате у јавном сектору од октобра, али последње убрзање инфлације неће имати никакав утицај на планирану индексацију у октобру.

² У анализи су залихе посматране издвојено од инвестиција, према се обично укључују у ту ставку, када дође до њиховог повећања на крају године. Због специфичности промене у залихама која се очекује у 2013. години (услед повећања обима пољопривредне производње) ми смо их независно анализирали.

Умањење привредног раста неће имати велики утицај на промену јавних прихода у 2013. години. Разлика између пројекција Фискалног савета и Министарства финансија је највећим делом у процени кретања инвестиција у 2013. години, док се у погледу очекивања кретања потрошње – која је порески најиздашнија – пројекције не разликују. Због тога се разлика у прогнози привредног раста не одражава битно на процене Фискалног савета и Министарства финансија у вези с јавним приходима.

Нето извоз ће у 2013. години вероватно да порасте за око 12% у односу на 2012. годину. На кретање нето извоза у наредној години утицаће више различитих чинилаца. Позитиван утицај имаће пословање компаније „ФИАТ аутомобили Србија“, за коју очекујемо допринос расту нето извоза у 2013. од око 550 до 600 милиона евра.³ С друге стране, у наредној години очекујемо смањење извоза пољопривредних, а вероватно и прехрамбених производа, због изузетно лоше пољопривредне сезоне 2012. године. Пословање „Железаре Смедерево“ у 2013. је још увек потпуно непредвидиво, мада истичемо да је ова компанија, иако велики потенцијални извозник, у исто време и велики увозник – због чега и њен допринос нето извозу није толико велики у мери у којој то показују само подаци о извозу.⁴ Извоз преостале робе и услуга ће се благо повећавати како се постепено буде опорављала привреда ЕУ и земаља из окружења. Увоз ће, с друге стране, имати нешто спорији раст, што ће проистећи и из очекиваног смањења државне и приватне потрошње у 2013. години. Узимајући све наведено у обзир, наша је процена да ће нето извоз у 2013. години имати релативно висок раст од око 12%, доприносећи укупном расту БДП-а са око 2,4 процентна поена. Извоз би у 2013. несумњиво био додатно повећан да јачањем динара у другој половини 2012. године није готово поништен ефекат реалне депресијације из прве половине године. Додатно јачање реалне вредности динара погоршало би конкурентност извоза, док би увозна роба постала конкурентнија, па би на овај начин јак динар директно утицао на слабљење домаће производње.

Предвиђамо да ће приватна потрошња у 2013. години имати реални пад од око 1,5%. Приватна потрошња се највећим делом финансира из плата и пензија, те прогноза кретања ова два чиниоца може да апроксимира већи део кретања домаће тражње. Кретање пензија и плата у јавном сектору може се поуздано проценити из планираних расхода државе за следећу годину, док смо за кретање масе зарада у приватном сектору претпоставили њихово мање реално смањене (1%) услед даљег смањивања запослености и приближно непромењеног реалног износа просечне зараде.⁵ Од преосталих извора финансирања приватне потрошње, посматрали смо и кретање потрошачких кредита и дознака. Узимајући све наведено у обзир, предвиђамо да ће приватна потрошња у 2013. имати реални пад од око 1,5%, што ће доприносити паду укупне привреде са око 1,2 п.п.

Државна потрошња ће остварити пад од око 4,5% због снажног фискалног прилагођавања дефицита.⁶ Отпочињање фискалне консолидације и велико смањивање

³ Нето извоз искључује увозне компоненте потребне за производњу аутомобила. Приликом прорачуна смо користили процену да ће наредне године ова компанија произвести око 90.000 аутомобила више него у 2012. години.

⁴ Ова компанија је у више година била највећи извозник у Србији.

⁵ У првих девет месеци 2012. године просечна зарада ван јавног сектора остварила је реални раст од око 3,5%, али очекујемо смањење реалних зарада до краја године и у 2013. години као последицу наглог убрзања инфлације, тако да је могуће да је процена кретања масе зарада у приватном сектору у 2013. години благо оптимистична.

⁶ Укључили смо у пројекцију повећање инфлације, али и процењено повећање расхода за исплату нагомиланих доцњи

фискалног дефицита у 2013. години утицаће на смањење државне потрошње у 2013. години. Услед ограничене индексације зарада у октобру 2012. године и априлу 2013. године и рестриктивног планирања расхода за набавку робе и услуга, државна потрошња у 2013. години имаће реални пад од око 4,5%.⁷ Ова редукација ће допринети паду укупне привреде са 0,8 п.п.

Фискални савет не очекује реални раст инвестиција у 2013. години. Прогнозирани слаб опоравак ЕУ, успорена привредна и кредитна активност у Србији и планирано реално смањење јавних капиталних расхода у 2013. години не указују на раст инвестиција у наредној години. За нешто детаљнију анализу инвестиција потребно је посматрати њихово кретање не само у 2012. години, већ и неку годину уназад. Наиме, у 2012. години оствариће се знатан пад инвестиција (највероватније за око 10%). Ово, међутим, не значи да је ниво инвестиција у 2012. години неуобичајено и привремено низак (као што је случај, рецимо, с пољопривредом у 2012. години), те да би због тога требало очекивати пораст инвестиција у 2013. години. Заправо, до знатног реалног пада инвестиција у 2012. години дошло је првенствено због поређења са 2011. годином када су инвестиције биле неуобичајено високе (ФИАТ, НИС и друго) и када су оствариле реални раст од преко 20%. Због тога је резултат у 2012. години изнад вишегодишњег просека те сматрамо да ће инвестиције и у 2013. години бити на сличном нивоу, односно да ће њихов реални раст бити око 0%. Не би требало ипак искључити могућност да инвестиције порасту у наредној години, али би то могло да се догоди превасходно услед реализације неколико већих инвестиција, а не као резултат великог броја малих и средњих инвестиције. На пример, могуће је да са приватизацијом „Железаре Смедерево“ буде покренут нови инвестициони циклус у тој компанији.

У 2013. години очекујемо пораст залиха од око 1% БДП-а. Изузетно лоша пољопривредна сезона као последица суше у 2012. години (пад од око 20%) имаће за последицу то да крајем 2013. године највероватније дође до снажног пораста пољопривредне производње, чак и у случају да 2013. буде просечна пољопривредна година. Очекујемо да ће као једна од последица високог раста пољопривреде доћи и до знатног повећања залиха на крају 2013. године – што представља повећање БДП-а за исти износ (1 п.п.).

До сличне процене раста БДП-а у 2013. години дошли смо и анализирајући кретање десезонираног индекса БДП-а. Наиме последњи подаци указују на то да ће се у другој половини 2012. године остварити висок пад производње. Прелиминарни подаци указују на то да је у трећем кварталу остварен међугодишњи пад од 2,2% у односу на претходну годину, односно десезонирани пад од чак 1,5% у односу на други квартал. Због тога ће реални пад привредне активности у 2012. години вероватно бити близу 2%.

Пренети пад из 2012. године доведиће до тога да раст БДП-а у 2013. години не буде висок чак и у случају солидног опоравка привреде. На графикону 1 приказано је могуће кретање десезонираног БДП-а у 2013. години. Претпоставке које су коришћене за пројекцију су: 1) да се пад привреде из трећег квартала завршава у четвртном кварталу, а затим 2) да од почетка 2013. године почиње опоравак привреде сличан оном након првог удара кризе (2009. године). Оваква путања опоравка БДП-а би резултирала стопом раста од око 1%, што је доста слично претходно процењеном расту од 1,4%. Фискални савет сматра да је приказана путања опоравка производње реалистична. Напомињемо међутим

⁷ У ову прогнозу смо већ укључили нешто већу инфлацију, али и нешто већу од планиране државну потрошњу.

да је ова врста анализе врло осетљива на ревизије података о БДП-у које објављује РЗС, због чега је користимо само као додатну потврду претходно процењеног раста.

Графикон 1. Кретање десезонираног БДП-а¹



Извор: процена Фискалног савета на основу података РЗС

¹ Подаци РЗС-а до Q3 2012, од Q4 2012. пројекције Фискалног савета.

Инфлација ће вероватно бити нешто већа од плана – већ на крају 2012. години за око 2 процентна поена. У септембру је дошло до снажног повећања инфлације од 2,3%, због чега ће раст цена на крају 2012. године бити нешто већи од планираних 11% и износиће највероватније око 13%. Разлози за велико убрзање инфлације у 2012. години јесу висок раст цена хране, депресијација динара из прве половине године, али и експанзија државне потрошње. Већој инфлацији у 2012. години допринеће и повећање пореза у октобру (ПДВ, акцизе). Услед веће инфлације од планиране очекујемо нешто издашније јавне приходе већ у 2012. години.

У 2013. години очекујемо просечну инфлацију од око 11,6%. Повећање инфлације с краја 2012. ће се непосредно прсликати на почетак 2013. и тако утицати на већу просечну инфлацију у наредној години. Само по овом основу инфлација ће порасти у односу на план са којим је прављен буџет за око 1 п.п. Фискални савет очекује да се просечна инфлација у 2013. години (која је релевантна за буџетско планирање) повећа за око 1,5 процентних поена у односу на планираних 10,1%.⁸

Повећање инфлације ће утицати на смањење фискалног дефицита. Највећи државни расходи (пензије и плате) у 2013. години не би требало да много зависе од кретања инфлације. Наиме, предвиђена је номинална индексација пензија и плата у јавном сектору у априлу од 2% - независно од кретања инфлације. Већа инфлација ће са друге

⁸ Укључили смо и ризике да на крају 2012. године инфлација буде нешто већа од 13%, али и да се не оствари циљ да укупна инфлација у 2013. години буде 5,5%.

стране утицати на веће јавне приходе од плана, али како неће у истој мери бити испраћена повећањем расхода – смањиваће дефицит.

Побољшање фискалне позиције државе са убрзавањем инфлације има ограничен домет и носи озбиљне ризике. Повећање инфлације ће осим повећања пореских прихода утицати и на повећање неких расхода. Постоје одређена давања државе која се аутоматски индексирају са већом инфлацијом, а већа инфлација ће сигурно вршити притисак да се премаше планирани расходи за набавку робе и услуга. Најопаснији могу бити проблеми у спровођењу планиране, релативно ниске индексације пензија и зарада у априлу (можда и у октобру) која је један од темеља фискалне консолидације.

Већа инфлација ће умањити и привредни раст. Структура процењеног привредног раста у 2013. години показује да би већа инфлација негативно утицала на привредну активност. Наиме, државна потрошња је у 2013. већим делом дефинисана у номиналном износу, тако да би допринос те компоненте (G) оствареном расту БДП-а с повећањем инфлације за 1 п.п. био нижи за око 0,15 процентних поена. За сличан или нешто већи износ би се умањило и допринос приватне потрошње (C) расту привреде.⁹ Ипак ова смањења потрошње би се непосредно одразила на смањење увоза и побољшање компоненте нето извоза (X-M).¹⁰ У укупном збиру свих ових ефеката несумњиво је да ће очекивано повећање инфлације у 2013. години утицати на одређено смањење БДП-а.

Оцењујемо да један проценат повећања инфлације не може да донесе више од 0,5 процентних поена повећања јавних прихода, а можда и мање од тога. Како смо већ показали, с већом инфлацијом у 2013. ће се реално смањити порески издашна потрошња (што се делом компензује нешто већим нето извозом, али повећање нето извоза нема висок утицај на јавне приходе колико их мања потрошња умањује). Већа инфлација ће утицати и на повећање неких јавних расхода. Због тога сматрамо да повећање инфлације, као начин за поправљање фискалне позиције Србије, има низ негативних ефеката – осим раста прихода, расту и неки расходи, док се макроекономска стабилност нарушава. Стога је наш закључак у овом делу анализе: промена макроекономског окружења у односу на план, до које ће вероватно доћи, може имати ограничен позитиван утицај на фискални дефицит, али највероватније и неће пресудно помоћи остварењу планираних фискалних циљева; због тога би инфлацију требало обуздавати.

⁹ Смањили би се више у реалном износу извори финансирања потрошње (пензије, плате у државном сектору и, вероватно нешто мало мање, плате у приватном сектору).

¹⁰ Оваква анализа даје и имплицитан одговор на питање да ли већа државна потрошња може да значајно поспешу привредни раст у Србији. По свему судећи одговор је у општем случају негативан, јер се већа потрошња прелива на смањење нето извоза (повећање увоза). Сличну епизоду смо имали у 2012. години, када снажно повећање државне потрошње није спречило улазак привреде у рецесију, а повећана је знатно трговинска неравнотежа.

2. КОНСОЛИДОВАНИ БИЛАНС ДРЖАВЕ У 2013. ГОДИНИ

У 2013. години планиран је дефицит консолидоване државе од 132 млрд динара (3,6% БДП-а), што представља изражено смањење у односу на 2012. годину. Дефицит у 2012. години износиће око 6,7% БДП-а (220 млрд динара), те је планирано смањење у 2013. години изузетно снажно. Основне мере које ће довести до овог смањења су повећање пореза (ПДВ, акцизе, пореза на доходак грађана и повећање пореза на добит предузећа) и ограничавање индексације пензија и зарада у јавном сектору на 2% у октобру 2012. године и у априлу 2013. године.

Фискални савет оцењује да ће дефицит највероватније ипак бити нешто већи од планираног – за око 25 млрд динара. Оцењујемо да ће порески приходи, делом и због веће инфлације, вероватно бити приближни планираним за 2013. годину (незнатно нижи). Међутим, сматрамо да ће испуњавање плана за смањивање јавних расхода бити веома тешко. Највероватније ће у односу на предвиђени фискални оквир у 2013. години одступити издвајања за набавку робе и услуга, субвенције и камате – за 20 до 25 млрд динара.

У 2013. години очекује се изражено повећање јавних прихода као последица повећања законских пореских стопа. Општа стопа пореза на додату вредност је повећана са 18 на 20%, порез на добит предузећа ће бити повећан са 10 на 15%, порез на приходе од (финансијског) капитала физичких лица је такође повећан са 10 на 15%, док су повећани и износи акциза на дуванске прерађевине и поједине нафтне деривате. С друге стране, делимично укидање и ограничавање квази-фискалних накнада на локалном и републичком нивоу, као и измене у структури функционисања ПДВ система, проузроковаће одређено смањење прихода наредне године. Укупно, у 2013. години очекује се нето повећање прихода за око 45 млрд динара као последица измена пореских закона.

Фискални савет процењује да су, у односу на претпостављена макроекономска кретања, јавни приходи оптимистично планирани у износу од око 10 млрд динара. С обзиром на то да јавни приходи зависе од реализације великог броја макроекономских варијабли чије је кретање тешко предвидети, у принципу је немогуће са сигурношћу буџетирати ниво јавних прихода. Ова неизвесност је нарочито изражена у наредној години јер је могући распон у коме ће се кретати стопа раста БДП-а релативно висок (видети први део ове анализе). Због тога је важно јавне приходе у наредној години буџетирати тако да вероватноће пребацивања и подбацивања прихода буду подједнаке.¹¹ У односу на макроекономске претпоставке које су коришћене при изради буџета за 2013. годину, Фискални савет оцењује да је вероватније да ће реализовани приходи бити мањи од буџетираних него да ће бити већи од буџетираних, односно да су приходи буџетирани оптимистично, отприлике у износу од 10 млрд динара.

¹¹ Од опрезног (прудентног) буџетског процеса би се заправо могло захтевати конзервативно пројектовање јавних прихода тако да буде вероватније да ће реализовани приходи бити већи од буџетираних прихода како би се, са што већим степеном сигурности, осигурало довољно расположивих средстава да се буџетски расходи извршавају по плану.

Табела 1. Консолидовани приходи опште државе у 2013. години (у млрд динара)

	Министарство финансија и привреде	Фискални савет, уз макро претпоставке Министарства финансија	Фискални савет, уз своје макро претпоставке
УКУПНИ ПРИХОДИ	1.613,7	1.600,0	1.611,0
Порески приходи	1.412,4	1.403,0	1.413,0
Порез на доходак грађана	182,9	184,0	185,0
Доприноси	415,6	416,0	417,0
Порез на добит предузећа	79,1	74,0	74,0
Порез на додату вредност	429,0	426,0	432,0
Акцизе	224,8	224,0	225,0
Царине	33,1	33,0	34,0
Остали порески приходи	47,9	46,0	46,0
Непорески приходи	199,3	195,0	196,0
Донације и капитални приходи	2,0	2,0	2,0
УКУПНИ РАСХОДИ	1.746,0	1.763,7	1.767,2
Текући расходи	1.594,4	1.612,2	1.615,7
Расходи за запослене	406,3	406,3	406,3
Куповина робе и услуга	258,9	262,2	263,7
Отплата камата	95,5	100,5	100,5
Субвенције	109,2	116,7	116,7
Социјална помоћ и трансфери	691,2	691,2	692,7
<i>од чега пензије</i>	500,7	500,7	500,7
Остали текући расходи	33,3	35,3	35,8
Капитални расходи	139,3	139,3	139,3
Издаци за набавку финансијске имовине	12,2	12,2	12,2
КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ ОПШТЕ ДРЖАВЕ	-132,3	-163,7	-156,2
КОНСОЛИДОВАНИ ДЕФИЦИТ (% БДП)	-3,6	-4,5	-4,3
<i>Про меморија: међугодишња инфлација</i>	10,1%	10,1%	11,6%
<i>Про меморија: реални раст БДП</i>	2,0%	2,0%	1,0%

Извор: Министарство финансија и привреде, Фискални савет

Међутим, убрзавање инфлације током јесени ове године омогућиће да се буџетирани приходи у 2013. години у највећој мери заиста реализују. Убрзавање инфлације током септембра и октобра ће утицати на то да међугодишња стопа инфлације у 2013. години буде нешто виша од износа који је претпостављен при изради буџета. Бржа инфлација ће утицати на (номинално) повећање јавних прихода, пре свега пореза на

потрошњу, за око 10 млрд динара. Отуда очекујемо да ће износ реализованих јавних прихода у 2013. години бити веома близу буџетираном износу прихода.

Јавни расходи ће се у реалном износу знатно смањити у 2013. години – првенствено услед ограничења у индексацији пензија и зарада. У 2013. је планирано знатно повећање рестриктивности фискалне политике и врло амбициозно смањење јавних расхода, за око 5,5% у реалном износу. Да би се овај план остварио биле су неопходне снажне и систематске мере на страни расхода. Најбитнија од тих мера је ограничавање индексације плата и пензија на 2% у октобру 2012. године и 2% у априлу 2013. године. Процењујемо да ће уштеде по основу ниже индексације пензија и плата у јавном сектору од инфлације износити у 2013. години чак 55 млрд динара. Наиме, инфлација се у периоду април-септембар 2012. убрзала и износила је 7,2%, те би се, да није било ограничавања индексације на 2%, плате и пензије у октобру повећале за 7,2%. Због тога су већ сада остварене уштеде на платама и пензијама од преко 5% (што ће смањити расходе за пензије и плате за око 40 млрд динара у 2013. години). Други део уштеда ће се остварити од априла 2012. године, јер и у периоду октобар 2012. године–април 2013. очекујемо већу инфлацију од предвиђене индексације (2%). Узимајући све у обзир, у 2013. години процењујемо уштеде по основу ниже индексације пензија и плата на око 55 млрд динара. Од осталих мера Владе, планирано је да се по основу рационалног планирања расхода након укидања сопствених прихода државних органа остваре уштеде од око 20 млрд динара, које Фискални савет сматра оптимистично процењеним, односно да највећи могући домет ове мере у 2013. години износи око 10 млрд динара.

Анализа Фискалног савета указује на то да ће јавни расходи највероватније ипак бити већи од планираних и то за 20-25 млрд динара. Сматрамо да су расходи за набавку робе и услуга, камата, као и субвенције сувише оптимистично планирани, а да ће на повећање расхода додатно утицати и већа инфлација од планиране. Због тога процењујемо да ће јавни расходи у 2013. години највероватније бити за 20 до 25 млрд динара већи од планираних.

Поред предвиђених мера фискалне консолидације, убрзање инфлације ће додатно смањити дефицит. Највеће расходне ставке буџета (пензије и плате) за наредну годину су готово у потпуности дефинисане у номиналном износу, те на та издвајања повећање инфлације нема велики утицај.¹² Због тога ће убрзање инфлације да доведе до већег повећања јавних прихода него јавних расхода, тј. дефицит ће с већом инфлацијом да се смањује у 2013. години (Табела 1). Илустративно, да није дошло до убрзања инфлације, уштеде на издвајањима за плате и пензије би износиле око 40 млрд динара, а овако оне износе чак 55 млрд динара. Из економске перспективе, то значи да ће реално смањење пензија и плата због веће инфлације износити око 8,5%, а не око 6% колико смо раније очекивали.

Смањење дефицита у 2013. години ће највећим делом бити остварено, али Фискални савет процењује да недостаје још око 0,7% БДП-а уштеда како би се у потпуности остварио циљ (дефицит од 3,6% БДП-а). Оцењујемо да би без додатних мера штедње дефицит у 2012. години износио око 4,3% БДП-а. Одступање од плана за 0,7% БДП-а (око 25 млрд динара) могуће је надокнадити додатним и, сматрамо

¹² Планирана индексација у октобру је везана за раст цена у периоду април-септембар 2013. године, али неће много утицати на расходе за пензије и плате у 2013. години. На првом месту, ова индексација ће утицати само на зараде исплаћене у новембру и децембру, а очекујемо и да се инфлација након априла знатно успори тако да се не разликује битно од пројекција са којима је прављен буџет.

оправданим, мерама штедње, попут смањивања трансфера локалној самоуправи, укидања појединих субвенција и смањења неоснованих додатака на плате. Сматрамо да би најлошије решење, често коришћено у претходним годинама, било да се додатне уштеде током године остварују смањењем јавних инвестиција.

Због ризика који постоје на страни расхода, Фискални савет предлаже да се утврде квартални циљеви чијим би се праћењем омогућила правовремена реакција уколико расходи порасту изнад предвиђеног нивоа. Тиме би се обезбедило да расходи, а самим тим и дефицит, остану у границама пројектованих вредности. У супротном, уколико дође до пробијања кварталних циљева, предлажемо да се активирају утврђени механизми с циљем да се расходи и дефицит врате на путању предвиђену Законом о буџету за 2013. годину. Предлажемо да до краја године Министарство финансија и привреде предложи циљане кварталне расходе за 2013. годину и мере које би се спровеле уколико расходи изађу из предвиђених оквира. Договорени квартални циљеви и стабилизационе мере, договорене између МФП и Фискалног савета, биле би део Меморандума о одрживој путањи расхода и дефицита за 2013. годину који би ове две институције потписале до краја 2012. године.

Кварталним циљевима мерили би се укупни расходи, субвенције и расходи за робу и услуге, како на централном тако и на нижим нивоима власти. Фискални савет предлаже дефинисање мањег броја (четири до пет) прецизно одређених фискалних циљева за сваки од квартала у 2013. години, како би њихово испуњење или неиспуњење било лако утврдити. На крају сваког квартала поредило би се остварење различитих категорија расхода с дефинисаним циљевима. Уколико би на крају квартала реализација била већа од предвиђених циљева за унапред дефинисани износ (нпр. ако је већа за 5 или 10%), спроводиле би се мере које треба да обезбеде смањење укупних расхода. Први циљ била би висина укупних расхода, други висина расхода за робу и услуге, а трећи висина субвенција. Поред ових, могуће је дефинисати и додатне циљеве на републичком и/или локалном нивоу. Могуће је дефинисати и два нивоа кварталних циљева, један за републички ниво и ниво фондова, а други за ниво локалних самоуправа. Разлог за то је тај што се подаци о висини расхода на нивоу локалних самоуправа добијају месец дана касније у односу на републичке.

Утврђивање показатеља за квартално праћење извршења расхода буџета у 2013. години и мера које би се спровеле уколико расходи буду већи од планираних допринело би додатном кредибилитету програма фискалне консолидације. Фискални савет, како је раније образложено, сматра да ће расходи буџета у 2013. години бити за 20-25 милијарди динара већи од планираних. Такође, постоје додатни ризици да расходи пробију и тај ниво што би довело у питање читав програм фискалне консолидације, како у 2013. години тако и у наредним годинама. Стога, праћење кретања расхода и правовремена реакција представљају један од основних елемената кредибилности програма.

3. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2013. ГОДИНУ

3.1. Процена ефекта измена пореских прописа на буџетске приходе у 2013. години

Усвојене и планиране измене пореских прописа допринеће повећању прихода буџета Републике за око 50 млрд динара у 2013. години. Усвојене измене пореских закона у септембру 2012. укључују Закон о порезу на додату вредност, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о акцизама, укидање једног броја квази-фискалних накнада на републичком нивоу, док су најављене и измене Закона о порезу на добит предузећа до краја ове године.

Усвојене измене и допуне Закона о порезу на додату вредност омогућиће повећање буџетских прихода за око 21 млрд динара. Усвојене измене укључују повећање опште стопе ПДВ-а са 18 на 20%, као и поједине структурне измене функционисања ПДВ система: могућност плаћања ПДВ по реализацији за мала и средња предузећа, повећање прага за (обавезан) улазак у ПДВ систем, повећање лимита годишњег промета за тромесечно измиривање пореских обавеза, повећање износа накнаде пољопривредним произвођачима изван ПДВ система са 5 на 8%, као и могућност делимичне рефакције (под одређеним условима) ПДВ-а за беби опрему.¹³ Повећање опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% омогућиће повећање пореских прихода за око 34 млрд динара следеће године, али ће поменуте структурне измене произвести губитке прихода од око 13 млрд динара, што укупно даје нето повећање буџетских прихода од око 21 млрд динара. Иако Фискални савет, с аспекта добре пореске политике, подржава повећање прага за улазак у ПДВ систем са 4 на 8 милиона динара годишњег промета, ова мера ће проузроковати мањак буџетских прихода од око 5 млрд динара у 2013. години. Такође, повећање износа накнаде за пољопривреднике изван ПДВ система ће произвести мањак од 3 до 4 млрд динара следеће године, док би делимична рефакција беби-ПДВ-а могла да изазове мањак прихода од 1 млрд динара. Омогућавање већем броју малих и средњих предузећа да своје обавезе измирују квартално уместо месечно, као и омогућавање овим обвезницима да своје пореске обавезе плаћају по реализацији потраживања ће (једнократно) проузроковати губитак прихода од око 3 млрд динара – при чему ова пројекција претпоставља да ће Пореска управа успети да спречи злоупотребе и утаје у оквиру система наплате ПДВ обавеза по реализацији.

Усвојене измене Закона о порезу на доходак грађана повећаће буџетске прихода за око 6 млрд динара у 2013. години. Поменути изменама пореска стопа на приходе од (финансијског) капитала повећана је са 10 на 15%. На овај начин омогућиће се повећање буџетских прихода по основу прихода од дивиденди и удела у добити, прихода од камата, опорезивих прихода од осигурања, као и по основу прихода од капиталне добити.

Измене Закона о акцизама ће омогућити повећање буџетских прихода за 7 до 8 млрд динара следеће године. Најважније измене подразумевају ефективно „замрзавање“ износа акцизе на бензин током 2013. године, повећање акцизе на дизел и течни нафтни гас, као и ефективно повећање акцизе на дуванске производе – фиксни део ове акцизе је повећан на 43 динара по једној паклици, док је пропорционални део смањен са 34 на 33% малопродајне цене. Такође, промењен је начин обрачуна акцизе на кафу тако што се, у

¹³ За више детаља о измена и допунама Закона о порезу на додату вредност, као и о изменама и допунама Закона о акцизама, видети извештај Фискалног савета од 13. септембра 2012. године.

складу с европском праксом, прешло са пропорционалног обрачуна на фиксни износ акцизе за кафу.

Најављене измене пореза на добит предузећа омогућиће повећање буџетских прихода за 21 до 22 млрд динара у 2013. години. Министарство финансија и привреде најавило је да ће до краја ове године порез на добит предузећа бити повећан са 10 на 15%, док ће највећи број пореских олакшица и изузећа (које се нису показале продуктивним) бити укинут. Повећање пореске стопе са 10 на 15% повећаће приходе за око 21 млрд динара следеће године. Међутим, с обзиром на дугорочни карактер (главних) пореских изузећа, као и непознаницу да ли ће најиздашнији порески кредити за улагања у основна средства уопште бити укинута или смањени, по овом основу не очекујемо додатне приходе у 2013. години.

Укидање појединих квази-фискалних накнада ће проузроковати губитак око 5 млрд динара прихода у буџету Републике у 2013. години. Законским изменама у септембру ове године укинуте су или ограничене поједине републичке административне таксе, накнада за шуме, као и буџетски динар на дуван чија су се средства наменски користила за побољшање здравственог осигурања. Процењујемо да ће укупни губитак непореских прихода републичког буџета по овом основу износити око 5 млрд динара.

3.2. Анализа планираних прихода буџета Републике у 2013. години

Фискални савет очекује да ће планирани приходи буџета Републике у 2013. години у највећој мери бити реализовани, између осталог и због више стопе инфлације од буџетиране. Као што је раније поменуто, виша стопа инфлације ће омогућити (номинално) повећање јавних прихода, пре свега прихода од ПДВ и пореза на потрошњу, што ће омогућити да реализовани приходи у 2013. години буду веома близу буџетираног износа од 956 млрд динара. Међутим, иако очекујемо да ће укупан износ буџетских прихода у највећој мери остварити, чини се извесним да приходи од пореза на добит предузећа неће бити реализовани у буџетираном износу, док велике ризике видимо код реализације непореских прихода.

Није реално очекивати да ће буџетирани приходи по основу пореза на добит предузећа бити реализовани. Као што је поменуто, очекивано повећање стопе пореза на добит предузећа са 10 на 15% омогућиће повећање буџетских прихода за око 21 млрд динара следеће године. Међутим, неопходно је имати у виду да приходи од пореза на добит у 2012. години, који се очекују да износе преко 54 млрд динара, нису адекватна основица за пројектовање прихода следеће године. Наиме, ове године су од пореза на добит остварена значајна једнократна средства, која укључују једнократне (књиговодствене) добити појединих јавних предузећа или порез на продају предузећа *Maxi*. Отуда су приходи од пореза на добит ове године били (једнократно) вансеријски високи, што није реално очекивати у 2013. години. Такође, за разлику од 2011. године, ове године смо имали економску рецесију и номиналну депресијацију динара, што ће се негативно одразити на профитабилност предузећа при састављању годишњих биланса и подношењу пореских пријава за 2012. годину. С обзиром на то да ће профитабилност предузећа током 2012. године кључно одредити ниво прихода од пореза на добит који ће бити сакупљен током 2013. године, чак ни повољније кретање макроекономских агрегата

током наредне године не може да помогне да се оствари буџетирани износ од пореза на добит.

Табела 2. Приходи буџета Републике у 2013. години, у милијардама динара

	Министарство финансија и привреде	Фискални савет, уз макро претпоставке Министарства финансија	Фискални савет, уз своје макро претпоставке
Порез на доходак грађана	53,5	54,0	55,0
Порез на добит предузећа	70,4	66,0	66,0
Порез на додату вредност	429,0	426,0	432,0
Акцизе	224,8	224,0	225,0
Царине	33,1	33,0	34,0
Остали порески приходи	8,0	8,0	8,0
Непорески приходи	136,4	132,0	133,0
Донације и капитални приходи	1,2	1,2	1,2
УКУПНО	956,4	944,2	954,2
<i>Про меморија: међугодишња инфлација</i>	10,1%	10,1%	11,6%
<i>Про меморија: реални раст БДП</i>	2,0%	2,0%	1,0%

Извор: Министарство финансија и привреде, Фискални савет

Постоје изразити ризици да ће реализација буџетираних непореских прихода бити мања од плана. Непорески приходи представљају веома хетерогену категорију буџетских прихода која укључује приходе од такси, накнада и новчаних казни, продаје добара и услуга, прихода од имовине, као и повлачење добити од јавних предузећа. Реализација ових прихода је била релативно непредвидива и подложна различитим врстама ризика у претходном периоду. Тако ће реализовани непорески приходи ове године бити за (бар) 15 млрд динара мањи него што је иницијално било буџетирано, првенствено због немогућности државе да у планираном року оствари наплату знатних стечајних средстава. Поменути ризик остаје актуелан и у следећој години, с обзиром на то да је и буџетом за 2013. годину планирана наплата значајних средстава из стечајних поступака. Још једна велика непознаница су могућности за повлачење добити од јавних предузећа, с обзиром на то да ове године неће бити реализовани иницијално буџетирани приходи по овом основу. С обзиром на привредну рецесију током 2012. године, повлачење добити од јавних предузећа током 2013. године у (приближно) истом износу као ове године биће неизвесно. Отуда Фискални савет верује да ће се током наредне године неки од бројних ризика на категорији непореских прихода реализовати, што ће онемогућити да се буџетирана средства код ове категорије прихода остваре у целости.

3.3. Анализа расхода из Предлога закона о буџету за 2013. годину

Расходи републичког буџета су планирани рестриктивно. Планирани расходи републичког буџета у 2013. износе око 1.078 млрд динара и већи су за око 45 млрд од расхода из ребаланса буџета за 2012. годину. Премда ова промена представља номинални раст од 4,4%, републички расходи ће због високе инфлације у наредној години реално да

се изразито смање – за преко 6% (у зависности од висине инфлације у наредној години). За поједине расходе, попут набавке робе и услуга, субвенција и буџетских кредита, планира се не само реално већ и номинално смањење у односу на 2012, односно њихов реални пад од преко 10%. Због тога оцењујемо да су расходи у 2013. години планирани рестриктивно.

Промена курса фискалне политике – од експанзивне ка рестриктивној – биће велики изазов, због чега је Влада припремила и неке додатне мере. Искуство из претходних година нам је показало да је током године било могуће грубо нарушавање ограничења расхода код појединих буџетских корисника. Наиме, расходи су се током године извршавали знатно брже од плана, а онда би та повећања била уграђена у ребаланс буџета, којим би се и дефицит повећао. Предлогом Закона о буџету, међутим, направљен је приметан искорак у погледу контроле извршења планираних расхода, јер је буџетом за 2013. годину предвиђен систем ране најаве обавеза и трошкова и избора приоритета – због чега очекујемо да ће доћи до унапређења планирања и извршења током буџетске године.

Фискални савет процењује да ће, уз садашње политике, расходи Републике највероватније ипак бити за око 20 до 25 милијарди већи од планираних. Фискални савет је анализирао буџетски план за наредну годину по појединачним ставкама јавних расхода и оцењивао његову реалистичност. Наша анализа указује на то да ће расходи за субвенције, набавку робе и услуга, остале текуће расходе и социјалну заштиту у 2013. години највероватније премашити план у укупном износу од 20-25 милијарди динара. Разлози за одступање од плана су: 1) сувише оптимистично планирање – које је заслужно за 15 до 20 млрд динара одступања и 2) убрзање инфлације (око 5 млрд динара одступања).

Постоје и неки ризици да расходи још више премаше план у наредној години. Анализа Фискалног савета указује на више ризика која могу да доведу до додатног повећања расхода у наредној години (преко већ идентификованих 20-25 милијарди динара). Тако буџетом за наредну годину нису планирана средства за „Железару Смедерево“, пошто Влада очекује да ће ово предузеће бити брзо приватизовано, без трошкова из буџета. Фискални савет ипак сматра да постоје ризици да овај процес не прође онако како је планирано, што би вероватно повећало буџетске расходе. Предлогом буџета је предвиђена исплата преостале две рате из програма „тринаеста пензија“, мада већ сада у јавности постоје неке најаве да ће овај програм из једнократне помоћи прерасти у трајно право, што би такође повећало расходе буџета у наредној години – за око 4 млрд динара. Последњи и вероватно најопаснији ризик је да ће доћи до проблема у спровођењу најављене индексације од 2% у априлу, јер је могуће да ће инфлација бити знатно виша од оне која је очекивана до пре само месец дана када је договор о индексацији направљен.

Евентуално додатно повећање дефицита могуће је и због исплате доцњи које су се нагомилале у систему здравствене заштите и за одржавање путне инфраструктуре. Поједини делови јавног сектора су у претходним годинама каснили у плаћању својих обавеза и тако акумулирали доцње, које сада без помоћи републичког буџета неће моћи сами да исплате. Тачан механизам по ком ће држава да решава овај проблем још увек није потпуно познат, али је могуће да ће по овом основу доћи до повећања расхода републичког буџета. Фискални савет сматра да је решавање питања доцњи у 2013. години оправдано само под условом да се пре тога уведу реформе критичних делова јавног сектора којима ће се спречити ново формирање доцњи након спасавања од стране

Републике.¹⁴ Такође, требало би добро размотрити у којим областима и до које мере је неопходна интервенција из републичког буџета, а који делови јавног сектора с акумулираним доцњама могу с тим и сами да се изборе. Тако, на пример, Фискални савет не сматра оправданим да се по овом основу из републичког буџета помаже јединицама локалне самоуправе, будући да је локална самоуправа 2011. године, на рачун републичког буџета, променом Закона о финансирању локалне самоуправе већ добила повећање својих прихода за око 20%.

3.4. Анализа појединачних ставки расхода републичког буџета

Ограничење раста издвајања за запослене ће (уз пензије) обезбедити кључне уштеде у 2013. години. Издвајања за зараде ће се у 2013. години реално смањити за преко 4%. То ће бити последица релативно ниске индексације зарада у октобру 2012. године и априлу 2013. године од по 2%. Како је поменута индексација (2%+2%) нижа од инфлације која ће бити остварена у посматраном периоду, плате у јавном сектору ће се реално знатно смањити и тако донети неопходне уштеде републичком буџету. Да није дошло до ограничене индексације, процењујемо да би расходи за плате били за око 20 млрд динара већи него што су сада, што би онда вероватно значило и толико повећање дефицита. Због тога још једном истичемо значај доследне примене индексације зарада (и пензија) у јавном сектору, као вероватно кључне мере фискалне консолидације на расходној страни буџета.

Буџетом је реалистично планирано кретање расхода за запослене у наредној години, али забрињава што се већ годинама планира и остварује већи раст зарада од законске индексације. Предлогом буџета за наредну годину планиран је номинални раст издвајања за запослене за око 7% у односу на 2012. годину. Предвиђена индексација (без повећања броја запослених) указује на то да би раст издвајања за запослене морао да буде нешто нижи и износи око 4,5%. Праксу бржег раста издвајања за зараде уочили смо још од пре неколико година – јер, и када су плате формално биле замрзнуте (2010. година), дошло је до раста издвајања за зараде из републичког буџета за преко 2%. Због тога сматрамо да је планирање већег издвајања за зараде од оног на који упућује индексација реалистично, али да ово додатно повећање заслужује детаљно објашњење у буџету. Уочили смо да се у 2013. планира повећање броја запослених у одређеним секторима јавне управе,¹⁵ што може само делимично, а не и у потпуности, да објасни већи раст издвајања за запослене у 2013. години. Напослетку, Фискални савет подржава предвиђено поштравање процедуре за пријем нових запослених у јавном сектору (Предлог Закона о буџету, чланови 38-41.).

У оквиру расхода за запослене, и у 2013. години планирани су додаци на плате у појединим министарствима, што сматрамо потпуно неоснованим. Тако је у Министарству унутрашњих послова и у 2012. години планирано чак 7 млрд динара на име социјалних давања за запослене. На раст ових издвајања и њихову неоправданост указали

¹⁴ Решавање овог проблема ће се извесно одразити на повећање јавног дуга, тако да сматрамо да је транспарентнији и бољи начин да се трошкови ове мере виде кроз расходе републичког буџета, па и повећање дефицита – премда је могуће и књижење „испод црте“.

¹⁵ Запошљавање 500 ватрогасаца и 97 особа у БИА.

смо још приликом ребаланса буџета за 2012. годину.¹⁶ Сада уочавамо да је ова мера, уведена у 2012. години, планирана и за 2013. годину, те предлажемо њено укидање (или бар разумно смањење овако великог, и сматрамо лоше усмереног, издвајања из буџета).

Ограничавање расхода за пензије је, уз зараде, темељ на коме почива фискална консолидација на расходној страни буџета. Расходи за пензије (на нивоу консолидоване државе) у 2013. години номинално ће да порасту за 5,6%, што је последица планиране ниске индексације и очекиваног повећања броја пензионера. Узимајући у обзир и инфлацију, очекујемо да ће издвајања за пензије реално да се смање у 2013. години у односу на 2012. годину за преко 5%. Ограничење индексације пензије у октобру 2012. године и априлу 2013. године утицаће на смањење дефицита у 2013. години за преко 25 млрд динара.

Ограничење раста пензија ће се одразити на смањење републичког дефицита. Велика неравнотежа између прихода и расхода фонда ПИО надомешћује се из републичког буџета. Редовна исплата пензија у Србији је стога могућа само зато што републички буџет трансферише фонду ПИО око половине потребних средстава за исплату пензија. Ограничење раста издвајања за пензије ће, поред неопходних уштеда, довести и до одређеног смањења ове неравнотеже. Наиме, будући да ће приходи фонда ПИО на основу доприноса да порасту за око 9%, а расходи за пензије за око 5,6%, растеретиће се делимично трансфери фонду ПИО из републичког буџета и тако ће се смањити републички дефицит (трансфери фонду ПИО ће у 2013. години и поред свега наведеног ипак морати да порасту номинално, али за свега 2,8%).

Уштеде на издвајањима за пензије и зараде запослених у јавном сектору оправдане су, јер за ове намене Србија издваја знатно више (релативно) у односу на друге европске земље. По учешћу издвајања за пензија у БДП-у од 14,4% БДП-а и за плате од 11,4% БДП-а¹⁷ Србија је рекордер у Европи. Због тога уштеде на овим ставкама расхода сматрамо оправданим. Фискални савет такође сматра да су краткорочне уштеде биле једино могуће ограничавањем индексације (исти аршин за све), али да је у средњем року неопходне додатне уштеде потребно остварити и реформама усмереним на исправљање неправичности у постојећим системима (превремено пензионисање, вишкови запослених, различите зараде за исте послове и сл.).

Расходи за набавку робе и услуга, заједно с осталим текућим расходима планирани су врло рестриктивно.¹⁸ Планирано је номинално смањење ових расхода за 7,7% и реално смањење од чак 17%. Да би се циљ и остварио, потребно је расходе за робу и услуге и остале текуће расходе умањити за око 21 млрд динара. Наиме, уколико би се у 2013. задржали реално непромењени расходи из 2012. то би значило да ће они бити за тачно толико већи од оних који су планирани за 2013. годину. Поставља се питање да ли је планирано смањење расхода објективно и оствариво – тим пре што оно не подразумева

¹⁶ Овај износ је еквивалентан годишњем додатку на плату сваког запосленог у Министарству унутрашњих послова од 120.000 динара. Осим износа, дискутабилна је и намена (социјална давања) за запослене у делу јавног сектора у ком су плате већ знатно веће од просечних у земљи.

¹⁷ С очекиваном променом методологије обрачуна БДП-а (укључивање сиве економије), ови проценти ће у одређеној мери да се смање. Међутим, то неће променити нашу оцену да су издвајања за пензије и плате у јавном сектору у Србији сразмерно већа него у другим земљама. Такође, напомињемо и да уобичајена методологија обрачуна зарада у јавном сектору, за разлику од Србије, укључује зараде у пуном бруто износу.

¹⁸ Због релативно мале вредности издвајања за остале текуће расходе, у анализи их припајамо расходима за набавку робе и услуга. Овакву методологију користи и ММФ.

готово никакве конкретне програме и реформе, већ се заснива на наметнутом ограничењу апропријација буџетских корисника и претпоставци да постоје нерационалности у извршавању ове ставке јавних расхода. Додатни разлог за пробијање планираног оквира расхода за набавку робе и услуга представља, све вероватније, додатно увећање инфлације – јер је план расхода за робу и услуге прављен са претпоставком да ће просечна инфлација у 2013. години износити 10%, уместо са 11,6%, како Фискални савет очекује.

Прво треба имати у виду да ће један део потребних уштеда у 2013. произаћи из искључивања једнократних расхода насталих у 2012. години, па ће бити могуће, и без посебних мера, умањити ове расходе. Тако ће у 2013. години изостати једнократни трошкови у вези с изборима који су одржани у 2012. години. Под овим мислимо и на непосредне трошкове одржавања избора, али и, већ уобичајену, предизборну експанзију која се знатним делом осликава на привремени раст расхода за куповину робе и услуга непосредно пред изборе.¹⁹

Други потребан део уштеда могао би да проистекне из смањивања расхода раније финансираних из сопствених средстава. Материјални трошкови највећег броја буџетских корисника су у буџету остали на номинално непромењеном нивоу или су чак номинално мањи него у 2012. години.²⁰ Ово је одраз намераване штедње и жеље да се умање јавни расходи, што је пожељно и потребно. Ипак, остварење плана није извесно, пошто нема довољно системских мера којима би се предвидела рационализација пословања буџетских корисника. Изменама и допунама Закона о буџетском систему створени су предуслови да се ранији сопствени приходи буџетских корисника преусмере у буџет, чиме је остварен потребан услов за рационализацију расхода које су буџетски корисници финансирани из сопствених прихода. Довољан услов, међутим, није испуњен пошто није утврђен јасан план којим би се укупан ниво јавних расхода умањило. Прилагођавање се назире само у случају укинутог Фонда за заштиту животне средине, који је у 2012. години имао буџетиране 4,3 млрд динара на класификацији специјализоване услуге, а, након укидања ове институције, у буџету за 2013. годину ова средства нису предвиђена на разделима сродних министарстава нити других агенција. Тиме посредно произлази да се планира уштеда на основу укидања Фонда за заштиту средину и смањења ранијих расхода ове институције. Ипак, поставља се питање да ли ће то бити и оствариво, када се има у виду да је Фонд за заштиту животне средине финансирао подршку грађевинској индустрији, пројекте за енергетску ефикасност и заштиту животне средине, а да није најављено да се од ових облика државне интервенције одустаје. Уколико се пројекти настављају онда ће се показати да се укидањем Фонда за заштиту животне средине не остварују довољне уштеде. Дакле, наведени пример показује да је потребно јасно одређење и кредибилан план у вези с пројектима и програмима од којих се одустаје након укидања сопствених средстава и жељене и буџетиране рационализације јавних расхода. У супротном, изражени су ризици да расходи буду већи од планираних.

Влада је унапредила систем планирања и утврђивања приоритета у извршавању расхода што ће имати позитиван фискални ефекат. Чланом 12. Предлога закона о

¹⁹ Укључујући и остале текуће расходе.

²⁰ Номинално су мањи или на истом нивоу у 2013. у односу на 2012. у, на пример, Министарству одбране, Министарству унутрашњих послова, Министарству спољних послова. Посебан је проблем што постоји и различита структура и композиција министарстава у претходној и новој Влади (па и буџету) што онемогућава прецизну анализу.

буџету за 2013. годину одређено је да приоритет у извршавању расхода за робу и услуге буџетских корисника и локалне самоуправе имају расходи за сталне трошкове, трошкове текућих поправки и одржавања и материјал, као и капитални расходи. Уколико корисници буџета поступе супротно, умањиће се апропријације буџетских корисника и трансферна плаћања. Овом треба додати и ефекте последњих измена Закона о буџетском систему, којим је одређено да буџетски корисници морају на време да обавештавају Трезор о намери да преузму обавезу и изврше плаћање, чиме су створене претпоставке за успешније планирање ликвидности Трезора и одговорније понашање буџетских корисника.

На овај начин смањује се ризик да се у другој половини 2013. године иницира ребаланс буџета којим би се знатно повећао дефицит. До сада је током године било могуће извршавања расхода за набавку робе и услуга на начин да се планирани расходи за читаву годину, посебно они дискреционе природе, изврше, па и премаше знатно пре времена. Друге обавезе министарстава, које се заправо не могу избећи – плаћање комуналија и други стални и неизбежни трошкови – одлагани су у исто време. Последица оваквог понашања је била та да је ребалансом буџета морало да дође до повећања расхода, па тако и до пробијања дефицита. Увођењем мера за боље планирање расхода смањиће се могућност за формирање доцњи у плаћањима, а ефекат ће бити и смањење непотребних расхода буџетских корисника који су до сада могли да буду финансирани уз гомилање доцњи за наплаћене основне трошкове.

Процењујемо да је по основу поменутих ефеката (губљење једнократних трошкова, пребацивања сопствених прихода у буџет и утврђивање приоритета и система најаве обавеза и трошкова) могуће остварити 10-15 млрд динара од планираних 20 млрд уштеда. Иако све наведене промене оцењујемо позитивно, оне не могу да у потпуности надоместе непостојање јасног плана за смањивање јавних расхода. Због тога су изражени ризици да средства предвиђена буџетом не буду довољна за извршавање набавке робе и услуга. Процењујемо да ће на позицији расхода за набавку робе и услуга до краја године недостајати најмање 5, а вероватно и свих 10 млрд динара.

Издвајања за камате су, у односу на све друге расходе, највише порасла у 2013. години као последица високог фискалног дефицита у претходним годинама и неодрживог тренда повећања јавног дуга. Расходи за плаћање камата ће се у 2013. години повећати у односу на претходну годину за око 24 милијарде динара или за око 37% (номинално). Издвајања за камате већ сада постају једна од највећих ставки републичког буџета (око 8,5% укупног буџета) и у 2013. години премаше издавања за набавку робе и услуга (без осталих текућих расхода) и издавања за субвенције. Чак и кад погледамо функционално за шта се троше средства из републичког буџета, уочавамо да су расходи за камате премашили издавања за одбрану, пољопривреду и премашили су половину издавања државе за образовање и науку. Из свега наведеног следи да је даљи раст издавања за камате неодржив и да се мора оштро смањити фискални дефицит, као основни покретач јавног дуга и раста издавања за камате. Даље, сматрамо да би било потребно и побољшати структуру дуга у погледу висине камата и рочности дуга, како би се спречио даљи, готово неконтролисан, раст издавања за камате.

Постоје озбиљни ризици да издавања за камате буду нешто већа од планираних – за најмање 5 млрд динара. Анализа Фискалног савета показује да су предвиђена средства

за плаћање камата у 2013. години за око 5 млрд мања од потребних.²¹ Осим овога, постоји и изражени ризик да издвајања за камате буду још и већа. Пре свега у структури расхода за камате готово половина је индексирана у девизама. Због тога би у случају пораста девизног курса (депресијације динара) и ови расходи морали да се повећају. Такође, у случају пробијања планираног нивоа дефицита, које наша анализа не искључује, сасвим је могуће да се додатна средства за финансирање дефицита обезбеде краткорочним задуживањем, што би онда могло да утиче и на мања повећање издвајања за камате већ у 2013. години.

Субвенције су планиране на нивоу који је за седам милијарди мањи него у 2012. години, али је то у потпуности последица мањих извајања за „ФИАТ“ и промене структуре издвајања за одржавање путева, а не озбиљних уштеда на овој ставци расхода. Вредност планираних субвенција у 2013. години (82,2 млрд) мања је од субвенција у ребалансу за 2012. годину (89,2 млрд), при чему ово смањење потиче од пада субвенција (мањих обавеза) за пројекат „ФИАТ“, са 13,6 млрд на 5,7 млрд динара и око 2,5 млрд динара смањења субвенција за ЈП „Путеви Србије“ – који су замењени, па и повећани трансферима локалној заједници за одржавање путева. Изузимајући „ФИАТ“ и субвенције за путеве, укупне субвенције заправо расту за око 3,5 млрд динара. Фискални савет не сматра оправданим опредељивање оволико великог износа средстава за субвенције, а детаљнија анализа је показала да чак ни та, издашно планирана средства, највероватније неће бити довољна за остварење свих планираних програма из области субвенција.

Уводе се нови програми субвенционисања и буџетске подршке, што је у супротности с императивом смањивања ових расхода у процесу фискалне консолидације и изградње тржишне привредне структуре. У 2013. години повећава се планирани фонд за субвенције у привреди за око 2 млрд динара. У 2013. години нису планиране неке субвенције из 2012, као што су субвенционисање продаје домаћих трактора, камиона и аутобуса или улагање у „РТБ Бор“ – и то је корак у добром смеру. Али, с друге стране, у већој вредности од уштеда повећане су друге субвенције и буџетски кредити. Као последица, Предлогом буџета за 2013. креирају се нови програми и подстицаји: бродоградње (1,2 млрд динара), Републике Српске за куповину вагона из Србије (1,2 млрд динара) или се повећавају постојећи програми: кредит за Републике Српску за куповину компјутера из Србије (повећање за око 400 милиона динара) и субвенције за станogradњу (повећање за око 900 милиона динара). Сматрамо да је, упоредо са завршетком појединих програма субвенционисања, требало одустати од нових програма и на тај начин смањити расходе за субвенције и укупне јавне расходе.

Изражен је ризик да извршена средства за субвенционисање инвеститора буду већа од планираних. Субвенцијама за инвестиције и запошљавање компензира се недостатак повољног амбијента за инвестирање у Србији. У 2013. години планира се раст ових субвенција за око 2,2 млрд динара (са 6 на 8,2 млрд динара). Тиме се наставља политика из претходних година, иако је она фискално неодржива и економски непожељна у средњем року. За већ уговорене инвестиције до краја октобра 2012, обавеза исплаћивања подстицаја у 2013. години износи 7,7 млрд динара, чиме се готово исцрпљује буџетирана

²¹ У прелиминарним пројекцијама Министарства финансија и привреде, издвајања за камате су такође била 4 млрд већа него у Предлогу закона о буџету за 2013. годину. Како се претпоставке о висини и структури јавног дуга у међувремену нису знатно промениле, накнадно смањење расхода за камате имплицитно може да значи промену пројекције кретања девизног курса за око 8% - што сматрамо неоправданим.

вредност за ове намене за читаву следећу годину. Уколико би се до краја ове и током следеће године закључили нови уговори који би подразумевали исплате подстицаја инвеститорима, то би значило да буџетирана средства неће бити довољна за испуњавање уговорних обавеза државе. Дакле, да би планирана средства била довољна за ефективне расходе неопходно је до краја 2013. године обуставити преузимање нових обавеза по основу субвенционисања инвеститора, што се, с обзиром на најаве креатора економске политике, чини мало вероватним. Стога постоји изражен ризик да потребна средства за субвенције у следећој години буду већа од планираних.

Табела 3. Субвенције у ребалансу за 2012. и Предлогу буџета за 2013. годину, изузимајући „ФИАТ“ (млрд динара)

	2012.	2013.	Разлика (2013-2012)
Субвенције у привреди	23,1	17,3	-5,8
за „ФИАТ“	13,6	5,7	-7,9
остале субвенције	9,5	11,6	2,1
Субвенције у пољопривреди	32,5	32,8	0,3
Субвенције за железницу	13,8	14,6	0,8
Субвенције за путеве	8,8	6,3	-2,5
Субвенције у области туризма	2,6	2,7	0,1
Субвенције за културу	0,4	0,4	0,0
Остале субвенције	8,1	8,2	0,1
Укупно	89,2	82,2	0,9

Извор: Министарство финансија и привреде, Фискални савет

Потребна средства за субвенционисање кредита за ликвидност биће већа од буџетираних. У 2012. биће исплаћено 1,3 млрд динара за субвенционисане камате на основу одобрених кредита за ликвидност у последња четири месеца 2012. Реч је о осамнаестомесечним кредитима, па ће се током целе 2013. године отплаћивати кредити одобрени у 2012. и евентуални нови кредити одобрени у 2013. години. Потребан износ средстава за субвенционисане камате у 2013. биће више него три пута већи него у 2012. години²² па је буџетирана вредност за ове намене (2,7 млрд динара) за најмање 2,5 млрд динара мања од потребне.

Субвенције за железницу остају највећи појединачни расход субвенција који се даје појединачном предузећу и сматрамо да би их требало смањити и/или променити намену за коју се одобравају. Субвенције за железницу износе 14,6 млрд динара и бележе раст у 2013. за око 800 милиона динара, због тога што се из субвенција исплаћују (индексиране) плате у железници. Подсећамо да је овде већи проблем структура, а не износ – добијене субвенције би требало искористити за инвестиционе инфраструктурне приоритете а не за зараде, вероватно прекомерног броја запослених у железници.

Неизвесне су последице измењених подстицаја у пољопривреди на јавне расходе, пошто нацрт новог закона не садржи обавезне процене финансијских ефеката. Нацрт закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (од 25. октобра 2012)

²² Под (рестриктивном) претпоставком да се у 2013. години кредити за ликвидност више не одобравају.

системски уређује подстицаје у пољопривреди и, у том смислу, представља позитивну промену у односу на досадашње мере аграрне политике. Наиме, уместо да се подстицаји, као до сада, уређују годишњим уредбама, пољопривредни произвођачи ће добити стабилнији, предвидљивији и транспарентнији оквир који ће им омогућити дугорочно планирање.²³ У образложењу Нацрта закона, међутим, нису представљене процене финансијских ефеката на буџет за текућу и наредне две године, што је иначе законска обавеза (према члану 48 Закона о буџетском систему). Износ буџетираних субвенција за пољопривреду је у 2013. години једнак издвојеним средствима у 2012. години и постоји ризик да овај оквир неће бити довољан за исплату свих обавеза према новом закону. Нацрт закона прописује минималне подстицаје и садржи одредбу према којој се максимални подстицаји утврђују у зависности од расположивих средстава у буџету. Ипак, с обзиром на то да су се критеријуми за подршку аграру често мењали²⁴, могуће је да не постоје статистичка евиденција и целовита евалуација ефеката који би били неопходни за објективну процену потребних средстава за подстицаје према новом закону. У том смислу, постоји ризик да планирана средства неће бити довољна за све исплате по основу нових обавеза државе и да се током године појави потреба за ребалансом и повећањем средстава за подршку пољопривредној производњи.

Издаци за набавку финансијске имовине смањени су у номиналном износу, јер је са ове ставке исплаћиван део средстава за „Железару Смедерево“, који је изостао из плана за 2013. годину. Издатке за набавку финансијске имовине посматрамо уз директне субвенције, јер су они суштински јако блиски. У 2013. години ови издаци ће се смањити за око 4,1 млрд динара (са 14,5 на 10,4 млрд динара) што у основи одговара расходима који су се из републичког буџета одвајали за „Железару Смедерево“. Премда је јасна намера Владе да приватизује ово предузеће и тако престане да га субвенционира, сматрамо да изостављање ових расхода из буџета потпада под оптимистично планирање буџетских расхода

Сматрамо да ће издвајања за субвенције премашити планирану вредност за 5 до 10 млрд динара. Имајући у виду изражене могућности да субвенције за пољопривреду, субвенционисане камате за кредите за ликвидност и субвенционисање инвеститора буду веће од буџетираних, процењујемо да постоји ризик да извршење субвенција превазиђе буџетирану вредност за 5 до 10 млрд динара. Уколико се покаже да је у наредној години потребно обезбедити додатна издвајања за „Железару Смедерево“, овај јаз би могао да порасте и на преко 10 млрд динара.

Идвајања за социјалне намене ће можда бити већа од плана због повећања инфлације. Поједина социјална издвајања се индексирају два пута годишње растом инфлације. У процесу припреме буџета за наредну годину, већ је дошло до корекције од 1 млрд динара услед повећане инфлације која је већ регистрована у подацима до септембра. Фискални савет процењује да ће за социјалне намене вероватно недостајати још једна до две милијарде динара, будући да очекујемо да се убрзање раста инфлације неће завршити са септембром и да ће ући у још једну планирану индексацију социјалних давања.

²³ Већа неизвесност присутна је код подстицаја за биљну производњу (члан 16), пошто, у зависности од расположивих буџетских средстава, министар може ограничити површину за коју се исплаћују подстицаји, а прописује се и за коју врсту биљне производње, за које културе и под којим условима се могу остварити подстицаји. Док овакве одредбе закона одступају од принципа предвидљивости, фискално су одговорније јер се аграрне мере уклапају у шири буџетски оквир.

²⁴ Мењали су се критеријуми за право на подстицаје, облици подстицаја, области подстицаја и износи подстицаја.

Најављује се продужетак програма једнократне помоћи пензионерима „тринаеста пензија“ иако то продужење није планирано буџетом. Програм „тринаесте пензије“ је у коалиционом договору дефинисан као једнократан у трајању од годину дана. С исплатом последње две рате ове помоћи у 2013. години, овај програм би се привео крају и тако је планиран и буџет за наредну годину. У јавности су се већ чуле најаве да би програм, уместо једнократне помоћи, могао да прерасте у трајно право. Уколико се то и деси, расходи буџета ће у наредној години премашити планирани оквир за додатне 4 млрд динара. Напомињемо и то да је Фискални савет још у својим претходним извештајима дао оцену да је овај програм неселективан, претерано издашан и лоше таргетиран.²⁵

Повећани су трансфери из републичког буџета локалној самоуправи. Осим редовних, ненаменских трансфера локалној самоуправи, за које је буџетом за 2013. годину предвиђено 35 млрд динара, на овај износ додата су и средства од 3 млрд динара (и 0,9 млрд за ЈП „Путеви Србије“ за зимско одржавање локалних путева). Сматрамо да је повећање издвајања за трансфер локалној самоуправи потпуно неоправдано, јер додатних 40 млрд динара из 2011. године (које је локална самоуправа добила на рачун републике изменом Закона о финансирању локалне самоуправе), представљају толико издашна средства да су све општине морале да буду у стању да апсорбују трошкове одржавања локалних путева.

Табела 4. Планирани расходи републичког буџета у 2013. години (млрд динара)

	Ребаланс 2012. године	Буџет за 2013. годину	Процена Фискалног савета
УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ	1.033,2	1.083,3	1.100,3
Текући расходи	975,8	1.026,0	1.043,0
Расходи за запослене	249,3	266,2	266,2
Расходи за коришћење услуга и роба	92,5	87,9	93,9
Расходи по основу отплате камата	65,9	95,1	95,1
Субвенције	89,2	82,2	89,7
Трансфери осталим нивоима власти	73,4	75,5	75,5
Остале дотације и трансфери	1,5	2,9	2,9
Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања	291,2	302,9	302,9
Социјална заштита из буџета	94,0	100,9	102,4
Остали текући расходи	16,3	12,5	14,5
Капитални издаци	42,8	46,9	46,9
Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика)	14,5	10,4	10,4

Извор: Министарство финансија и привреде, Фискални савет

Планирано је да капитална издвајања у 2013. из републичког буџета буду у реалном износу приближно иста као у 2012. години. Предвиђено је наиме буџетом за наредну годину да номинални раст издвајања за капиталне расходе у 2013. години износи око 9,6%. Мишљење Фискалног савета је да је ово недовољан раст. Наиме, све и да се

²⁵ За више детаља видети Оцену ребаланса буџета за 2012. годину и предлога закона с фискалним утицајима.

оствари план јавних инвестиција из републичког буџета²⁶, то би значило да се учешће тих инвестиција заправо смањује у БДП-у, јер ће номинални раст БДП-а бити нешто већи. Фискални савет смањење расхода за инвестиције у БДП-у сматра непожељном економском политиком. Додатни проблем је што се у пракси показало да су јавне инвестиције једини сегмент јавних расхода који се по правилу ребалансом буџета знатно смањује, јер се на овој ставци расхода остварују најлакше и најбезболније уштеде. Стога је могуће да се и ове, релативно ниско планиране, јавне инвестиције из републичког буџета не остваре до краја године.

3.5. Гаранције у Предлогу закона о буџету за 2013. годину

Учињен је напредак у области издавања државних гаранција. У буџету за 2013. годину предвиђено је да се издају гаранције у вредности од око 41 млрд динара за укупно шест пројеката, при чему су сви пројекти инвестициони.²⁷ У буџету за 2012. годину, поређења ради, биле су предвиђене гаранције у вредности од око 273 млрд динара за 29 пројеката, при чему је неколико гаранција чак било намењено јавним предузећима за задуживање за ликвидност.²⁸ Позитивно је то што није предвиђено издавање гаранција за кредите за ликвидност и што је вредност предвиђених гаранција знатно мања него у претходној години. Фискални савет је у својим анализама и извештајима указивао на потребу да се гаранције планирају, усмере на одређене приоритете и умање. Подсетимо се и да је један од разлога за прекид претходног аранжмана с ММФ-ом био превелики оквир за гаранције у 2012. години.

Предвиђене гаранције су планиране и у 2012. години. Све гаранције из предлога буџета за 2013. годину (осим гасовода Александровац-Копаноник-Нови Пазар-Тутин) биле су планиране и у буџету за 2012. годину, а неретко се у вишегодишњем периоду понавља план за издавање гаранција за исте пројекте пошто кредити нису били повучени. Ова чињеница говори у прилог тврдњи да се пројекти лоше планирају, што се онда одражава и на буџетски план. Примећује се да се у 2013. години планира издавање гаранције пословним банкама за задуживање Јавног предузећа „Емисиона техника и везе” (за пројекат „Прелазак са аналогног на дигитално емитовање телевизијског програма у РС“), а да је иста гаранција у истој вредности била планирана претходне године у корист Европске банке за обнову и развој.

Кредитилитет плана за гаранције и одређење за увођење реда у овој области у 2013. години могу бити нарушени остављеним простором за одобравање додатних гаранција. Корак који област гаранција удаљава од здравог и одрживог система учињен је у трећем делу Предлога закона о буџету. Њиме се релативизује утврђени оквир за гаранције у 2013. године. Наиме, члановима 34-36. Предлога закона о буџету (у трећем делу – „Извршавање буџета“) предвиђено је да Влада може да се задужи и одобри додатне гаранције у вредности од 400 милиона евра (што би практично представљало

²⁶ Можда и супротно утиску у јавности, из републичког буџета се финансира свега око једне трећине државних јавних инвестиција. Највећа издвајања за јавне инвестиције су на нивоу локалне самоуправе.

²⁷ Два кредита за АД „Железнице Србије”, два за ЈП „Србијагас”, један за ЈП „Електропривреда Србије” и један за ЈП „Емисиона техника и везе”.

²⁸ У пракси су гаранције биле мање од планираних, пошто су традиционално оквири за одобравање гаранција у буџету били прешироки и план се није остваривао током године. Тако је ребалансом за 2012. план за гаранције готово преполовљен у односу на првобитни план (смањен је на око 149 млрд динара).

удвостручење првобитног планираног оквира за гаранције из члана 3. Предлога закона). При томе, додатне гаранције се могу одобрити у изузетно великом броју случајева и прилично неселективно: у циљу обезбеђивања финансијске стабилности, спровођења процеса приватизације, одрживости дуга, финансирања или рефинансирања дуга директних и индиректних буџетских корисника, одобравања гаранција правном лицу чији је оснивач Република Србија, а које се бави кредитним пословима, пословима осигурања или пословима издавања гаранција. Остављена је, дакле, могућност да држава одобрава кредите и издаје гаранције за задуживање буџетских корисника за различите потребе, а, преко државних институција, и за подршку приватном сектору (као мера подршке производним и инвестиционим активностима привредних друштава). У групи набројаних случајева, уместо неселективне подршке буџетским корисницима и свим привредним друштвима, оправдано је, услед системског ризика, да се предвиде само додатно задуживање и гаранције за интервенције у финансијском сектору. Сличан додатни оквир постојао је и у претходном буџету, али је, поред мање вредности (300 милиона евра), листа за интервенције и додатне гаранције била ужа. Претходна лоша пракса је, дакле, новим буџетом додатно погоршана.

4. АНАЛИЗА ФИСКАЛНЕ ПОЗИЦИЈЕ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Од свих делова опште државе, локалне самоуправе бележе највиши раст расхода током 2012. године. Током првих осам месеци ове године, у односу на исти период прошле године, расходи на локалном су повећани чак за 16,4% у реалном износу. Изузетно повећање јавне потрошње на локалном нивоу првенствено је последица повећања прихода за 40 млрд динара услед измена Закона о финансирању локалних самоуправа из 2011. године.

Проблематично је не само повећање нивоа, већ и погоршање структуре јавне потрошње на локалном нивоу. Током првих осам месеци ове године, капиталне инвестиције су на локалном нивоу порасле за 8,6% у реалном износу, расходи за запослене су порасли за 11,4%, социјална давања за 18,2%, робе и услуге за 23,4%, док су субвенције на локалном нивоу реално повећане за 28,9%. Иако се очекивало да ће локалне самоуправе додатна средства у највећој мери искористити за повећање капиталних расхода, иницијални подаци говоре да су ови расходи заправо најмање повећани, док највише стопе раста бележе (дискрециони) расходи за робу и услуге и субвенције. С друге стране, и поред великог повећања расположивих средстава, локалне самоуправе и даље нису измириле акумулиране доцње из претходног периода које достижу 13 млрд динара. Такође, гомилају се примери нерационалног трошења средстава на локалном нивоу, попут додатног запошљавања или оснивања нових агенција, предузећа и др. Претходне тенденције указују на раст непродуктивних трошења на нивоу локалне самоуправе, а тиме и на смањење ефикасности укупног државног сектора. Слично погоршање економске структуре јавне потрошње такође је забележено током растеређења фискалне позиције локалних власти у периоду 2004-2006. година.²⁹ Отуда се успостављање вертикалне фискалне равнотеже између републичког и локалних нивоа власти намеће као приоритет у наредном периоду.

Вертикална фискална неравнотежа (однос средстава и одговарајућих обавеза) између републичког и локалних нивоа власти износи око 20 млрд динара у корист локалних самоуправа. Ову неравнотежу, која је првенствено настала изменама Закона о финансирању локалне самоуправе 2011. године, неопходно је елиминисати у што краћем року како би се зауставило ширење непродуктивних облика јавне потрошње на локалном нивоу и последично смањење ефикасности укупног државног сектора. Као могуће решење за поновно успостављање вертикалне равнотеже, Фискални савет предлаже да се укупна средства које локалне самоуправе добијају у виду пореза на зараде и (ненаменских) републичких трансфера на системски начин смање за око 20 млрд динара како би се смањио дефицит на републичком нивоу.³⁰ Вертикална равнотежа би (хипотетички) могла бити поново успостављена и преносом додатних надлежности локалним самоуправама у оквирном износу од 20 млрд динара. Међутим, искуства из међународне праксе, као и недавни неуспели покушај преноса одговорности за одржавање 6.000 километара регионалних путева, указују на то да (изнуђено) преношење додатних надлежности

²⁹ За више детаља видети Шестовић, Ј, 2008, „Макроекономски и фискални аспекти децентрализације“.

³⁰ Поменуто смањење средстава је могуће остварити или кроз смањење износа пореза на зараде који припада локалним самоуправа, или кроз смањење износа трансферних средстава. За више детаља видети поглавље „Успостављање одрживог система фискалне децентрализације“ у Мишљењу на Предлог фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину.

локалним самоуправама у кратком року неће омогућити жељене фискалне ефекте. Омогућавање локалним самоуправама да у средњем року на осмишљен и системски начин преузимају додатне надлежности и обавезе није спорно, али је постојећу фискалну неравнотежу између републичког и локалних нивоа власти неопходно отклонити у кратком року на исти начин на који је ова неравнотежа и настала – ефективним преносом средстава у износу од 20 млрд динара с локалног на републички ниво власти. Стога Фискални савет предлаже да се већ у наредној години усвоје мере којима би се постојећа вертикална неравнотежа преполовила.

Као прву меру за смањење вертикалне неравнотеже, Фискални савет предлаже да се 4 млрд динара за одржавање 6.000 километара прекатегорисаних регионалних путева у 2013. години финансира из локалних буџета уместо из буџета Републике. Прекатегоризацијом 6.000 километара регионалних путева у локалне путеве у марту ове године је, формално, створена додатна обавеза за локалне самоуправе у укупном износу од око 4 млрд динара. Прекатегоризација није урађена на системски начин, тако да додатне обавезе по појединим општинама нису одговарале додатним приходима које су општине оствариле законским изменама из 2011. године, што је додатно продубило хоризонталну неравнотежу између различитих општина. Међутим, у односу на иницијали системски Закон о финансирању локалних самоуправа из 2007. године, законске измене из 2011. године укупно су повећале расположива средства на локалном нивоу за преко 20 млрд динара. Отуда је локални ниво власти апсолутно био у могућности да преузме 4 млрд динара додатних обавеза за одржавање прекатегорисаних путева. Шта више, детаљне анализе Фискалног савета по појединачним општинама и градовима потврђују да су чак и неразвијене општине биле у могућности да апсорбују додатне трошкове за одржавање путева.³¹ Уколико постоје оперативни изазови да локалне самоуправе преузму одржавање додатних путева, могуће је надлежност за одржавање вратити на републички ниво - али је *кључно да финансијски трошак носе локалне самоуправе а не републички буџет*, имајући у виду велики вишак средстава у односу на обавезе на локалном нивоу.

Као другу меру за смањење вертикалне неравнотеже, Фискални савет предлаже да се буџетом за 2013. годину развијенијим градовима (привремено) укину трансфери из републичког буџета. Највеће повећање средстава услед законских измена 2011. године, у апсолутном износу, остварили су натпросечно развијени градови.³² Отуда би се укидањем трансфера натпросечно развијеним градовима оствариле уштеде од преко 7 млрд динара у републичком буџету. Пројекције показују да би чак и након укидања трансфера најразвијенији градови попут Новог Сада, Ниша или Крагујевца, имали на располагању већа средства него што је то био случај са иницијалним Законом о финансирању локалне самоуправе из 2007. године. С друге стране, неколицина градова (Чачак, Крушевац, Пирот, Јагодина, Шабац и Сомбор) осетили би делимично смањење средстава у односу на Закон из 2007. године. Међутим, чак и у случају ових градова, губици би били релативно скромни – 2 до 3% локалних буџета, што би се могло надоместити већом наплатом пореза на имовину.

³¹ За више детаља видети поглавље „Успостављање одрживог система фискалне децентрализације“ у Мишљењу на предлог фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину.

³² Изузетак је град Београд који је законским изменама 2011. године престао да прима трансфере од Републике, док му је припало 10% пореза на зараде мање него осталим општинама. Па ипак, финансијска позиција Београда је остала малтене идентична као да је иницијални Закон из 2007. године остао на снази. Ова чињеница представља додатни аргумент у прилог разматрања идеје да се и осталим натпросечно развијеним градовима укину ненаменски трансфери из републичког буџета.

Реализација две поменуте мере омогућила би смањење дефицита буџета Републике и консолидованог сектора државе у 2013. години за укупно 10 млрд динара. Осим тога, у кратком року би се преполовила вертикална неравнотежа и створила би се повољна полазна основа за доношење системског решења у наредним годинама. Фискални савет оцењује да би усвајање ове две краткорочне мере допринело већој кредибилности планова за смањење фискалног дефицита, што је нарочито важно у условима неизвесности у погледу остварења планираних прихода и уштеда.

Као трајно решење за успостављање вертикалне равнотеже, Фискални савет **предлаже да се најдаље до краја 2013. године усвоје системске измене Закона о финансирању локалних самоуправа.** Иницијални Закон о финансирању локалних самоуправа из 2007. године, настао као заједнички напор релевантних представника градова и општина, републичких органа и академске заједнице, био је изузетно позитивно оцењен од стране стручне јавности и имао је неподељену подршку различитих нивоа власти. Вишеструке несистематске измене средстава и обавеза на локалном нивоу током протеклих година урушиле су предвидивост финансирања локалних самоуправа и створиле велики мањак средстава од око 20 млрд динара на републичком нивоу. Отуда је приоритет да се у наредном периоду, у сарадњи са свим релевантним чиниоцима, поново успостави одржив и предвидив оквир за финансирање локалних самоуправа који ће на систематски начин решити постојеће проблеме хоризонталне неравнотеже између различитих локалних самоуправа, односно велики мањак средстава на републичком нивоу. Предложено (привремено) смањење трансфера локалним самоуправама у 2013. години у укупном износу од око 10 млрд динара помогло би да се предупреду додатна (контрапродуктивна) повећања јавне потрошње на локалном нивоу, пре него што се усвоји и ступи на снагу одрживо системско решење. Усвајање системског решења у што краћем периоду неопходно је не само да би се елиминисале постојеће фискалне неравнотеже већ и да би се спречио настанак нових неравнотежа у 2014. години, када се планира укидање накнаде за коришћење грађевинског земљишта, која чини око 0,4% БДП-а прихода локалних самоуправа.

5. ФИНАНСИЈСКИ ПЛАНОВИ ФОНДОВА ОБАВЕЗНОГ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА

Нагомилани дугови и потенцијални нови дугови у наредном периоду главни су проблем функционисања фондова који чине саставни део консолидованог буџета Републике Србије. Неопходно је да надлежна министарства што пре сачине план решавања ових проблем, пре свега постојећих доцњи, али и потенцијалних нових доцњи преваходно у систему здравствене заштите. Наиме, у консолидованом рачуну буџета, фондови не доприносе дефициту јер су уравнотежени трансферима из централног буџета. Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ) чине фондове који улазе у консолидовани рачун државе. Предлог закона о буџету Републике Србије за 2013. годину предвиђа трансфер од 252,8 млрд динара ПИО фонду и 13,7 млрд динара НСЗ док трансферна средства за РФЗО нису предвиђена. То значи да се предвиђа да РФЗО неће имати дефицит у 2013. години. Међутим, искуства из ранијих година показују да, услед различитих узрока (честа проширења листе лекова, неусклађеност обрачуна цене лекова између апотека и РФЗО, велики степен децентрализације набавке лекова и болничког потрошног материјала и др.), РФЗО ствара велике доцње које се на крају покрију из централног буџета.

Фискални савет подржава најаве Министарства финансија и привреде за решавање нагомиланих доцњи у систему финансирања здравства. Процене су да ће доцње у здравственом систему до краја 2012. године износити око 32,5 млрд динара. Од тога, дуг РФЗО је око 17,5 млрд динара док су нагомилани дугови болница и домова здравља достигли око 15 млрд динара. Министарство финансија и привреде је најавило да ће држава преузети ове доцње као јавни дуг, уз одређени дисконт, и да ће га сервисирати у наредне три године на кварталном нивоу. Такво решење оцењујемо као нужно за решавање проблема нагомиланих доцњи, чиме би се вратила ликвидност у систем здравства и спречило даље пропадање предузећа из овог сектора. Наиме, услед великих дуговања РФЗО и домова здравља према највећем дистрибутеру лекова у Србији, Велефарму, проглашен је стечај овог предузећа пре неколико месеци што је довело до озбиљних потреса на тржишту лекова и великих губитака за ову индустрију. Међутим, решавање проблема имаће за последицу повећање јавног дуга Србије, а могуће је да ће део преузетих обавеза (пре свега обавеза РФЗО) повећати дефицит консолидованог буџета за 2013. годину.

Паралелно са решавањем проблема нагомиланих дуговања у здравственом систему, потребно је отклонити и узроке њиховог настанка како се овај проблем не би поновио у будућности. Пре свега, потребно је дефинисати приоритете у финансирању како за здравствене институције (домове здравља и болнице) тако и за РФЗО. Највећи део доцњи настао у претходном периоду у здравственим установама проузрокован је ненаменским трошењем средстава ових установа. Према наводима Министарства здравља, уместо на лекове и медицинску опрему, здравствене установе плаћале су зараде запослених у тим установама, преко броја одобреног од стране РФЗО и Министарства, надајући се да ће на крају централна држава да покрије ове дугове. Процењује се да су здравствене институције запослиле око 13.600 људи мимо уговора са РФЗО, што знатно

оптерећује њихово функционисање.³³ Преузимање доцњи од стране државе подстиче здравствене установе да се понашају нерационално чиме се повећава вероватноћа да се овакво стање понови. Наиме, држава је у прошлости више пута преузимала доцње здравствених установа и других институција јавног сектора, што може да створи очекивање у јавном сектору да ће то држава и будућности наставити да чини. Стога је потребно увести ред и контролу трошења средстава здравствених установа и утврдити приоритете у плаћању. С друге стране, потребна је рационализација броја запослених и строга контрола запошљавања у здравственим установама јер је то један од основних разлога већих трошења од планираних.

Централизација куповине лекова и медицинског материјала може да донесе значајне уштеде услед економије обима, али и да допринесе смањењу корупције у здравству. Према евиденцији коју има РФЗО, ова установа годишње потроши око 30 млрд динара на куповину лекова, док још око 3 млрд динара годишње грађани издвоје кроз партиципацију за одређене групе лекова. Набавка лекова и медицинског материјала се тренутно врши децентрализовано, на нивоу болница и домова здравља. Набавке лекова се врше на нивоу 94 здравствене јединице груписане у 30 филијала (укључујући и десет јединица груписаних у три филијале на територији Косова и Метохије). Процењујемо да би се централизацијом јавних набавки лекова и медицинског материјала могло годишње уштедети око 3 млрд динара на основу ниже цене остварене економијом обима. С друге стране, смањено би се коруптивни притисак на лекаре у здравственим установама. Наиме, чињеница да је много средстава одлазило на медицински материјал за лабораторијске анализе, санитарски и други материјал, који су поједине болнице наручивале у огромним количинама (већим него што је то просек за Србију), указује на нерационално трошење наведених ресурса и потенцијалну корупцију. Уштеде на основу смањења корупције централизацијом јавних набавки лекова и медицинског материјала тешко је проценити, али би оне могле да иду и до додатних 10% од укупних потрошених средстава за ове намене.³⁴ Неопходно је већ у првом кварталу 2013. године да надлежна министарства заједно са РФЗО организују систем централне набавке лекова и медицинске опреме, да формирају јединицу у РФЗО која ће се тиме бавити и да дефинишу које групе лекова и на који начин ће се набављати у наредном периоду. Овај систем мора да буде спреман пре него што се укине могућност набавке од стене домова здравља и болница, како не би дошло до несташица.

Дефинисање листе лекова у складу са ЕУ стандардима једна је од претпоставки одрживог система финансирања здравства у Србији. Део доцњи настао у претходном периоду проузрокован је и честим изменама такозване позитивне листе лекова. На њој се налазе лекови чија се куповина од стране корисника покрива у потпуности или делимично средствима РФЗО. У периоду од 2004. до 2012. године удвостручен је број лекова на позитивној листи (Графикон 2). Последња проширења листе лекова, у јануару и септембру ове године (додатних 108 лекова на листи), сигурно ће повећати трошкове РФЗО у 2013. години, мада је ефекте ове мере веома тешко предвидети.³⁵ Из тог разлога, потребна је већа контрола издавања лекова од стране лекара као и усклађивање листе лекова са стандардима у ЕУ. Анализа показује да је у 2011. години продато око 91,5 милиона лекова

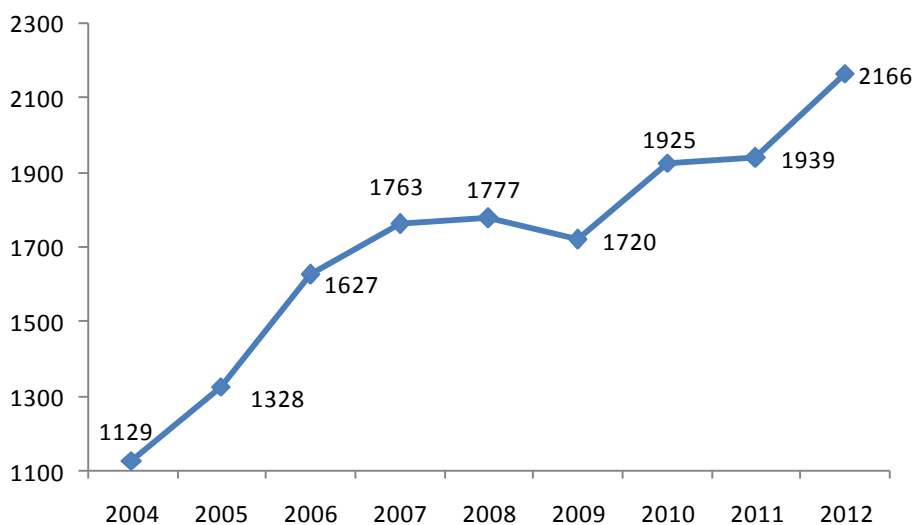
³³ Процена Министарства здравља.

³⁴ Процена Министарства финансија и привреде.

³⁵ Према веома грубој процени Фискалног савета, трошкови проширења листе лекова у 2013. години биће између 1 и 2 милијарде динара.

у Србији. Од тога, око 66,2 милиона су лекови домаћих произвођача чије је учешће у укупним годишњим трошковима набавке лекова од стране РФЗО око једна половина (око 14 млрд динара). Сматрамо да је за исте лекове различитих произвођача могуће предвидети да РФЗО признаје трошак само до висине стандардног лека на тржишту, који задовољава дефинисане медицинске норме, док би разлику која настаје услед евентуалног прописивања скупљег лека морали да покрију или установа која их прописује или купци. Тиме би се, с једне стране, подстакла ценовна конкуренција, а, с друге стране, спречило да се лобирањем фармацеутских компанија утиче на одлуку лекара који лек ће прописати. Ово би за резултат имало и побољшање трошковне ефикасности здравствене заштите јер би пацијенти добијали исти квалитет услуга, али уз мање трошкове. Предлажемо да у наредним месецима, надлежно министарство анализира ову могућност и да изађе с конкретним решењима и уштедама које се по овом основу могу остварити.

Графикон 2. Број лекова на позитивној листи, 2004-2012. година



Извор: Републички фонд за здравствено осигурање

Најављена корекција курса динара према еврџу који се користи приликом обрачуна цене увозних лекова представља ризик за стварање нових доцњи у РФЗО током 2013. године. У току су преговори произвођача лекова и представника Владе и РФЗО око обрачуноског курса динара. На основу Уредбе о критеријумима за формирање цена лекова за употребу у хуманој медицини чији је режим издавања на рецепт („Службени гласник РС“, бр. 41/11), за обрачун цене лекова примењује се курс од 99,3 динара за један евро. Како је тренутни курс преко 114 динара за један евро, а држава је дефинисала максималну цену за одређене лекове, постоји ризик да се због губитака који по том основу имају произвођачи дође до несташица појединих лекова на тржишту. С друге стране, најављено повећање обрачуноског курса за око 15% довешће до додатних трошкова за РФЗО нарочито у 2013. години. Ако претпоставимо непромењену тражњу за лековима, само за куповину лекова страних произвођача биће потребно предвидети додатне око 2,2 милијарде динара у 2013. години. Тај износ је потребно увећати за још бар милијарду динара под конзервативном претпоставком да у производњи домаћих лекова

увозна компонента учествује са око 50%.³⁶ Дакле, процена Фискалног савета је да ће у 2013. години бити потребно издвојити најмање 3 млрд динара више средстава за куповину исте количине лекова као у 2012. години.

Према процени Фискалног савета, у 2013. години се може очекивати додатни раст трошкова од 3-5 милијарди динара за куповину лекова и медицинска опреме. Усклађивањем обрачунског курса за лекове може се очекивати раст трошкова РФЗО у 2013. години за око 3 млрд динара уз додатни потенцијални трошак од 1-2 млрд динара по основу проширења листе лекова. Како ће курс у наредном периоду наставити да се усклађује, а листа лекова има даљи тренд повећања, може лако да се деси да по овом основу врло брзо настану нове доцње у здравственом систему. Да би се то спречило, потребно је размотрити адекватне мере штедње и контролу трошења средстава РФЗО. Уштеде би се могле остварити централизацијом набавке лекова, бољом контролом лекова који се прописују (приоритет јефтинији лекови) и бољом контролом лекова који доспевају на позитивну листу. Потребна је и боља контрола наплате доприноса за обавезно социјално осигурања од стране надлежних институција. Коначно, држава треба да јасно стави до знања здравственим институцијама да убудуће неће толерисати стварање доцњи у плаћањима, да предвиди јасне рокове за измиривање обавеза, као и да утврди приоритете у плаћањима. Програм реформе финансирања система здравствене заштите, који би укључивао све горе наведене елементе, потребно је да се дефинише најкасније до краја 2012. године, како би његова примена почела већ током првог квартала 2013. године.

Доцње у јавном сектору

Процењује се да доцње у државном сектору на консолидованом нивоу износе близу 50 милијарди динара, од чега чак 32,5 милијарди чине доцње у систему здравства. На основу расположивих података, Републички фонд за здравствено осигурање дугује за лекове и медицинску средства око 17,5 млрд динара. Здравствене установе (болнице и домови здравља) дугују додатних 15 млрд динара пре свега за лекове. Процењује се да су дуговања локалних самоуправа око 13 млрд динара, од чега око 8 млрд за капиталне расходе. Коначно, познато је да постоје и доцње у путарској индустрији око 2-3 млрд динара. При томе, нико у овом тренутку не може да гарантује да не постоје и неке друге доцње. На пример, неизвесно је шта се дешава и колике су заостале обавезе укинутаг Фонда за заштиту животне средине. Треба још напоменути да у ове доцње нису рачуната евентуална дуговања јавних предузећа која, уколико се испостави да се не могу платити, врло лако могу да постану јавни дуг државе.

Решавање доцњи допринеће расту ликвидности у привреди и створиће основ да се уведе ред у динамику плаћања обавеза од стране јавног сектора. Намеру Министарства финансија и привреде и Министарства здравља да преузму дугове болница као јавни дуг, уз одређени дисконт, оцењујемо као неопходну и као први корак ка решавању проблема доцњи у здравству. Сматрамо да доцње које постоје у РФЗО треба решити у овој и следећој години. Министарство финансија и привреде треба да припреми план на који начин ће ове доцње бити покривене тако да не угрозе планирани дефицит буџета у овој и следећој години, али ни да наруше одрживу путању јавног дуга предвиђену Фискалном стратегијом. Да би та два услова била испуњена, средства за

³⁶То се поклапа са анализом представника удружења домаћих произвођача лекова који тврде да су у претходне три године изгубили око 30 милиона евра због курсних разлика

решавања доцњи у 2013. години не би требало да буду већа од 0,5% БДП-а. С друге стране, сматрамо да локалне самоуправе треба да покрију своје доцње из средстава које су добиле у процесу фискалне децентрализације.³⁷ На тај начин, већ у првој половини 2013. године, створили би се услови да се све обавезе јавног сектора измирују без закашњења.

Паралелно с решавањем доцњи, потребно је предвидети контролне механизме и процесе који би спречили да дође до формирања нових доцњи у државном сектору. Пре свега, потребна је боља контрола трошења средстава буџетских корисника, али и трошење средстава локалних самоуправа, јавних предузећа и друштава капитала у власништву државе. Централизација набавке лекова у здравству, ограничење висине средстава за плате и субвенције на локалу и строга контрола запошљавања само су неки од начина за спречавање настанка доцњи у будућности. Потребно је да надлежна министарства већ до краја 2012, а најкасније у првом кварталу 2013. године, сачине кредибилан план за спречавање настанка нових доцњи. У супротном, преузимање доцњи од стране државе биће веома лоша порука буџетским корисницима да још више расипају средства и праве доцње, јер ће држава то свакако на крају покрити из буџетских средстава.

³⁷ За више детаља видети поглавље „Успостављање одрживог система фискалне децентрализације“ у Мишљењу на предлог фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину.