



Република Србија
Фискални савет

Оцена Програма мера за одржање фискалног дефицита Владе Републике Србије

Фискални савет подржава свако настојање Владе Републике Србије да смањи буџетски дефицит, али оцењујемо да се планираним Програмом мера за одржавање фискалног дефицита неће обезбедити довољне уштеде чак и да се он у потпуности оствари, а вероватно је да ће ефекти бити нешто мањи од предвиђених.

Влада Републике Србије је усвојила мере за смањење дефицита. Влада Републике Србије је на седници од 29. марта 2012. године усвојила Програм мера за одржање фискалног дефицита (у даљем тексту: Програм). У Образложењу Програма наводи се да је планирани буџетски дефицит у 2012. години тешко остварив услед неповољног кретања јавних прихода и да су потребне мере како би одступање од планираног дефицита било што мање. Укупни планирани ефекат Програма износи 15,7 милијарди динара и састоји се из повећања прихода буџета на основу преузимања сопствених средстава буџетских корисника у износу од 10,9 милијарди динара и смањења расхода на основу уштеда на дискреционим расходима у износу од 4,8 милијарди динара. Фискални савет има законску обавезу (Закон о буџетском систему, члан 92е) да даје независну и кредибилну оцену мера економске политике које предлаже Влада у циљу остваривања квантитативних циљева фискалне политике.

Укупне предвиђене уштеде од 15,7 милијарди динара нису довољне чак и када би се у потпуности оствариле. Фискални савет је крајем претходне године упозорио да се у 2012. години највероватније неће остварити планирани фискални дефицит опште државе од 4,25% БДП-а (152 милијарде динара), првенствено услед оптимистичног планирања јавних прихода. Подаци о извршењу консолидованог буџета за прва два месеца 2012. године, уз прелиминарне податке о приходима и расходима републичког буџета у марту, указују на још неповољније трендове од оних на које је Фискални савет указивао у децембру. Први показатељи указују да би дефицит опште државе у прва три месеца 2012. године могао да буде око 55 милијарди динара уместо планираних 26 милијарди динара, што већ представља одступање од циља за први квартал од око 30 милијарди динара. Стога мере планиране Програмом којима би се дефицит државе смањио за свега 15,7 милијарди динара неће бити довољне да врате фискалне токове у потребне оквире.

Стварни ефекти планираних мера, према процени Фискалног савета, биће мањи од предвиђених и износиће око 13 милијарди динара (уместо предвиђених 15,7 милијарди динара). Владиним програмом је предвиђено да се на основу преузимања сопствених прихода буџетских корисника приходи буџета повећају за 10,9 милијарди динара од тренутка усвајања Програма до краја 2012. године, а корисници чија се средства преусмеравају су: Управа за трезор (планирани износ који се преноси на приход буџета износи 920 милиона динара), Министарство културе (420 милиона динара), Фонд за заштиту животне средине (4.378 милиона динара), Буџетски фонд за шуме Републике Србије (1.390 милиона динара), Републички геодетски завод (3.570 милиона динара), Дирекција за мере и драгоцене метале (128 милиона динара) и Министарство за инфраструктуру и енергетику (52 милиона динара). Програмом није разјашњено из којих извора ће обухваћени буџетски корисници финансирати своје обавезе када у 2012. години остану без сопствених средстава. Поједини буџетски корисници обухваћени Програмом из ових извора измирују плате за своје запослене (Републички геодетски завод). Будући да Програмом није предвиђено отпуштање запослених у Републичком геодетском заводу, остаје нејасно како ће се испуњавати законска обавезу исплате зарада запослених када се сопствени приходи слију у централни буџет (око 900 милиона динара). Уколико те обавезе преузме буџет Републике – за толико ће се онда умањити и позитивни фискални ефекти преноса сопствених прихода буџетских корисника на опште приходе буџета Републике. Поред исплата зарада, поједини буџетски корисници, попут Фонда за заштиту животне средине и Буџетског фонда за шуме, имају пројекте који су у току (на класификацији специјализоване услуге и субвенције), а могуће је да постоје и друге обавезе преосталих корисника које се законски морају испунити до краја године. Средства за ове намене ће се стога, по свему судећи, обезбедити такође из републичког буџета. Због тога Фискални савет процењује да ће нето ефекат за буџет бити највероватније мањи за око 3 милијарде динара од планираних 10,9 милијарди динара.

Преузимање дела сопствених средстава од одређене групе корисника представља корак у добром смеру, али треба имати у виду да оваква одлука Владе представља *ad hoc*, интервентну меру. Фискални савет је у својим претходним извештајима упозоравао на проблем недовољне контроле трошења сопствених прихода појединих буџетских корисника, као и на то да садашњи начин приказивања и трошења јавних средстава (која се прикупљају на овај начин) не представља добру праксу управљања јавним финансијама.¹ Потребно је да се на системски начин уреди област свих сопствених прихода буџетских корисника, како би они могли да планирају своје расходе и да ефикасно обављају своје друштвене функције.

Фискални савет оцењује да је други део мера предвиђених Програмом – смањење дискреционих расхода за 4,8 милијарди динара – могуће остварити. Расходи који су предвиђени законским прописима (плате, пензије и социјална давања) неће се смањивати у односу на план, а неће бити ограничени ни капитални расходи и подстицаји за пољопривредну и индустријску производњу. Мере уштеде планирају се готово линеарно на другим дискреционим расходима: трошковима путовања, услугама, текућем одржавању, материјалу, дотацијама невладиним организацијама, машинама и опреми и нематеријалној имовини. Уштеде на наведеним позицијама планирају се у распону од 10 до 15% у односу на планиране расходе и укупно се процењују на 4,8 милијарди динара. Фискални савет ипак процењује да је простор за овакав вид

¹ Расходи из сопствених прихода буџетских корисника расту у претходних неколико година, са око 50 млрд у 2010. на око планираних 70 млрд у 2012. години. У анализи буџета за 2012. годину Фискални савет је оценио да се, упоредо са резovima расхода на нивоу републичког буџета, предвиђа изузетно висок раст (око 20% реално) расхода из сопствених прихода.

консолидације све мањи. У буџету Републике за 2012. годину већ су предвиђене изражене уштеде у набавци робе и услуга (за око 10% реално у односу на 2011), па је Фискални савет приликом анализе буџета оценио да у 2012. години постоји ризик да се поједини потребни расходи не извршавају и да се увећају доцње државе. Уштеде ће бити могуће само уколико се утврде приоритети и предвиде рационализације, за шта је, међутим, потребан план који није представљен у предложеном линеарном смањењу великог броја дискреционих расхода.

Фискални савет подржава ограничење издавања гаранција и пројектног задуживања. Предвиђено је издавање гаранција домаћим пословним банкама у 2012. години до 120 милиона евра (буџетом за 2012. планирано је 432,5 милиона евра) и ограничавање пројектног домаћег задуживања на износ од 17,5 милиона евра (буџетом планирано 115 милиона евра). Циљ наведених ограничења јесте успоравање раста јавног дуга који је на крају 2011. године премашио законску границу од 45% БДП-а и наставља да расте и у 2012. години. Уједно се на овај начин отклања један од разлога који су довели до замрзавања аранжмана са Међународним монетарним фондом. Фискални савет међутим сматра да је за избегавање кризе јавног дуга у наредним годинама неопходна још оштрија контрола и смањење издавања државних гаранција.

Фискални савет оцењује да су неопходне и друге хитне мере штедње. Подаци из првог квартала 2012. године указују на високу вероватноћу да фискални дефицит до краја године буде знатно већи не само од оног који је планиран буџетом, већ и од наше првобитне процене из децембра. Већ у прва три месеца могуће је да ће се одступити од циљног дефицита за први квартал за око 30 милијарди динара, а како нема наговештаја да ће се неповољни трендови преокренути током године, тај јаз ће вероватно бити све већи. С обзиром на знатно већу вредност недостајућих средстава у овој години, Програмом предвиђене уштеде од 15,7 милијарди динара нису довољне и фискално правило о буџетском дефициту би, у изостанку других мера, сигурно било нарушено. Стога је потребно да се усвоје и спроведу и друге мере у правцу фискалне консолидације, које би укључиле и остале јединице опште државе и јавног сектора (локални ниво власти, па и јавна предузећа).

У Београду, 30. марта 2012. године