

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2013. ГОДИНУ

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 околико 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 предлажемо 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.

ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ ПРЕДЛОГА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА 2013. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2014. И 2015. ГОДИНУ

Предлогом фискалне стратегије предвиђено је смањење фискалног дефицита које ће довести до заустављања раста јавног дуга и његовог смањења у средњем року. Предлогом фискалне стратегије планиран је дефицит од 3,6% БДП-а у 2013. години, 1,9% БДП-а у 2014. години и 1% БДП-а у 2015. години. Путања дефицита је дефинисана тако да доведе до заустављања раста учешћа јавног дуга у БДП-у на крају 2013. године, а у наредним годинама да доведе до смањивања односа јавног дуга и БДП-а.

Кредибилан план за смањење јавног дуга је не само законска обавеза Владе већ је и неопходан услов за избегавање кризе јавног дуга. Јавни дуг ће на крају 2012. године, по свему судећи, премашити 60% БДП-а, што је за земље сличне Србији висина јавног дуга при којој је избијање кризе врло вероватно. Да би се криза јавног дуга избегла, Влада је у обавези да припреми кредибилан план за заустављање даљег раста, а затим и обарања учешћа јавног дуга у БДП-у. Само под тим условима инвеститори ће наставити да позајмљују новац држави, јер би у противном – уколико и у будућности јавни дуг настави да расте без преокрета тренда – постало извесно да држава у једном тренутку неће бити у могућности да сервисира своје обавезе. Смањивање јавног дуга је и законска обавеза Владе, будући да је Законом о буџетском систему предвиђено да Влада Народној скупштини, заједно са буџетом за наредну годину, поднесе и програм за враћање јавног дуга у законску границу од 45% БДП-а.

Планирано снажно смањивање дефицита у 2013. години обезбедиће се краткорочним мерама – повећањем пореза и ограниченим растом пензија и плата. Фискални дефицит је основни покретач раста јавног дуга и само је његовим оштрим смањењем могуће преокренути тренд раста јавног дуга. Због тога је од октобра 2012. године (заједно са ребалансом буџета за 2012. годину) Влада започела спровођење програма фискалне консолидације – усвојене су краткорочне мере на приходној и на расходној страни буџета којима ће се знатно смањити фискални дефицит у 2013. години. Планирано је да се фискални дефицит у 2013. години смањи са 6,7% БДП-а (из 2012. године) на 3,6% БДП-а и да се то оствари првенствено повећањем пореза (ПДВ, акцизе) и ограничавањем номиналног раста пензија и плата у јавном сектору. Стварни фискални дефицит би у 2013. години међутим могао да буде нешто већи од планираног, јер постоје одређени ризици да приходи буду мањи, а расходи већи од планираних, али је несумњиво да ће већи део планираног смањења дефицита у 2013. години бити остварен.

Знатним смањивањем дефицита у 2013. години, међутим, само је привремено обезбеђена макроекономска стабилност, а криза јавног дуга још није избегнута. Да би се криза јавног дуга избегла, потребно је не само зауставити већ и потпуно преокренути тренд раста јавног дуга. Због тога је и након 2013. године неопходно наставити снажно смањивање дефицита и у 2014. и у 2015. години. Дефицити који су дефинисани у Предлогу фискалне стратегије (1,9% БДП-а у 2014. години и 1% БДП-а у 2015. години) одговарајући су за остваривање овог циља. Постизање овакве путање дефицита државе претпоставља пак изузетно велико прилагођавање јавних финансија, што ће бити озбиљан изазов у наредне три године.

Планирано је да се смањивање фискалног дефицита од 2014. године остварује искључиво смањивањем јавних расхода, а не и додатним повећањем јавних прихода. Предлогом фискалне стратегије предвиђено је да се учешће јавних расхода у БДП-у у

свега две године (2014–2015) смањи за око 3% БДП-а. Фискални савет подржава приступ према ком се неопходно смањивање фискалног дефицита у средњем року постиже смањењем јавних расхода. Закључујемо такође да постизање овако великих уштеда ипак неће моћи да се оствари само рационалнијом потрошњом и смањењем дискреционих расхода државе, већ да оне могу да буду једино производ спровођења свеобухватних структурних реформи јавних расхода.

Проблем је, међутим, што Предлогом фискалне стратегије није представљен одговарајући програм којим би се постигло планирано снажно смањивање јавних расхода у средњем року. Структурне реформе из Предлога фискалне стратегије, које треба да доведу до планираног смањења расхода буџета, сувише су широко постављене, без конкретних циљева и рокова, због чега сматрамо да нису кредибилне. Препоручујемо да Фискална стратегија буде побољшана на тај начин што ће се унети конкретни предлози и временски прецизирани планови. Такође, потребно је да ограничења расхода по министарствима у периоду 2014–2015. године буду конзистентна с планом смањења јавних расхода. Према Предлогу фискалне стратегије, дозвољени расходи корисника републичког буџета у 2014. и 2015. години превелики су и морали би да се смањене би ли се остварило жељено смањење јавних расхода у 2014. години.

Фискални савет, свестан озбиљности ситуације и хитности започињања структурних реформи, овим извештајем предлаже Влади детаљнији и шири списак конкретних мера у склопу структурних реформи. Опасност од избијања кризе јавног дуга још није прошла, а за њено избегавање пресудно ће бити започињање свеобухватних структурних реформи у првој половини 2013. године. Због тога Фискални савет у својој Оцени Фискалне стратегије заузима нешто конструктивнији и активнији став од уобичајеног за овакву врсту извештаја – предлажући нове и допуњујући већ предложене структурне реформе чије спровођење сматрамо потребним у 2013. години. Ти предлози су представљени у поглављу „Структурне реформе“ и односе се на: систем пензијског осигурања, запошљавање и зараде у јавном сектору, реформу државних и јавних предузећа, систем субвенција, социјалне заштите и успостављање фискално одрживог система фискалне децентрализације. Уз ове предлоге, сматрамо да је потребно Предлогом фискалне стратегије детаљније дефинисати мере за унапређење система јавних набавки, рада Пореске управе, система образовања и здравства и друго.

Враћање јавног дуга у законски оквир оствариће се тек у периоду од 6-8 година. Битно је напоменути и да ће процеси фискалне консолидације и враћање јавног дуга у законски оквир (45% БДП-а за Србију) захтевати посвећеност том циљу у дужем периоду. Тако ће до враћања јавног дуга у законски оквир, уз врло рестриктивну фискалну политику, доћи тек око 2020. године (уз нека методолошка побољшања статистике националних рачуна можда и око 2018. године – видети поглавље о јавном дугу). То, међутим, није неуобичајено нити специфично само за Србију. План фискалне консолидације Европске уније подразумева враћање нивоа јавног дуга испод границе од 60% до 2025. године.¹ Став Фискалног савета је да ни тада не би требало знатно променити курс економске политике, јер одрживи дугорочни ниво јавног дуга за Србију износи око 35% БДП-а.

¹Видети детаљније у: *OECD* (2011), “*Restoring Public Finance*”.