



Република Србија
Фискални савет

**ОЦЕНА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2012. ГОДИНУ
И ПРЕДЛОГА ЗАКОНА С ФИСКАЛНИМ УТИЦАЈИМА**

Београд, 13. септембар 2012. године

Уводне напомене

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Према члану 92ж Закона о буџетском систему, Фискални савет припрема и доставља Народној скупштини анализу предлога ребаланса буџета и процене о фискалним утицајима предлога закона.

Влада Републике Србије усвојила је 10. септембра 2012. године више предлога закона који имају фискалне импликације. У овом извештају Фискални савет даје мишљење на ове законе.

У првом делу извештаја анализирамо фискалну динамику и планове у 2012. години, као и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину (ребаланс буџета), који је Фискални савет добио од Министарства финансија 5. септембра 2012. године.

У другом делу извештаја Фискални савет даје мишљење на предлоге и измене закона који имају ефекте на јавне приходе и порески систем:

- Закона о порезу на додату вредност,
- Закона о акцизама,
- Закона о порезу на доходак грађана,
- Закона о републичким административним таксама,
- Закон о финансирању локалне самоуправе,
- Закона о пореском поступку и пореској администрацији и
- Закона о фискалним касама.

Поред наведених закона, у другом делу извештаја Фискални савет даје оцену предлога закона и других аката који за последицу имају промене буџетског система и јавних расхода:

- Закона о буџетском систему,
- Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору,
- Закључак Владе о програму „Тринаеста пензија“ и
- Закона о јавним предузећима.

РЕЗИМЕ

РЕЗИМЕ ОЦЕНЕ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2012. ГОДИНУ И ФИСКАЛНЕ ОДРЖИВОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Стање у ком се тренутно налазе јавне финансије у Србији алармантно је и захтева одлучне мере фискалне политике. Првих осам месеци 2012. године обележили су готово неконтролисани раст фискалног дефицита и, последично, јавног дуга, па је и могућност избијања дужничке кризе постала врло вероватна. Фискални дефицит ће у 2012. години достићи 6,5% БДП-а, а јавни дуг ће на крају године бити око 60% БДП-а. Неповољну ситуацију додатно отежава чињеница да је већ у кратком року (до краја 2012. године) потребно обезбедити на финансијском тржишту и/или билатералним споразумима око 1,7 милијарди евра и додатних 4-5 милијарди евра за обавезе које предстоје у 2013. години. Да би се криза предупредила потребно је одмах спровести одлучне краткорочне мере фискалне консолидације – за „гашење пожара“ – али и без одлагања почети структурне реформе којима би се обезбедила трајна одрживост јавних финансија у Србији.

Фискални савет, на основу кретања јавних прихода и јавних расхода, процењује да би консолидовани дефицит државе (без нових мера Владе) до краја године могао да износи око 216 милијарди динара (6,5% БДП-а). Процењени дефицит државе је нешто већи у односу на процену из последњег извештаја Фискалног савета из маја, када смо могући дефицит у 2012. проценили на око 206 милијарди динара. Напомињемо такође да је фискални оквир који је са договорен са ММФ-ом у децембру 2011. године, подразумевао циљани дефицит у 2012. од 152 милијарде динара, што значи да садашњи трендови у јавним финансијама указују на одступање од плана с којим се ушло у 2012. годину за чак 65 милијарди динара. На републичком нивоу, који чини највећи део јавних финансија државе, процењујемо да би дефицит у 2012. години, без нових мера Владе, износио 197 милијарди динара.

До краја године јавни дуг ће бити око 60% БДП-а. Крајем јула 2012. године јавни дуг Србије је, према подацима Министарства финансија, износио 15,5 милијарди евра, односно око 55% БДП-а. На овај износ се, по Закону о буџетском систему, додаје и негарантовано задужење локалног нивоа власти које износи око 1,4% БДП-а, па је тренутни ниво јавног дуга у Србији око 56,5%. До краја године јавни дуг ће наставити да расте и приближно ће достићи, а можда чак и престићи, ниво од 60% БДП-а. Наиме, држава ће се задужити за око 3,5% БДП-а за финансирање дефицита до краја године и за повећање депозита који су тренутно нижи од потребних. Могућ је и додатни раст јавног дуга по основу повлачења гарантованих кредита који су већ одобрени, а нису повучени. Због тога процењујемо да ће јавни дуг на крају године (под условом да не дође до осетније промене вредности динара) на крају године бити око 60% БДП-а.

До краја године потребно је да се за финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга обезбеди око 1,7 милијарди евра, а у 2013. години додатних четири до пет милијарди евра – што ће представљати озбиљан изазов. Осим финансирања фискалног дефицита и повећања депозита, до краја године на наплату доспева и око 880 милиона евра постојећег дуга. Стога закључујемо да је за потребе

финансирања обавеза државе до краја 2012. године потребно на финансијском тржишту и/или билатералним споразумима обезбедити око 1,7 милијарди евра што ће бити веома тешко. Напомињемо и да до краја године доспева 530 милиона евра државних записа, али сматрамо да може бити тешкоћа да се обнови и то задуживање. Требало би такође већ сада припремити и план за финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга који доспева у 2013. години, за шта ће бити потребно обезбедити четири до пет милијарди евра (у зависности и од висине фискалног дефицита у наредној години). Посебно је важно да се до краја ове године обезбеде неопходна средства за финансирање обавеза државе у јануару и фебруару која износе око 700 милиона евра.

Постоје јасне назнаке да се Влада у начелу слаже са дијагнозом Фискалног савета о тренутном стању јавних финансија. Последње изјаве државних званичника указују на то да у Влади и надлежним министарствима постоји јасна свест о суштини и величини проблема у којима се тренутно налазе јавне финансије. Ове оцене су у складу с анализама и оценама Фискалног савета. Због тога је, као реакцију на погоршање фискалних токова, Влада најавила програм фискалне консолидације који има за циљ смањивање дефицита и заустављање раста јавног дуга – што и Фискални савет сматра неопходним (видети извештај Фискалног савета из маја 2012. године: „Предлог мера Фискалне консолидације 2012-2016. године“).

Први одговор Владе на алармантно стање у јавним финансијама (ребаланс буџета) је, међутим неодговарајући, мада су структурне мере које се односе на пореску политику и умањење раста пензија и зарада – у основи добре. Предложени ребаланс буџета за 2012. годину није адекватан одговор на озбиљне изазове у јавним финансијама, зато што доноси додатно повећање дефицита уместо његовог смањења. То је последица великог повећања расхода („тринаеста пензија“, субвенције и друго), које превазилази уштеде које ће се до краја године остварити умањењем раста пензија и зарада и повећањем пореза (ПДВ, акцизе и др). У ширем контексту, важно је истаћи да су мере које се односе на пореску политику и ограничавање раста пензија и зарада важне структурне мере које ће своје највеће ефекте имати тек од 2013. године, а да је повећање неких расхода у ребалансу једнократно и привремено – до краја године. Ипак, за кредибилност читавог пакета фискалне консолидације било је важно да први корак у фискалној консолидацији буде смањење, а не повећање дефицита ребалансом републичког буџета, чак и када узмемо у обзир да је повећање дефицита највероватније само привремено.

Да није било ребаланса дефицит буџета Републике у 2012. години би износио око 197 милијарди динара. Као што је поменуто у претходном делу текста, без нових мера Владе, дефицит консолидоване државе у 2012. би износио око 216 милијарди динара (6,5% БДП-а), а дефицит републичког буџета би износио око 197 милијарди динара. Ти дефицити су знатно већи од оних који су планирани почетком године и који су договорени са ММФ-ом (152 милијарде динара за државу и 140 милијарди динара за буџет Републике). Разлози за повећање дефицита су погоршање макроекономског окружења (нижи раст БДП-а, већа инфлација и мања вредност динара у односу на план) и експанзивна фискална политика у првој половини године. Процењујемо да је повећању фискалног дефицита у 2012. години у односу на договор са ММФ-ом погоршање макроекономског окружења допринело са око 45%, а експанзивна фискална политика из прве половине године са око 55%.

Ребалансом су предвиђене уштеде и повећање прихода – од преко 20 милијарди динара. Промена пореских закона (повећање опште стопе ПДВ-а са 18% на 20%, повећање акциза на дуванске производе и стопе пореза на доходак грађана) утицаће на смањење дефицита за 15 до 17 милијарди динара, док ће се по основу мање октобарске индексације пензија и зарада у 2012. уштедети око 4 милијарди динара.

Додатних 1-2 милијарде динара ће се уштедети на расходима буџетских корисника чији сопствени приходи прелазе на општи приход Републике. Све наведене мере су у складу са добром праксом управљања јавним финансијама и Фискални савет их оцењује позитивно.

Ребалансом је, међутим, предвиђено и додатно повећање расхода, за преко 25 милијарди динара. Као нова и фискално врло издашна расходна мера која трајно повећава дефицит додата је „исплата тринаесте пензије“, која подразумева да се свим пензионерима чија су месечна примања мања од 15.000 динара исплаћује додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, што ће државу коштати у 2012. години око 4 милијарде динара. Фискални савет сматра да предложени програм није фискално одговоран, да је лоше таргетиран и неусклађен с постојећим пензијским системом и системом социјалне заштите. За субвенције и буџетске позајмице привреди (ФИАТ, грађевинарство, вагоноградња, субвенционисани кредити за ликвидност и остало), ребалансом је повећан буџет за преко 10 милијарди динара. Мишљење Фискалног савета је да је садашњи систем субвенција у Србији растрошан и неселективан, те да је пре било каквог повећања ових издатака (макар неки од њих били и оправдани) било неопходно остварити уштеде преиспитивањем оправданости и сврсисходности издвајања постојећих средстава за субвенције. Уз све наведено, повећане су за око 9,5 милијарди динара субвенције у пољопривреди, као мера Владе за ублажавање последица суше. Фискални савет сматра да је ова мера оправдана уколико су средства усмерена ка онима који су највише погођени последицама суше и ако представља једнократну помоћ, а не трајно повећање субвенција за пољопривреду. Трајно повећање субвенција за пољопривреду може да буде фискално одговорно само ако се остварује на рачун смањења других субвенција државе.

У појединим министарствима предвиђено је повећање раста зарада мимо важеће законске индексације. Ребалансом буџета је предвиђено укупно повећање издвајања за зараде у односу на претходну годину за готово 15% што се никако не може објаснити законском индексацијом. Посматрано детаљније – по појединачним министарствима – уочили смо повећања расхода за запослене која нарушавају сва законска ограничења у погледу кретања зарада у јавном сектору (Министарство унутрашњих послова). Практика коју смо уочили, не само на републичком већ и на локалном нивоу власти – да се проналазе начини за повећавање зарада мимо индексације – релативизује значај предложеног ограничења раста зарада и смањује кредибилитет једне од најзначајнијих мера фискалне консолидације, па је због тога нарочито опасна.

Фискални савет сматра да је средства за нове мере и политике било могуће обезбедити избором приоритета и прерасподелом у оквиру расположивих средстава (како у републичком буџету тако и на различитим нивоима власти), а не повећањем дефицита. У том контексту, важно је истаћи да су неки буџетски корисници и нивои власти у 2012. години неуобичајено много повећали своје расходе. Овде на првом месту мислимо на локалну самоуправу. У првој половини 2012. године издаци за субвенције на локалном нивоу реално су повећани за чак 40%, издаци за набавку робе и услуга за око 30%, а расходи за зараде су реално порасли за око 12% у односу на исти период претходне године. Сматрамо због тога да је и у кратком року неопходно успоставити механизам којим би се, након преиспитивања оправданости и рационализације расхода локалне самоуправе, оствариле знатне уштеде већ у 2012. години. Тим средствима су могле бити финансиране неке нове расходне мере Владе (ублажавање последица суше, на пример) које се сада финансирају повећањем дефицита. Напомињемо и да је став Фискалног савета да снажна фискална консолидација није могућа (или је тешко изводљива) без отклањања неравнотеже која

је изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године створена између прихода и расхода буџета Републике и локалних заједница.

Смањење дефицита (фискална консолидација) у наредним годинама мора да буде изузетно оштро, да би се зауставио даљи раст јавног дуга и тако избегла дужничка криза. Раст јавног дуга је по свему судећи неизбежан и у 2013. години, јер је његово будуће кретање добрим делом већ предодређено садашњим високим фискалним дефицитом и slabим привредним опоравком. Тренд раста учешћа јавног дуга у БДП-у је, међутим, могуће преломити у 2014. години, а затим започети његово трајно смањивање, за шта је Фискални савет извео одговарајућу путању кретања фискалног дефицита. Према тој путањи, фискални дефицит би у 2013. години требало да износи 3,5% БДП-а, у 2014. години 1,9% БДП-а, у 2015. години 1% БДП-а, док би се у 2016. години остварила фискална равнотежа. У случају да прилагођавање дефицита буде такође снажно, али не толико колико препоручује Фискални савет (као репер смо узели прелиминарну најаву Владе да ће дефицит у 2014. години износити 4% БДП-а), однос јавног дуга према БДП-у би наставио да расте и у 2014. години, а вероватноћа банкрота државе била би врло велика.

Три су кључне групе мера којим би се избегла криза јавног дуга, а Влада је започела спровођење две. У свом извештају од маја Фискални савет је дефинисао три основна стуба на којим би почивао успешан програм фискалне консолидације. То су: 1) пореска реформа, 2) замрзавање раста пензија и плата као највећих јавних расхода и 3) уштеде које би се оствариле реформама и повећањем ефикасности јавног сектора. Влада је за сада започела спровођење прве две групе мера. Према постојеће одређене модификације у односу на наш предлог из маја, фискалне импликације мера које је предложила Влада у домену пореске политике и контроле раста пензија и плата готово су идентичне као у предлогу Фискалног савета. Тако је уместо пореске реформе коју је предложио Фискални савет, а која је уз повећање ПДВ-а подразумевала и смањивање фискалног оптерећења на рад, Влада дала предлог нешто мањег повећања ПДВ-а, али без смањења оптерећења рада. Ефекти на повећање јавних прихода су врло слични у оба случаја. Још је већа подударност предлога Фискалног савета и предлога Владе у погледу контроле раста пензија и зарада у јавном сектору. Након нашег извештаја из маја дошло је до убрзања инфлације, тако да је предлог ниског индексирања пензија и зарада са 2% у октобру и априлу следеће године, практично идентичан замрзавању – под претпоставкама о инфлацији које смо користили у мају 2012. године.

Изостаје међутим трећи, реформски, стуб фискалне консолидације, који је, према нашем мишљењу, и најбитнији. Да би се избегла криза, Влада ће морати да одговори на много изазова, што ће подразумевати и доношење неких непопуларних мера. У извештају од маја идентификовали смо бројне горуће проблеме јавних финансија у Србији без чијег решавања неће моћи да се спроведе успешна фискална консолидација. Потребно је напokon окончати реструктурирање и приватизацију друштвених и других предузећа у надлежности Агенције за приватизацију (још увек 97.000 запослених у тим предузећима), рационализовати број запослених у јавном сектору (отпуштање), спровести пензијску реформу која би пре свега отежала превремено пензионисање, успоставити одрживи систем фискалне децентрализације, унапредити систем и знатно смањити ниво државних субвенција, ограничити износ и намену државних гаранција на задуживање других правних субјеката и друго. Само једну од предложених мера из ове групе смо до сада препознали у ребалансу буџета и најављеној промени законске регулативе – ону која се тиче рада агенција и буџетских корисника са сопственим приходима – што Фискални савет свакако подржава. Међутим, већина других, вероватно и још важнијих мера за избегавање кризе, није примењена нити се њихова примена најављује. Ребалансом буџета за 2012. годину, али

и првим најавама за 2013. годину, чак је предложено повећање уместо смањења појединих ставки буџета које сматрамо кључним областима за остварење неопходних уштеда (субвенције). То може да наговести не само изостанак доприноса трећег стуба фискалне консолидације који се односи на реформе јавних расхода, већ и склоност ка неумереној државној потрошњи, уз ризик да буду поништене и уштеде које ће се остварити по основу повећања пореза и ограничавања раста плата и пензија.

РЕЗИМЕ ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА С ФИСКАЛНИМ УТИЦАЈИМА

Фискални савет оцењује да су предложене измене и допуне основних пореских закона (порез на додату вредност, акцизе, порез на доходак грађана, порез на добит предузећа) у највећем делу у складу с добром пореском праксом. Предложене измене ће омогућити да се јавни приходи стабилизују на нивоу који је примерен привредним и друштвеним приликама у Србији, а такође ће омогућити делимично смањење административних трошкова за пореске власти и обвезнике, као и ефикаснију структуру пореског система. Негативно оцењујемо омогућавање да се ПДВ обавезе измирују по реализацији уместо по фактури, јер ове одредбе нису у складу са добром пореском праксом и непотребно компликују порески систем.

Предложене пореске измене ће омогућити додатне буџетске приходе у 2013. години у износу од преко 40 млрд. динара, односно годишње повећање јавних прихода за око 1,5% БДП-а у средњем року.¹ Очекује се да предложено повећање опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% омогући повећање прихода од око 32 млрд. динара у 2013. години. Међутим, повећање прага за улазак у ПДВ систем, омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по реализацији уместо по фактури и повећање ПДВ накнаде пољопривредницима са 5 на 8%, имаће за последицу (једнократни) мањак од око 13 млрд. динара у 2013. години. Повећање акциза на дуванске прерађевине и нафтне деривате ће омогућити повећање прихода за око 9 млрд. динара. Повећање пореске стопе на приходе од камата и дивиденди са 10 на 15%, у оквиру пореза на доходак грађана, омогућиће повећање прихода за 6 млрд. динара. Такође, најављено повећање стопе пореза на добит предузећа са 10 на 12% требало би да омогући додатне приходе од око 6 млрд. динара у периоду од априла до децембра 2013. године. Најављено елиминисање највећег броја пореских изузећа и кредита у оквиру пореза на добит резултоваће додатним буџетским приходима од око 2 млрд. динара у 2013. години. У средњем року, повећање јавних прихода ће бити веће него у 2013. години и износиће око 1,5% БДП – услед комплетног елиминисања затечених пореских кредита на добит предузећа и нестанка јенократног губитка прихода који се у 2013. години очекује услед измена ПДВ система.

Предложено укидање и ограничавање различитих облика квазифискалних намета допринеће ефикаснијем пословном окружењу и равноправнијем третману економских актера. Висина многих тренутних квазифискалних накнада одређује се арбитрарно (као апсолутни номинални износ или као проценат промета обвезника) и није у складу с економском снагом пореских обвезника. Отуда квазифискалне накнаде често стварају диспропорционално велико оптерећење за мала и средња предузећа,

¹ Ова оцена не укључује ефекте укидања квазифискалних накнада, с обзиром на то да све релевантне информације у овом сегменту још увек нису доступне. У сваком случају, требало би тежити ка томе да ефекти укидања ових накнада буду приходно неутрални, нарочито на републичком нивоу.

односно представљају баријеру за несметан улазак на тржиште нових субјеката. Међутим, успешно елиминисање и ограничавање квазифискалних накнада захтеваће систематске напоре током наредних година. Отуда Фискални савет тренутно није у могућности да да финалну оцену овог сегмента пореског пакета – свакако се ради о кораку у правом смеру, који ће захтевати истрајност и доследну имплементацију у наредним годинама. Такође, напомињемо да је мањак буџетских прихода који ће настати укидањем квазифискалних накнада неопходно надоместити првенствено смањењем одговарајућих (непродуктивних) расхода како би се тежило приходно неутралном ефекту укидања квазифискалних накнада.

Позитивно оцењујемо предложене измене и допуне Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о фискалним касама и сматрамо да ће оне допринети ефикаснијој и ефективнијој контроли пореских обвезника и административном растерећењу предузетника. С фискалног становишта, основне измене предвиђене изменама у овим законима укључују укидање обавезе регистровања промета фискалним касама за мале предузетнике који се баве производном делатношћу и порез плаћају паушално, ограничавање могућности забране обављања делатности за обвезнике за који нису регуларно регистровали промет путем фискалних каса, као и повећање надлежности Пореске управе при контроли извршавања фискалних обавеза – пре свега враћањем надлежности за првостепени порескопрекршајни поступак.

Промене у буџетском третману сопствених прихода представљају позитивну промену. Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему предвиђа брисање појма сопствених прихода буџетских корисника, чиме се стварају претпоставке да (ранији) сопствени приходи буду општи приход буџета. Као последица, повећаће се транспарентност буџета и ствара се претпоставка за побољшање стања у јавним финансијама. Ипак, остављена је могућност да се део средстава корисника јавних средстава води изван консолидованог рачуна трезора. Списак корисника који ће бити у систему консолидованог рачуна трезора (а тиме и оних који остају изван система) одређује се посебним актом, па је непознато у којој мери ће се жељене промене у управљању јавним средствима и остварити.

Позитивно оцењујемо одредбе Закона о буџетском систему у вези с таксама и накнадама. С обзиром на неуређену област такси и накнада, добро је што су предвиђене одредбе које ће довести до предвидљивијег и стабилнијег оквира за пословање, укидања аутономије државних органа при одређивању намета и мањег оптерећења привреде и грађана.

Оствариће се уштеде на основу индексације од 2%. Предвиђа се промена фискалних правила у делу који се односи на динамику зарада у јавном сектору и пензија (повећање за 2% у октобру ове године и за 2% у априлу следеће године), а уштеде у 2012. и 2013. години по овом основу износе око 30 млрд. динара.

Предвиђено је утврђивање максималне зараде у јавном сектору. Предлог закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору одређује максималну зараду у јавном сектору. Предвиђено је и уједначавање зарада за пратеће и помоћно-техничке послове. Утврђивање максималне зараде и највеће зараде за пратеће послове је оправдано, пошто је важећи законски оквир за одређивање зарада у јавном сектору изузетно компликован и отвара могућности да радници са истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују и вишеструко различите зараде у различитим деловима јавног сектора. Изузећа нису у потпуности транспарентна, пошто се одредбе закона не примењују или на поједине институције или на одређене врсте посла. При томе, нема листе или критеријума за државне органе чији ће запослени бити изузети од одредаба о највећој заради.

„Тринаеста пензија“ није фискално одговорна мера јер је лоше таргетирана и трајно повећава дефицит. Програм „тринаеста пензија“ подразумева да се свим пензионерима чија су месечна примања мања од 15.000 динара исплаћује додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, у четири једнаке рате. Јавни расходи се овим програмом повећавају за око 8 милијарди динара годишње, што значи да ће у 2012. бити повећани за око 4 млрд. динара. Предложени програм није добро таргетиран јер уопште не узима у обзир имовинско стање нити приходе осталих чланова домаћинства. Такође, готово 100.000 старих лица која не примају пензију и која су потенцијално социјално угрожена – није обухваћено овим програмом.

Закон о јавним предузећима доноси неколико побољшања из области корпоративног управљања, што може да донесе позитивне ефекте на јавне финансије. Оцењујемо да је поступак јавног конкурса за избор директора јавних предузећа задовољавајуће дефинисан, али остаје да се види како ће бити спровођен у пракси. Описани процес у начелу представља велико унапређење у односу на постојећу праксу. Ипак, и даље постоји могућност израженијег утицаја Владе на избор директора. Како би се додатно ојачала професионализација управљања ЈП, требало би размотрити могућност да се и чланови надзорних одбора (или део чланова) такође именује на основу јавног конкурса. Још једна позитивна новина у предложеном тексту Закона је да се захтева јавно објављивање (на Интернет сајту предузећа) Програма пословања предузећа. Сматрамо да је ово веома корисна одредба, која ће допринети већој транспарентности и одговорности у пословању ЈП.

Табела 1. Резиме основних карактеристика и ефеката предлога и измена закона

Закон	Основне карактеристике	Оцена	Фискални ефекат
Закон о порезу на додату вредност	<ul style="list-style-type: none"> - Повећање опште пореске стопе са 18 на 20% - Повећање ПДВ накнаде пољопривредним произвођачима са 5 на 8% - Повећање прага за улазак у ПДВ систем са 4 на 8 милиона динара годишњег промета - Укидање прага за добровољан улазак у ПДВ систем - Повећање границе за месечно плаћање ПДВ-а са 20 на преко 50 милиона динара - Омогућавање малим и средњим предузећима с годишњим прометом мањим од 50 милиона динара да своје обавезе измирују по наплати потраживања уместо по фактурисаном потраживању 	<ul style="list-style-type: none"> - Повећање ПДВ-а је оправдано - Повећање прага за улазак у ПДВ систем је оправдано - Повећање границе за месечно плаћање ПДВ-а са 20 на преко 50 милиона динара је у складу с добром пореском праксом - Омогућавање да се ПДВ обавезе измирују по наплати уместо по фактури није у складу са добром пореском праксом и непотребно усложњава порески систем 	<ul style="list-style-type: none"> - Додатни буџетски приходи од повећања стопе ПДВ-а износе око 7 млрд. динара до краја 2012. и око 32 млрд. динара у 2013. - Терет повећања опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% сносиће потрошачи, с тим што ће богатија домаћинства сносити нешто већи терет пореског повећања од сиромашнијих домаћинстава - ПДВ по наплати уместо по фактури, повећање прага за улазак у ПДВ систем и повећање ПДВ накнаде пољопривредницима имаће негативни буџетски ефекат у 2013. од око 13 млрд. динара
Закон о акцизама	<ul style="list-style-type: none"> - Специфични износ акцизе на дуванске прерађевине повећава се са 33 динара на 43 динара по паклици (45 динара од 1. јула 2013. године) - Пропорционални износ акцизе смањује се са 34 на 33% - Акциза на (безоловни) бензин остаје на истом нивоу (49,6 динара по литру), док се повећавају износи акциза на гасна уља (са 37 на 42 динара по литру) и течни нафтни гас (са 18 на 30 динара по килограму) - Делимична рефакција акцизе на гасна уља и течни нафтни гас за сектор транспортних услуга - Обрачун акцизе на кафу у апсолутном номиналном износу по килограму нето масе 	<ul style="list-style-type: none"> - Повећање акциза на дуванске прерађевине је оправдано - Смањења разлике између износа акциза на различите нафтне деривате је у складу са добром пореском и хармонизацијом с директивама Европске уније - Омогућавање рефакције акцизе на нафтне деривате за транспортну делатност створиће додатне дисторзије у привреди - Предложена промена начина обрачуна акцизе на кафу је у складу са европском праксом 	<ul style="list-style-type: none"> - Предложене измене акцизног система ће омогућити повећање јавних прихода за око 0,25% БДП-а годишње

Закон о порезу на доходак грађана	- Повећање пореске стопе на приходе од камата, дивиденди и капиталних добитака с 10 на 15%	- Оправдано је повећање пореске стопе на приходе од камата, дивиденди и капиталних добитака	-Око 6 млрд. динара у 2013. години, односно за око 0,15% БДП-а годишње у средњем року
Закон о порезу на добит предузећа	- Најављени су повећање пореске стопе са 10 на 12% и укидање највећег броја пореских кредита и изузећа	- Оправдано је предложено повећање номиналне стопе пореза на добит са 10 на 12% и оно неће довести до погоршања конкурентности српске привреде - Најављено укидање највећег броја изузећа и кредита код пореза на добит предузећа је оправдано и пожељно	-Повећање пореске стопе би требало да омогући додатне приходе од око 6 млрд. динара 2013. године -Елиминисање пореских изузећа и кредита резултоваће додатним буџетским приходима од око 2 млрд. динара у 2013. години
Закон о републичким административним таксама и Закон о финансирању локалне самоуправе	- Укидање седам такси на локалном нивоу - Делимично укидање и ограничавање фирмарине на локалном нивоу и ограничавање максималне таксе за моторна возила - Укидање републичке административна таксе у вези с регистрањем задужбина, фондација и сл, и у вези са захтевом за издавање саобраћајне дозволе и сл.	- Укидање локалних такси оцењујемо као оправдано - Неопходно је тежити ка приходно-неутралном ефекту укидања квазифискалних накнада, нарочито на републичком нивоу	-Процењено смањење прихода јединица локалне самоуправе у 2013. години услед укидања комуналних такси, фирмарина и сл. износи око 5 млрд динара
Закон о пореском поступку и пореској администрацији и Закон о фискалним касама	- Укидање обавезе регистрања промета фискалним касама за мале предузетнике који се баве производном делатношћу и порез плаћају паушално - Ограничавање могућности забране обављања делатности за обвезнике који нису регуларно регистровали промет путем фискалних каса - Повећање надлежности Пореске управе при контроли извршавања фискалних обавеза	- Предложене законске измене су добре и допринеће бољој контроли пореских обвезника и административном растерећењу предузетника	
Закон о буџетском систему			
а) системске мере	- Брисање појма сопствених прихода	- Повећава се транспарентност буџета	- Уштеде на основу промене

	<p>бюджетских корисника</p> <ul style="list-style-type: none"> - Таксе се могу уводити само законом и висину такси прописује закон или се законом даје право субјекту да одреди висину таксе, при чему се претходно мора добити сагласност министарства 	<ul style="list-style-type: none"> - Непрецизно је остављен оквир да се део средстава корисника јавних средстава и даље води изван консолидованог рачуна трезора - Остварују се уштеде на основу промена концепта сопствених прихода - Позитивно оцењујемо одредбе закона у вези с таксама и накнадама 	<p>концепта сопствених прихода износе до 10 млрд. у 2013. години</p>
б) јавни расходи	<ul style="list-style-type: none"> - Промењена правила индексације зарада у јавном сектору и пензија: у октобру 2012. и априлу 2013. предвиђа се њихов пораст за 2% - Планира се буџетска резерва за управљање развојном помоћи ЕУ 	<ul style="list-style-type: none"> - Остварују се одговарајуће уштеде на основу модификације индексирања плата и пензија 	<p>-Уштеде у 2012. и 2013. години на основу индексације од 2% износе око 30 млрд. динара</p>
Закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору	<ul style="list-style-type: none"> - Одређивање максималне зараде у јавном сектору - Предвиђено је уједначавање зарада за пратеће и помоћно-техничке послове 	<ul style="list-style-type: none"> - Уједначавање највећих плата у јавном сектору - Уједначавање зарада запослених на помоћним пословима у јавном сектору - Нису обухваћене све врсте послова - Изузећа нису транспарентна, постоји могућност да се на неправичан начин уреде зараде у јавним предузећима и другим правним лицима 	
Закључак Владе о програму „13. пензије“	<ul style="list-style-type: none"> - Пензионерима чија су примања мања од 15.000 динара месечно исплаћује се додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, квартално, у четири једнаке рате 	<ul style="list-style-type: none"> - Повећање фискалног дефицита - Програм произвољно одређује критеријум по коме се пензионисана лица могу сматрати социјално угроженим - Програм не сагледава укупно материјално стање домаћинства из кога пензионери потичу 	<ul style="list-style-type: none"> - Годишњи трошак за буџет износиће око 8 млрд. динара - Јавни расходи до краја 2012. године биће повећани за око 4 млрд. динара

**ОЦЕНА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2012. ГОДИНУ И
ФИСКАЛНЕ ОДРЖИВОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Влада је припремила Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2012. годину (ребаланс буџета). Фискални савет анализира и оцењује ребаланс буџета Републике и као део ширег контекста неопходне фискалне консолидације. Због тога у првом поглављу разматрамо средњорочну одрживост фискалних кретања у Србији, висину и путању јавног дуга и фискалних дефицита који су довели јавне финансије у зону у којој је избијање дужничке кризе постало врло могуће. Израчунали смо и предложили нивое фискалних дефицита у наредним годинама која би омогућила заустављање раста јавног дуга у 2014. години и његово даље смањивање у средњем року. У другом поглављу оценили смо текућа макроекономска и фискална кретања и проценили колики би био консолидовани дефицит и дефицит Републике у 2012. години да нема ребаланса. На крају првог дела извештаја детаљније анализирамо промене које доноси предложени ребаланс буџета и појединачне мере и политике које ребаланс садржи, посебно имајући у виду дефинисани оквир и суштину неопходне фискалне консолидације.

1. Одрживост фискалних кретања у Србији и фискална консолидација

Вероватноћа избијања кризе јавног дуга је велика. Средином 2012. године јавни дуг Србије износио је око 56,5% БДП-а, с тенденцијом да до краја године достигне 60% БДП-а. Јавни дуг се налази у зони када је вероватноћа дужничке кризе висока, док је брзина његовог раста неодржива. Само за трошкове плаћања камате на постојећи дуг у овој години ће се издвојити преко 2% БДП-а, уз тренд убрзаног раста, јер се Влада задужује по све већим каматним стопама. Осим тога, Влада се већ сада суочава са озбиљним проблемима да обезбеди средства за финансирање фискалног дефицита и рефинансирање доспелих обавеза, за шта ће јој до краја године бити неопходно око 1,7 милијарди евра, а у наредној години још 4-5 милијарди евра. Због негативних промена кредитног рејтинга земље и одсуства аранжмана са ММФ-ом, приступ државе Србије комерцијалном тржишту је ограничен, а услови финансирања су крајње неповољни. Проблеми са сервисирањем јавног дуга се могу делимично и привремено премостити задуживањем код некомерцијалних кредитора (других држава), али није реално очекивати да су некомерцијални кредитори спремни да у дужем периоду финансирају јавни дуг Србије.

Криза јавног дуга за последицу има урушавање знатног дела привреде земље погођене кризом и велики пад стандарда становништва. Дужничка криза настаје онда када инвеститори процене да одређена земља неће бити у стању да сервисира свој дуг и престају да улажу средства у државне обвезнице. Држава онда, без потребних средстава, није у стању да испуњава неке од својих обавеза. Криза јавног дуга, међутим, не погађа само јавни сектор и функције које он обавља у друштву (безбедност, правосуђе, образовање, здравство, социјална заштита, инфраструктура и др), већ угрожава и укупну економију те земље. У случају кризе јавног дуга, изражено се повећавају каматне стопе не само за јавни него и за приватни сектор у тој земљи, док инвестиције и лична потрошња опадају. БДП тада по правилу реално пада за 5-10%, незапосленост изражено расте и долази до снажне депресијације домаће валуте. Раст каматних стопа, уз негативну стопу раста БДП-а и депресијацију, води додатном наглom повећању односа јавног дуга према БДП-у што чини ситуацију још тежом. Због тога је од суштинске важности за сваку земљу да предвиди вероватноћу кризе јавног дуга и да предузме правовремене мере како би се она смањила.

Да би се избегла криза јавног дуга неопходна је оштра фискална консолидација. Финансирање фискалног дефицита и рефинансирање доспелих дугова до краја ове године, а нарочито у 2013. години, готово сигурно није могуће обезбедити код некомерцијалних инвеститора; већи део тих средстава ће морати да се тражи на тржишту. Уколико би се поверење тржишта у солвентност државе изгубило, држава не би имала изворе за финансирање неких својих основних обавеза, што би био пут у кризу. Поверење инвеститора зависи од тога да ли економски фундаменти указују на побољшање трендова у јавним финансијама, али – уколико то још увек није случај (Србија) – и од тога да ли постоје одлуке Владе и кредибилан план мера чијим би се спровођењем осигурала средњорочна солвентност државе и омогућило враћање дуга. Стога је неопходан услов за избегавање дужничке кризе усвајање кредибилног програма фискалне консолидације, који би и ММФ подржао, чиме би се омогућило да се потребан део финансијских потреба државе обезбеђује на комерцијалном тржишту под релативно прихватљивим условима. У том контексту, повећање фискалног дефицита ребалансом буџета, уместо његовог смањења, имаће крајње негативан утицај како на поверење комерцијалних инвеститора, тако и на потписивање споразума са ММФ-ом.

Кључне мере за заустављање раста јавног дуга, а потом и за смањење његовог односа према БДП-у, јесу снажно смањивање фискалног дефицита и ограничавање гаранција. Фискални дефицит је током претходне четири године утицао са око 70% на раст јавног дуга према БДП-у. На другом месту по интензитету утицаја налазиле су се гаранције које су претходних година допринеле са око 20% порасту учешћа јавног дуга у БДП-у. Са становишта могућности управљања јавним дугом важно је истаћи и то да се оба наведена фактора, који су претходних година утицала са преко 90% на промену односа јавног дуга према БДП-у, налазе под директном контролом Владе. Преостали чиниоци, на које Влада утиче само индиректно и делимично, на јавни дуг утичу мало и/или привремено. У случају Србије, у кратком року најважнији од тих додатних чинилаца је кретање реалног девизног курса.² Висока реална ап्रेसијација динара током 2011. успорила је знатно раст јавног дуга према БДП-у, док је реална депресијација динара у 2012. значајно повећала однос јавног дуга према БДП-у. Генерално, промене реалног курса динара у кратком року могу знатно да повећају или смање однос јавног дуга према БДП-у, али се ефекти ап्रेसијације и депресијације у средњем року највећим делом поништавају. Због тога сматрамо да би до преокрета тренда раста јавног дуга, који је неопходан да би се избегла криза, могло да дође само уколико се отклоне суштински разлози због којих је он и настао.³ То значи, знатним смањењем фискалног дефицита и ограничавањем издавања државних гаранција на задуживање – што је срж фискалне консолидације.

Важан индикатор средњорочне одрживости јавног дуга је и каматна стопа по којој се држава задужује. На средњорочну и дугорочну одрживост јавног дуга утиче и разлика између реалних каматних стопа по којим се држава задужује и реалне стопе раста БДП-а. Уопштено посматрано, за одрживост јавног дуга неопходно је да стопа раста БДП-а буде веће од каматних стопа на задуживање државе. Тренутно је просечна каматна стопа у Србији на нивоу од око 3,5% и у сталном је порасту, те је са

² При односу јавног дуга према БДП од 60% и учешћу девизног дуга у јавном дугу од 80%, промена курса динара за 1% утиче на промену учешћа дуга у БДП-у за близу 0,5%, што значи за пад вредност динара од 5% учешће јавног дуга у БДП-у расте за 2,5 процентних поена.

³ Могуће је да се учешће јавног дуга у БДП-у у будућности смањи због неке, веће, приватизације, али и због могуће методолошке корекције навине вредности БДП-а. У оба случаја то смањење би било привремено уколико не би било испраћено оштрим смањењем фискалног дефицита и ограничавањем у издавању гаранција. Јавни дуг би најмање наставио да расте с новог, нешто нижег, нивоа и вероватно врло брзо надокнадио сав једнократни пад.

садашњим трендовима врло лако могуће да ће премашити и 4%⁴ – што је оцењена средњорочна стопа привредног раста Србије. Висина каматне стопе је повезана с перцепцијом инвеститора у вези с тим да ли ће држава бити у стању да у будућности уредно сервисира своје обавезе. Стога је и из тог угла важно да се што пре усвоји свеобухватан програм фискалне консолидације како би се повећала кредибилност Србије и смањила каматна стопе по којима се држава задужује.

1.2. Пројекције јавног дуга до краја 2012. године

Јавни дуг Србије је тренутно на нивоу од око 56,5% БДП-а. Крајем јула 2012. године јавни дуг Србије је, према подацима Министарства финансија износио 15,5 млрд евра, односно 55% БДП. Додавањем негарантованог дуга локалних самоуправа јавни дуг је износио близу 16 милијарди евра, односно око 56,5% БДП-а. Подсећамо и да је јавни дуг од краја 2008. године до средине 2012. године порастао за око 27 процентних поена БДП-а (са око 30% БДП-а на скоро 57% БДП-а), а само од почетка до средине ове године за око 9 п.п. БДП-а.⁵

До краја године јавни дуг ће вероватно достићи 60% БДП-а. Процењујемо да ће јавни дуг до краја 2012. године бити увећан за преко милијарду евра и то за око 850-900 милиона евра због покриће фискалног дефицита (август-децембар)⁶ и повлачење гаранција и за око 150 милиона евра због повећање државних депозита који се сада налазе на минималном нивоу. Кретање односа јавног дуга према БДП-у до краја године зависиће од већег броја фактора од којих су нарочито важни раст БДП-а у овој години, као и кретање реалног курса динара и реалних каматних стопа. Према основној пројекцији претпостављено је да ће реални БДП у овој години опасти за 0,5% као и да ће реални курс динара, у периоду септембар-децембар 2012. година, остати непромењен. На основу наведених претпоставки следи да ће крајем 2012. године јавни дуг износити око 60% БДП.

Постоје ризици да учешће јавног дуга у БДП-у на крају године буде и веће од 60% БДП-а, али би у случају јачања динара, оно могло бити и да се смањи. Ако кретање БДП-а и курса одступи значајније од основне пројекције, то ће утицати на промену учешћа јавног дуга у БДП-у у односу на пројекцију. Тако, нпр. ако би БДП опао за 2%, под осталим непромењеним условима, однос јавног дуга према БДП би крајем године износио 60,6% БДП. Посебно висока неизвесност постоји у погледу кретања реалног курса динара до краја године. Док су кретања у текућем платном билансу релативно предвидива, кретања у капиталном билансу су крајње неизвесна. Вероватно је да ће суфицит у капиталном билансу бити знатно мањи од дефицита у текућем билансу, па би у том случају динар реално депресирао или би дошло до смањења девизних резерви. Међутим, постоји могућност да се до краја године оствари значајан девизни прилив по основу задуживања државе, што би могло да утиче на привремено јачање реалне вредности динара. Из наведеног следи да је и за стабилизацију курса динара, али и за укупну макроекономску стабилност, од пресудне важности да се обнови поверење комерцијалних страних инвеститора у Србију.

⁴ Тренутно се држава на комерцијалном тржишту задужује по каматној стопи од око 7%.

⁵ Великим делом и због депресијације у 2012. години.

⁶ Последњи податак о висини јавног дуга се односи на јул због чега у пројекцију додајемо и дефицит из августа.

1.3. Средњорочне пројекције фискалног дефицита и јавног дуга

Фискални савет је израдио средњорочну пројекцију фискалног дефицита којима би могла да се избегне криза јавног дуга. Фискални савет је у свом извештају од маја дао предлог фискалне консолидације којом би се избегла криза јавног дуга. Због погоршања фискалне позиције државе од маја, променили су се неки битни параметри у нашој анализи, а могућност избијања кризе постала нешто вероватнија. Као што је претходно наведено, однос јавног дуга према БДП-у зависи од већег броја чинилаца од којих се неки налазе под контролом Владе (фискални дефицит, државне гаранције), док је утицај државе на друге факторе (кретање реалног курса динара, стопа раста БДП-а, висина раста реалних каматних стопа) делимичан и индиректан. Пројекције су рађене за програм којим би Србија избегла кризу јавног дуга, па се и претпоставке које смо користили односе на сценарио према ком би у наредној години почео благи опоравак привреде, који би се потом наставио у наредним годинама. У том случају је вероватно да ће реални курс динара према евр у наредним годинама најпре стагнирати, а да ће потом благо апресирати (по поснову Балаша-Самјуелсоновог ефекта). Осим тога претпостављено је да ће се реалне каматне стопе по којим се држава задужује постепено смањивати, што је првенствено условљено побољшањем кредитног рејтинга Србије. (Претпоставке које смо користили за пројекцију јавног дуга приказали смо у Табели 1а у прилогу.)

Растући тренд јавног дуга је уз кредибилан план смањења дефицита могуће преломити најраније у 2014. години. Кретање јавног дуга у 2013. години је добрим делом већ дефинисано садашњим високим фискалним дефицитом. За смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у у 2013. у односу на 2012. фискални дефицит у 2013. би морао да се смањи са садашњих преко 6% БДП-а на 1% БДП-а, што сматрамо неизводљивим. С друге стране, свака блажа опција, тј. наставак раста јавног дуга и у 2014. години, исувише је ризична, јер предуго одлаже успостављање одрживих трендова јавних финансија. Узимајући оба ограничења у обзир: 1) да је раст учешћа јавног дуга у 2013. неминован и 2) да ће највероватније бити немогуће избећи кризу јавног дуга уколико се смањивање учешћа јавног дуга одложи за 2015. или 2016. – заправо се смањивање јавног дуга у 2014. намеће као једини могући, врло узан коридор одрживе путање којом се избегава криза. Сматрамо да је неопходно и да се Влада јавно и кредибилно обавезе на поштовање ове или сличне путање смањивања дуга у средњем року и дефицита који из тога произилази. То би онда била важна порука комерцијалним инвеститорима, рејтинг агенцијама, ММФ-у и ЕУ.

Изведена је путања фискалног дефицита која у 2014. години доводи до заустављања раста јавног дуга, а затим почиње да га трајно спушта у односу на БДП. Према тој путањи, фискални дефицит би у 2013. години износио 3,5% БДП-а, у 2014. години 1,9% БДП-а, у 2015. години 1% БДП-а, док би се у 2016. години остварила фискална равнотежа (Табела 2). Након тога, до краја ове деценије остваривао би се релативно скроман суфицит. Као додатни услов да се оствари пројектована путања дефицита и јавног дуга и тако избегне криза, неопходно је да у неколико наредних година повлачење гарантованих кредита у просеку буде испод 0,6% БДП-а (око 200 милиона евра годишње). Из табеле се такође види да се, чак и са овако оштро постављеним циљевима фискалне консолидације, неће постићи враћање односа јавног дуга према БДП-у у законске оквире од 45% БДП-а до 2016. године. Такође,

напомињемо и да смо све пројекције радили не укључујући у јавни дуг обавезе државе по основу реституције.⁷

Табела 2. Пројекције јавног дуга и фискалног дефицита, % БДП-а

	Јавни дуг*	Фискални дефицит	Плаћање камата	Примарни дефицит
2010	41,7	4,6	0,9	3,6
2011	47,8	4,7	1,4	3,3
2012	59,7	6,5	2,3	4,2
2013	62,6	3,5	2,5	1,0
2014	62,5	1,9	2,2	-0,3
2015	60,5	1,0	1,9	-0,9
2016	57,2	0,0	1,8	-1,8

* Без дуга по основу реституције

Чак и ако се фискални дефицит и гаранције у наредним годинама буду кретали у складу с претходно описаним путањама, постоје ризици да однос јавног дуга према БДП-у опада и нешто спорије. Неки од тих ризика су спорији опоравак привреде и формирање додатних дугова по основу интервенције у банкарском сектору. Тако, на пример, ако би БДП у периоду 2014-2020. растао по стопи од 3% годишње, под свим осталим непромењеним околностима, однос јавног дуга према БДП-у би 2020. године би и даље износио преко 50%. Наравно, у случају спорог опоравака привреде смањење фискалног дефицита, које је предложено у основном сценарију, било би знатно теже. Осим тога, стање у банкама које су у државном власништву такво је да није искључена додатна интервенција државе која би имала за последицу нови раст јавног дуга. Такође, проблеми у платном билансу могли би да доведу до пада вредности динара и израженог повећање јавног дуга у односу на БДП, али оцењујемо да би тај ефекат вероватно био привремен.

Споријим смањивањем дефицита вероватно не би могла да се избегне криза. Важно питање, на које смо делимично већ дали одговор, јесте како би се кретао однос јавног дуга према БДП-у у случају споријег смањивања фискалног дефицита него што је то пројектовано у сценарију Фискалног савета. Један од таквих сценарија би подразумевао да се фискални дефицит у наредне три године спорије смањује, а да се потом трајно задржи на нивоу од нпр. 2% БДП-а. У том случају чак и, уз задржавање истих претпоставки о расту БДП-а, кретању курса и каматним стопа као и у основном сценарију, однос јавног дуга према БДП-у би наставио да расте и у 2014. години, док би његово опадање након тога било релативно споро (Табела 2а у прилогу). Стварни однос дуга према БДП-у у случају спорог смањивања дефицита би међутим био знатно неповољнији од оног приказаног у Табели 2. Споро фискално прилагођавање би утицало на смањење кредибилности економске политике, а то би се одразило на мањи прилив капитала, мање инвестиције и спорији раст привреде. У таквом сценарију, динар би вероватно реално депресирао, док би каматне стопе остале у целом периоду знатно веће него у основном сценарију. Имајући у виду наведене ризике, и вероватноћа банкрота државе била би врло висока. На основу претходног, може се закључити да би знатно спорије смањивање фискалног дефицита од предлога Фискалног савета имало за последицу задржавање односа јавног дуга према БДП-у на високом нивоу током целе

⁷ Према проценама Владе у тренутку усвајања Закона о реституције јавни дуг би по овом основу порастао за највише 2 млрд. евра, тј. за око 5,5% БДП-а. Међутим, постоје индиције да би раст јавног дуга по основу реституције могао да буде мањи.

ове деценије, трошкови сервисирања јавног дуга би континуирано били високи, док би ризик од дужничке кризе био стално присутан. У таквим околностима, држава Србије би била и крајње финансијски рањива, па би сваки макроекономски поремећај (пад вредности динара, нова рецесија и др) највероватније директно увели Србију у кризу јавног дуга.

Фискални дефицит који у дужем року превазилази 0,5% БДП-а не би био у складу ни са новим правилима ЕУ. Према би фискални дефицит од 2% БДП-а (који смо разматрали као алтернативну опцију) био испод максималне границе прописана мастрихтским условима, он би био знатно већи од максималног фискалног дефицита прописаног новим фискалним правилима ЕУ. Према овим правилима, усвојеним крајем претходне године, максимални структурни фискални дефицит⁸ у чланицама ЕУ треба да износи 0,5% БДП-а. Ако би стварни фискални дефицит Србије износио 2% БДП-а у дужем периоду, сасвим је извесно да би и структурни фискални дефицит био знатно већи од максималних 0,5% БДП-а - односно вероватно би и структурни дефицит био око 2% БДП-а чиме би се кршило и правила ЕУ.

Горња граница јавног дуга од 45% БДП-а је одговарајућа за Србију и не би смела да се промени иако ће (из Табеле 2. се види) враћање јавног дуга у те оквире бити дугорочно. Према је по мастрихтским критеријумима горња граница задуживања земаља чланица ЕУ постављена на 60% БДП-а, економска теорија недвосмислено указује да је горња граница јавног дуга од 45% БДП-а за земљу као што је Србија одговарајућа. Емпиријска истраживања јасно показују да је за 50% земаља сличних Србији криза јавног дуга наступила већ на 43% БДП-а (*Baldacci et al, 2011*). То је уједно и још један показатељ колико је опасан тренутни ниво државне задужености од око 57% БДП-а. У стабилном стању јавних финансија у Србији сматрамо да је оптимално да вредност јавног дуга не прелази 30-35% БДП-а, што би онда значило да, и у случају неке будуће рецесије, постоји довољан простор за контрацикличну фискалну политику и повећање јавног дуга, а да се при томе остане у законским оквирима – али и без бојазни од избијања кризе јавног дуга.

Неопходно смањење дефицита може се постићи само оштрим смањењем јавних расхода уз сразмерно мању корекцију јавних прихода. Последња питања на која би требало дати одговор јесу: шта је узрок неравнотеже јавних прихода и јавних расхода, како ту неравнотежу отклонити и смањити фискални дефицит? Анализа Фискалног савета је показала да је неравнотежа која постоји у јавним финансијама Србије последица првенствено високих јавних расхода, а не толико ниских јавних прихода. Стога је и за отклањање те неравнотеже потребно реформама и уштедама на првом месту смањити јавне расходе, уместо да се терет скупе државе неумереним додатним опорезивањем преваљује на приватни сектор и становништво. Као додатну аргументацију за фискалну консолидацију преко јавних расхода можемо искористити релевантне студије које показују да за земље сличне Србији оптималан модел развоја подразумева мање (а не веће) учешће државе у БДП-у, али и чињеницу да су се сви успешни програми фискалне консолидације базирали на смањењу јавних расхода. Фискални савет је свестан да, због озбиљности ситуације и потребе да се економском политиком одмах реагује, није могуће кренути у уравнотежење јавних финансија без одређеног повећања пореза. Ипак, сматрамо да то не сме да буде основна полуга за превазилажење фискалних проблема. У свом извештају од маја 2012. године Фискални

⁸ Структурни фискални дефицит се дефинише као фискални дефицит из кога је искључен утицај цикличних осцилације у БДП-у, апсорпцији и другим макроекономским агрегатима, као и утицај једнократних фактора. Ако су сви макроекономски агрегати на равнотежном нивоу и ако не постоје једнократни фактори који делују на приходе и расходе, структурни фискални дефицит једнак је стварном фискалном дефициту.

савет је предложио мере фискалне консолидације које се највећим делом ослањају на смањење јавних расхода.

2. Процена вредности фискалног дефицита у 2012. години без нових мера Владе

Процењујемо да би са садашњим трендовима – а без нових мера Владе – дефицит консолидоване државе у 2012. години износио око 216 млрд. динара (6,5% БДП-а). Процењени фискални дефицит је нешто већи у односу на процену из последњег извештаја Фискалног савета из маја, када смо могући дефицит у 2012. процењивали на око 206 милијарди динара.⁹ Напомињемо, такође, да је фискални оквир који је са договорен са ММФ-ом у децембру 2011. године, подразумевао циљани дефицит опште државе у 2012. од 152 милијарде динара, што значи да садашњи трендови у јавним финансијама указују на одступање од плана с којим се ушло у 2012. годину за чак 64 милијарде динара.

Разлози за процењено повећање дефицита су погоршање макроекономског окружења и експанзивна фискална политика у првој половини године. Процењујемо да ће погоршање макроекономског окружења (нижи привредни раст, већа инфлација и нижа вредност динара у односу на план) допринети повећању фискалног дефицита за око 30 милијарди динара. Експанзивна фискална политика, посебно изражена у првој половини године, допринела је повећању фискалног дефицита у 2012. години за још око 35 милијарди динара. Укупно повећање консолидованог дефицита би онда износило око 65 милијарди динара што би директно утицало на раст јавног дуга, јер се за потребе финансирање тог додатног дефицита мора повећати задуживање државе у 2012. години за преко 500 милиона евра.

Дефицит буџета Републике би у 2012. години, без нових мера Владе, износио око 197 милијарди динара – уместо 140 милијарди динара предвиђених Законом о буџету. Републички буџет је највећи део консолидованог буџета у који осим буџета Републике спадају локална самоуправа, фондови обавезног социјалног осигурања и ЈП „Путеви Србије“. Осим дефицита који настаје услед неусклађености изворних прихода и расхода републичког буџета, републички буџет је у обавези и да трансферима покрива разлику између прихода и расхода фондова обавезног осигурања (највише за ПИО фонд). Због тога се највећи део консолидованог дефицита, али и његовог додатног повећања у 2012. години, огледа на повећању дефицита републичког буџета. Процењујемо да би, да нема ребаланса, дефицит Републике био већи за око 57 милијарди динара у односу на онај који је дефинисан Законом о буџету, тј. износио би 197 милијарди динара уместо 140 милијарди динара.

Кретања у 2012. години још су једна потврда става Фискалног савета да су јавне финансије на неодрживој путањи и да је потребно спровести свеобухватан програм фискалне консолидације како би се смањио дефицит и избегла криза јавног дуга. Предлог Фискалног савета из маја је био да се јавне финансије врате на прави колосек спровођењем три велике групе мера: 1) пореском реформом, 2) замрзавањем раста пензија и плата као највећих јавних расхода и 3) уштедама које произилазе из реформи и повећања ефикасности јавног сектора. Те, последње поменуте, реформе и уштеде су кључне за дугорочну одрживост фискалне

⁹ Повећање процењеног дефицита у односу на претходну процену проистиче из погоршања фискалних токова у периоду након објављивања извештаја.

консолидације и усмерене су на: успостављање одрживог система фискалне децентрализације, унапређење система и уштеде на субвенцијама, решавање статуса предузећа у надлежности Агенције за приватизацију, реформу пензијског система, реформу система зарада и запослености у јавном сектору, реформу система агенција и буџетских корисника са сопственим приходима и друго. Посебно истичемо да је анализа Фискалног савета из маја показала да је стање у јавним финансијама такво да је за избегавање кризе јавног дуга потребно предузети, без изузетка и одлагања, све три велике групе мера. Стога је наше очекивање од Владе да се са свеобухватним пакетом мера суочи с уоченим проблемима. Иако ове реформе не дају брзе резултате попут повећања пореза, почетак њиховог спровођења без одлагања је неопходан да би укупна фискална консолидација била успешна. Једина од наведених мера која би у релативно кратком року могла да генерише значајне билансне резултате је отклањање неравнотеже између прихода и расхода Републике и локалних самоуправа.

2.1. Утицај погоршања макроекономског окружења на повећање дефицита

Фискални оквир за 2012. годину је прављен с претпоставкама о расту БДП-а за 1,5%, инфлацијом од 4,1% и просечним курсом евра од 105 динара – које се неће остварити. Привредни раст у 2012. години ће бити нижи, а инфлација већа од планиране, што ће онда имати различит утицај на јавне приходе и јавне расходе. Поред привредног раста и инфлације, од плана су знатно одступили и реални курс динара у односу на евро, као и већи пораст домаће тражње. Последица свих ових чинилаца биће одступање од планираног фискалног оквира за 2012. годину и повећање фискалног дефицита за око 30 милијарди динара. Будући да ће стварно одступање од плана, према свему судећи, бити знатно веће од 30 милијарди динара, сматрамо да промена макроекономског окружења није једини, па чак ни најзначајнији разлог због ког у 2012. долази до пробијања планираног фискалног дефицита.

Међугодишња инфлација у првих седам месеци 2012. износила је 4,5% и наставиће да се повећава до краја године. Према последњим пројекцијама НБС, просечна инфлација у 2012. години ће износити око 6,5%. Пројектована инфлација, у децембру 2011. коришћена за прављење фискалног оквира за 2012. годину, била је 4,1%, што је за око 2,5 процентних поена ниже од просечне инфлације која ће се остварити. Убрзање инфлације утиче и на јавне приходе и на јавне расходе. За неке од најиздашних пореских прихода (ПДВ) пореска основица је потрошња, те промена потрошачких цена (инфлација) на њих директно утиче. Међутим, инфлација посредно утиче и на готово све друге јавне приходе који се такође с растом инфлације номинално повећавају. На страни јавних расхода, повећање инфлације директно утиче на највеће расходне ставке буџета – пензије и плате – будући да се оне законски индексирају променом потрошачких цена¹⁰, али и на набавку робе и услуга за текуће функционисање државе и јавне инвестиције чија се тржишна цена мења навише услед повећања инфлације. Према томе, у општем случају, повећање инфлације повећава и јавне приходе и јавне расходе, с обично нешто већим утицајем на повећање јавних прихода.

Привредна активност ће забележити благи пад у 2012. години, процењујемо за око 0,5% до 1%. У првој половини године остварен је међугодишњи пад БДП-а од

¹⁰ У овом делу анализе разматрали смо опцију индексације зарада и пензија у складу с инфлацијом, с обзиром на то да се анализирају ефекти који би се остварили уз непромењене политике Владе до краја године.

1%, али прелиминарни подаци указују на то да десезонирани индекс БДП-а (Графикон 1) отпочиње опоравак у другом кварталу. Због тога очекујемо да ће до краја године укупни пад привредне активности бити нешто мањи од оног из прве половине године, тј. да ће пад привредне активности у читавој 2012. години износити између 0,5% и 1%.¹¹ Смањивање привредне активности утиче на пад јавних прихода и на благо повећање јавних расхода – јер се због раста незапослености и сиромаштва повећавају социјална давања.¹² Будући да је фискални оквир за 2012. годину направљен уз пројектовани раст БДП-а од 1,5% (што је Фискални савет још у децембру оценио као претерано оптимистичну прогнозу), с падом привредне активности од 0,5% до 1% доћи ће до знатног повећања фискалног дефицита. Напомињемо и да последња уочена кретања економске активности из јула указују на то да су до краја године изражени ризици да привредни раст буде и нешто нижи од наше садашње процене. У првом делу године утицај пада привредне активности на приходе био је више него компензован високом домаћом тражњом (спољним дефицитом, апсорпционим јазом), али се већ у другом кварталу уочава смањивање спољног дефицита, па ће реални ниво јавних прихода у другој половини године бити више усклађен с кретањем привредне активности.

Графикон 1. Десезонирани раст БДП-а (2008=100)



Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Просечна вредност динара у односу на евро у 2012. години биће за око 10% нижа од плана. Курс динара у односу на евро у 2012. години коришћен за израду буџета износио је око 105 динара за евро, те је већ сада извесно да се та претпоставка неће остварити. Још веће одступање у односу на план забележио је курс долара, којим је ипак индексиран мањи део обавеза државе. Депресијација динара се директно одражава на раст расхода за камате које ће у 2012. години бити, по овом основу, за 5-6 милијарди динара веће од плана, али и на неке друге обавезе и расходе државе које су у основи индексиране у еврима (ФИАТ, набавка горива, увозних производа и друго).

Укупни ефекат промене макроекономског окружења на повећање фискалног дефицита у 2012. години процењујемо на око 30 милијарди динара. То би био приближан нето ефекат које на јавне приходе и јавне расходе има већа

¹¹ На пад привредне активности у 2012. утиче и суша и последични лоши резултати пољопривреде. Стога постоји и ризик да ће са коначном анализом утицаја суше на привредну активност постојећи подаци ревидирати наниже, те би у том случају пад БДП-а био ипак нешто већи од процењеног.

¹² Мањи раст БДП-а има за последицу и мању индексацију пензија и зарада, али се ефекти овог смањења виде тек у наредној години.

инфлација, нижи привредни раст и промена курса динара у односу на план. Будући да је у 2012. години планиран консолидовани дефицит од 152 милијарде динара, узимајући у обзир само измењене макроекономске факторе, дефицит у 2012. би могао да износи око 182 милијарде динара. Међутим, подаци из првих седам месеци 2012. о кретању фискалног дефицита указују на то да ће он бити и знатно већи од ове процене, те промена макроекономског окружења није једини разлог за пробијање планираног дефицита у 2012. години.

2.2. Утицај експанзивне фискалне политике на повећање дефицита у 2012. години

У првој половини године вођена је изражено експанзивна фискална политика. Тада је остварен дефицит консолидоване државе од 111 млрд динара, уместо планиране 61 милијарде динара. Наиме, планирано је, а тај план је договорен и са ММФ-ом у децембру 2011. године, да се у првој половини 2012. године оствари дефицит у износу од 61 милијарде динара, што би онда одговарало укупном годишњем дефициту од 152 милијарде динара. Консолидовани дефицит у првој половини године је, међутим, већ био већи за 50 милијарди динара од плана, што представља толико велико одступање да се не може надокнадити до краја година и указује на то да ће укупни дефицит у 2012. години бити знатно премашен. Податак о одступању од плана за прву половину године за 50 милијарди динара указује и на то да је главни разлог за одступање експанзивна фискална политика, јер је променом макроекономског окружења могуће оправдати највише 15 милијарди динара премашивања плана.¹³

У односу на план, брже се извршавају готово сви буџетски расходи - за зараде, набавку робе и услуга, социјалну заштиту, камате и субвенције. Раст неких од поменутих расходних ставки може се објаснити променом макроекономског окружења. Овде се мисли на расходе за камате који расту услед депресијације динара (али и повећања дефицита), док је делимично оправдан и уочени раст издвајања за социјалну заштиту.¹⁴ Такође, висок раст издвајања за субвенције у првој половини године је делом последица промене динамике у исплати пољопривредних субвенција, које су се у 2012. години већим делом исплаћивале у првој, уместо – као што је до сада било уобичајено – у другој половини године (али би то уз непромењену политику имплицирало мање расходе и дефиците у другој половини године).

Раст преосталих расхода може да укаже на претерано експанзивну фискалну политику. Забрињавајући је високи раст издвајања за зараде, за шта је у првој половини године потрошено 11% више средстава него у истом периоду претходне године. По основу законске индексације, издвајања за зараде требало је да у овом периоду порасту за свега 6%, те остаје добрим делом нејасно како је дошло до њиховог толиког раста.¹⁵ Такође, у првој половини године потрошено је око 55% планираних расхода за набавку робе и услуга у читавој 2012. години што је веома неуобичајено, јер се сезонски тек у другој половини године извршава највећи део ових

¹³ Будући да ће погоршање макроекономског окружења повећати годишњи дефицит за око 30 милијарди динара.

¹⁴ За социјалну заштиту је на почетку године планирано да се издвоји 161 млрд динара. Међутим, извршење у првој половини године указује на то да ће расходи за ове намене у 2012. години бити повећани и износити око 172 млрд динара.

¹⁵ Расту издвајања за зараде допринело је и привремено запошљавање за потребе спровођења избора, као и привремено запошљавање агронома саветника, али то ни приближно не може да објасни уочени висок раст зарада.

расхода. Због тога процењујемо да ће расходи за робу и услуге у 2012. години највероватније знатно премашити план предвиђен буџетским оквиром. У оквиру укупног повећања јавних расхода посебно истичемо неумерену експанзију на нивоу локалне самоуправе – у првој половини 2012. године издаци за субвенције на локалном нивоу су реално повећани за чак 40%, издаци за набавку робе и услуга за око 30%, а расходи за зараде су реално порасли за око 12% (номинално за 17%) у односу на исти период претходне године.

Табела 3. Пројекције Фискалног савета и поређење с договореним фискалним оквиром за 2012. годину (млрд. динара)

	План (договорено са ММФ- ом)	Процена ФС	Разлика
Укупни приходи	1.417,3	1.400,0	-17,3
Порески приходи	1.211,1	1.228,0	16,9
Порез на доходак	160,6	163	2,4
Доприноси	371,6	384	11,4
Порез на добит	43,5	54,0	10,5
ПДВ	362,8	362	0,2
Акцизе	191,0	185	-6,0
Царине	34,0	35	1,0
Остали порези	47,6	45	-2,6
Непорески приходи	204,3	170	-34,3
Донације	1,8	2	0,2
Укупни расходи и издаци	1.569,4	1616	43,6
Текући расходи	1.415,2	1.466,0	47,8
Расходи за запослене	361,1	377,0	15,9
Куповина робе и услуга	253,9	272,0	18,1
Камате	63,5	69,0	5,5
Субвенције	98,1	99,0	0,9
Пензије	477,1	476,0	-1,1
Социјална заштита	161,4	173,0	8,6
Капитални издаци	144,2	138,0	-6,2
Буџетски кредити	10,0	12,0	2,0
Дефицит	-152,1	-216,0	-60,9
Докапитализација и откуп лоше активе банака	-	20,8	-

Извор: Фискални савет на основу података Министарства финансија и привреде

Експанзивност фискалне политике из прве половине године допринела би повећању дефицита у 2012. години за око 35 милијарди динара. До овог закључка смо дошли узимајући у обзир да је повећање дела расхода у првој половини године – већег дела субвенција, набавке робе и услуга и слично – било једнократно и није подразумевало повећавање стечених права буџетских корисника. Због тога би се расходи за те намене (без ребаланса) морали смањивати у другој половини године у

складу са утврђеним буџетским оквиром и уобичајеним извршењем ових ставки. С друге стране, неки расходи који су повећани у првој половини године – попут расхода за зараде или расхода локалне самоуправе¹⁶ – највероватније би се наставили непромењеним интензитетом до краја године.

Наша процена је да би, без промена економских политика, фискални дефицит у 2012. износио око 216 милијарди динара или око 6,5% БДП-а. Укупно повећање дефицита у односу на план је последица промене макроекономског окружења (око 30 млрд динара) и експанзивне политике која је вођена у првој половини године (око 35 млрд динара). Пројекција Фискалног савета о кретању јавних расхода и јавних прихода у 2012. години на основу садашњих кретања приказана је у Табели 3. Фискални дефицит консолидоване државе од 216 милијарди динара одговара дефициту Републике од 197 милијарди динара.

Оквир 1. Повећање дефицита по основу докапитализације и откупа лоше активе домаћих банака

Влада Републике Србије је током марта и априла донела одлуке о емисији хартија од вредности за докапитализацију и откуп ненаплативих потраживања банака у државном власништву. Том приликом емитовано је 9,8 млрд. динара за потребе Нове Агробанке (НАБ), 2 млрд. динара за докапитализацију Привредне банке Београд (ПББ) и 5 млрд. динара за Развојну банку Војводине (РБВ). Истовремено, Влада АП Војводине је донела одлуку о емисији обвезница, такође за докапитализацију и откуп лоше активе РБВ. Обвезнице за НАБ и ПББ су динарске, на три године, с каматом у висини индекса потрошачких цена увећаног за 2% (CPI+2%).

Како, у складу са чланом 54. став 3. Закона о буџетском систему, преузете обавезе и све финансијске обавезе морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе с консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод, Влада је током маја и јула донела закључке о спровођењу обрачунских налога ради реализације поменутих закључака о емисији хартија од вредности. Том приликом је дефинисано да ће се средства за реализацију обезбедити из извора 10 – Примања од домаћих задуживања на Разделу 17 – Министарство финансија, функцији 110 – Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови, економској класификацији 621 – Набавка домаће финансијске имовине.

Овакве одлуке Владе имају за резултат истовремено раст јавног дуга од 20,8 милијарди динара, али и једнократно повећање дефицита у 2012. години за исти ниво. Фискални савет сматра да је повећање јавног дуга у 2012. години по основу емисије обвезница неспорно, а да је повећање фискалног дефицита по том основу неоправдано са становишта рачуноводствених стандарда и важећих законских решења. Наиме, буџетско рачуноводство функционише по принципу готовинског тока што значи да одређени расходи настају у периоду њихове исплате, а не у периоду настанка обавезе. Овај принцип се доследно примењивао у случају настанка других обавеза држава, па треба да се примењује и у овом случају. Задуживање државе на тржишту еврообвезница током 2011. године књижено је као повећање јавног дуга, али не и као повећање фискалног дефицита у тој години. Слично, и када се буду емитовале обвезнице по основу реституције 2015. године, то ће утицати на повећање јавног дуга али не и на повећање фискалног дефицита.

¹⁶ Локална самоуправа своју неумерену експанзивност финансира повећаним приходима услед промене Закона о финансирању локалне самоуправе.

С обзиром на то да је Влада већ донела одлуку да се емисија обвезница за докапитализацију банака укључи у расходе и дефицит за 2012. годину, требало би имати у виду да је тај дефицит ванредан и једнократан. Другим речима, он не треба да повећава општи ниво дефицита од кога се полази приликом планирања дефицита у 2013. години. У противном, стекао би се утисак о знатним фискалним прилагођавањима у 2013. години који нема реалну основу.

3. Ребаланс буџета Републике

Влада Републике Србије је предложила Народној скупштини на усвајање Нацрт закона о изменама и допунама Закона буџету Републике Србије за 2012. годину (ребаланс буџета). Ребалансом буџета је предвиђено незнатно повећање јавних прихода и велико повећање јавних расхода у односу на Закон о буџету за 2012. годину, због чега ће дефицит Републике да се повећа са 140 милијарди динара (колико је предвиђено Законом о буџету), на 203 милијарде динара – колико предвиђа ребаланс.

Стварни је проблем што предлог ребаланса буџета Републике предвиђа повећање, уместо потребног смањења и затеченог дефицита. Као што је у претходним поглављима описано, остварени дефицит републичког буџета у 2012. години био би без ребаланса знатно већи од оног који је предвиђен Законом о буџету – због погоршања макроекономског окружења и затечене експанзивне фискалне политике из прве половине године. Оцена Фискалног савета је да би дефицит републичког буџета у 2012. години без ребаланса износио око 197 милијарди динара. Ребалансом се, међутим, предвиђа додатно повећање дефицита на 203 милијарде динара. Ово повећање дефицита од око шест милијарди динара последица је утицаја нових мера које се односе на расходну страну буџета попут: исплате „тринаесте пензије“, субвенција за ублажавање последица суше, повећања субвенција у привреди и повећања издатака за набавку финансијске имовине (без интервенције у банкарском сектору). С друге стране, ребалансом су предвиђене и неке уштеде којима су донекле ублажени ефекти поменутих расходних мера. На приходној страни планирано је повећање пореских прихода услед промене пореских стопа (ПДВ, порез на доходак, порез на дивиденде, порез на приход од камате¹⁷) и повећање акциза. На расходној страни, смањењу дефицита ће допринети нижа индексација пензија и зарада у октобру у односу на ону која би била на снази да се октобарско усклађивање врши у складу с инфлацијом.

Ребалансом је планирано благо повећање прихода републичког буџета у односу на Закон о буџету – са 824 милијарде динара на 829 милијарди динара. Требало би међутим узети у обзир да би приходи републичког буџета без ребаланса подбацили у односу на план из Закона о буџету за око 12 милијарди динара – због погоршања макроекономског окружења и слабије наплате непореских прихода. На основу детаљне анализе предложених измена пореских прописа проценили смо да су приходи републичког буџета, мерама које су предвиђене ребалансом, заправо повећани за око 17 милијарди динара у односу на оне који би се остварили без ребаланса.

Повећани су приходи од ПДВ-а у 2012. за око 8 милијарди динара највећим делом услед повећања опште стопе са 18% на 20%. По овом основу повећање се приходи од ПДВ-а у 2012. години за око 7 милијарди динара. Додатно повећање ПДВ-а од 0,5 до 1 милијарде динара биће индиректна последица планираног повећања акциза, јер ће се то одразити на веће приходе од ПДВ-а који ће се наплаћивати на акцизне производе.

Приходи од акциза ће се повећати у 2012. години за око 7 милијарди динара. Основне предложене измене и допуне Закона о акцизама подразумевају повећање акциза на дуванске прерађевине, уједначавање и делимично повећање акциза на нафтне деривате, као и прелазак са пропорционалног на апсолутни износ акцизе на кафу.

¹⁷ Најављено је и повећање пореза на добит, али ће то утицати на јавне приходе од 2013. године.

Процењујемо да ће се приходи од повећања акциза на цигарете¹⁸ у 2012. години повећати за око 4 милијарде динара. Приходи од повећања акциза на деривате нафте¹⁹ повећаће се у 2012. години за око 2,5 милијарди динара, док у случају акциза на кафу примарни циљ није био повећање пореских прихода већ поједностављење система наплате.

Измене у систему пореза на доходак грађана повећаће приходе републичког буџета у 2012. години за око 2 милијарде динара. Законске измене предвиђају повећање пореске стопе на приходе од камата, дивиденди и капиталних добитака са 10% на 15%. Ове мере ће резултирати повећањем пореских прихода за око 2 милијарде динара у 2012. години, што – заједно свим са претходно поменутих мерама – даје укупну вредност од око 17 милијарди динара повећања прихода у 2012. години.

Укупан пакет мера који се односи на промену пореских закона представља важну структурну меру за трајно смањивање фискалног дефицита и наша начелна оцена ових мера је позитивна. Предложене измене ће произвести повећање буџетских прихода у складу са препорукама Фискалног савета из маја и знатно ће допринети уравнотежењу јавних прихода и јавних расхода – које је неопходно да би се избегла криза јавног дуга. Напомињемо и да предложене мере свој пуни ефекат на јавне приходе неће имати у 2012. већ у 2013. години, када очекујемо да ће утицати на повећање пореских прихода за око 40 милијарди динара

Ребалансом буџета су повећани расходи у односу на Закон о буџету за 68 милијарди динара. Као у случају прихода буџета, и код расхода је већ пре ребаланса било извесно да се неће остварити план дефинисан Законом о буџету. Наша је процена да би расходи републичког буџета без ребаланса били за око 45 милијарди динара већи од оних који су планираних почетком године. Најбитнији разлози за ово повећање су експанзивна фискална политика из прве половине године и промена макроекономског окружења, али смо у ову процену укључили и неке ванредне расходе који су се појавили током године.²⁰ Ребалансом буџета расходи су, међутим, додатно повећани (преко поменутог од 45 млрд) за 23 милијарде динара.

Нове мере које су ребалансом предвиђене на расходној страни буџета подразумевају неке важне уштеде, али и несразмерно велико повећање преосталих расхода због чега се дефицит повећава. Ребалансом буџета су у односу на затечено стање јавних расхода предвиђене уштеде на платама и пензијама и сопственим приходима буџетских корисника, али су, с друге стране, предвиђена знатно већа повећања издвајања за спровођење нових мера Владе, попут: исплате „тринаесте пензије“, субвенција у привреди и пољопривреди и друго.

Нижа индексација плата и пензија донеће уштеде у републичком буџету у 2012. години од око 4 милијарде динара. Према до сада важећој законској регулативи, плате у јавном сектору и пензије би порасле у октобру 2012. за 4,5% до 5% (у зависности од висине инфлације која ће се остварити у периоду април-септембар). Процењујемо да ће ограничавањем раста пензија и зарада у октобру на 2% трансфери

¹⁸ Законским изменама је предложено да се специфични износ акцизе на дуванске прерађевине повећа са тренутна 33 динара по паклици на 43 динара (односно 45 динара од 1. јула 2013. године), као и да се пропорционални износ акцизе смањи са 34 на 33%. Паралелно са повећањем акцизе на дуванске прерађевине, изменама Закона о дувану планира се укидање пушачког динара (тренутно износи 1,7 динара по паклици), тако да ефективно повећање фиксног дела акцизе на дуванске прерађевине износи $43 - 33 - 1,7 = 8,3$ динара по паклици.

¹⁹ За више детаља видети други део овог извештаја, о оцени закона с фискалним утицајима.

²⁰ Тако је промена макроекономског окружења утицала на раст издвајања за камате (чак 11 млрд динара), раст издвајања за социјалну заштиту и трансфере фонду НСЗ и др, затечена експанзивна политика је утицала на раст издвајања за набавку робе и услуга, плата и др, док смо у ванредне расходе укључили обавезе државе поводом одлуке Уставног суда о враћању разрешених судија на посао и слично.

фонду ПИО из републичког буџета да се смање за око 2,3 милијарде динара, док ће непосредна издвајања за зараде из републичког буџета да се смање за око 1,5 милијарди динара²¹ у односу на издвајања која би следила уколико би се октобарска индексација вршила у складу с инфлацијом.

Проблематичан је међутим раст зарада мимо важеће индексације који смо уочили у појединим министарствима. У претходном делу текста смо изнели податак да издвајања за зараде у јавном сектору у првој половини године расту много брже него што је дозвољено законском индексацијом. Ребалансом буџета је предвиђено повећање издвајања за зараде у односу на претходну годину за готово 15% што се никако не може објаснити законском индексацијом, нити напредовањем запослених у јавном сектору. Посматрано детаљније – по појединачним министарствима – уочили смо повећања расхода за запослене која урушавају сва законска ограничења у погледу кретања зарада у јавном сектору. Тако су расходи за запослене само у Министарству унутрашњих послова повећани ребалансом за чак 6,5 милијарди динара и то по основу повећања социјалних давања.²²

Смањење индексације пензија и зарада у јавном сектору представља другу кључну структурну меру за смањење дефицита, али је досадашња пракса у примени ових мера врло забрињавајућа. Уз пакет пореских мера, ограничавање раста пензија и зарада (које су највеће расходне ставке буџета) јесте други битан стуб за уравнотежење јавних финансија у Србији. Као и у случају пореских мера, највећи ефекти ограничења раста зарада и пензија ће се видети у 2013. години, а не у 2012. години, јер ће се мања октобарска индексација у 2012. години односити само на исплате из буџета у новембру и децембру. Остаје, међутим, велико питање да ли ће ограничавање раста зарада на 2% у октобру 2012. године и априлу 2013. године бити довољно да се избегне криза, јер се може врло лако показати да је већ и повећање у 2012. години (мимо законске индексације) неодрживо. Такође, пракса коју смо уочили, не само на републичком већ и на локалном нивоу власти – да се изналазе начини за повећавање зарада мимо индексације – релативизује значај предложеног ограничења и смањује кредибилитет ових мера.

На преосталим расходима ће се до краја године остварити симболичне уштеде, али и знатно повећати потрошња. Ребалансом буџета су предвиђене мање уштеде услед преноса сопствених прихода буџетских корисника на општи приход, јер ће оно бити испраћено и смањењем расхода тих корисника. С друге стране, снажно су повећана издвајања за субвенције у привреди и пољопривреди, издвајања за набавку финансијске имовине (из чега је искључена интервенција државе у банкарском сектору) и издвајања за социјална давања.

Субвенције привреди су ребалансом повећане за око 10 милијарди динара. На апропријацији буџета која се односи на потребе улагања у пројекат с компанијом ФИАТ и гринфилд инвестиције²³ Законом о буџету за 2012. годину било је већ предвиђено 10,5 милијарди динара. Ребалансом је ова ставка повећана на око 19,5 милијарди динара, што не може бити у потпуности оправдано лошим планирањем

²¹ Укупна издвајања за плате на републичком нивоу ће се заправо смањити за око 2,1 милијарду динара, али ће се у исто време за око 700 милиона динара смањити јавни приходи од доприноса и пореза који се уплаћују на зараде и то треба одбити од остварених уштеда.

²² Илустрација величине ових издвајања може бити податак да би се по основу овог повећања у просеку сваком запосленом у Министарству унутрашњих послова исплатило у 2012. години око 130 хиљада динара годишње на име социјалних давања.

²³ Тачан назив апропријације је: „улагања од посебног значаја (ФИАТ и друго); greenfield инвестиције; програм замене старих аутомобила за нове према посебном акту Владе; друге мере за подстицање домаће привреде (програм субвенционисане продаје домаћих аутобуса, програм субвенционисане продаје домаћих камиона и грађевинских машина и друго)“.

издвајања за ФИАТ на почетку године и/или депресијацијом динара, те сматрамо да заслужује детаљно објашњење у ребалансу. Нешто мање повећање субвенција учили смо и на апропријацији која је опредељена за инвестицију компаније "Beneton Group" S.p.A Италија и за кредите за ликвидност.²⁴ Наглашавамо и лошу праксу која нам знатно отежава анализу – да се буџетирањем више различитих ставки заједно не зна колико је тачно средстава предвиђено за који пројекат, због чега не може да се прати извршење и одступање од плана по појединим пројектима и расходима.

Повећана су издвајања за набавку финансијске имовине (из чега је искључена интервенција државе у банкарском сектору) за око 3 милијарде динара. Прецизно праћење промене ове ставке у ребалансу у односу на Закон о буџету (као уосталом и већине расходних ставки буџета) додатно је отежано због тога што је ребалансом укинута колона сопствених прихода.²⁵ Ипак, на основу анализе појединачних буџетских ставки дошли смо до закључка да су буџетски расходи и за ове намене ребалансом повећани и то за око 3 милијарде динара. То се види на још једној врло хетерогеној апропријацији буџетских кредита која се односи на кредитну подршку привреди преко Фонда за развој, програм подстицања производње шинских возила и многе друге намене.²⁶ У ребалансу буџета смо учили да је она повећана за око 3 милијарде динара у односу на издвајања која су предвиђена за исте намене Законом о буџету.

Ребалансом буџета је додата „тринаеста пензија“ као нова и фискално врло издашна расходна мера која трајно повећава дефицит. Програм „тринаеста пензија“ подразумева да се свим пензионерима чија су месечна примања мања од 15.000 динара исплаћује додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, у четири једнаке рате. По овом основу јавни расходи се повећавају за око 8 милијарди динара годишње, што значи да ће у 2012. бити повећани за око 4 млрд динара, будући да се планирају две кварталне исплате – у септембру и децембру. Фискални савет сматра да предложени програм није фискално одговоран, да је лоше таргетиран и неусклађен са постојећим пензијским системом и системом социјалне заштите.

Влада је ребалансом предвидела мере за ублажавање последица суше у пољопривреди које ће коштати око 9,5 милијарди динара. Овим мерама практично су за трећину повећани расходи Министарства пољопривреде. Фискални савет сматра да оваква мера може бити оправдана уколико су средства предвиђена за ове намена добро усмерена ка онима који су највише погођени сушом и све док су ова издвајања једнократна и не прелазе у трајна права. Забрињавајуће је, међутим, имајући у виду тренутну ситуацију у којој се јавне финансије налазе, да се средства за ову и друге намене обезбеђују повећавањем дефицита, а не избором приоритета (што ублажавање

²⁴ Тачан назив апропријације је: „спровођење Споразума о регулисању међусобних обавеза између Републике Србије и "Beneton Group" S.p.A Италија поводом улагања у град Ниш, а распоред и коришћење средстава вршиће се по посебном акту Владе; за субвенционисане кредите за ликвидност привреде према посебном програму Владе преко Фонда за развој; за преузете обавезе из ранијих година по Програму мера Владе за ублажавање негативних ефеката светске економске кризе; друге мере за подстицање домаће привреде (програм субвенционисане продаје домаћих аутобуса, програм замене старих камиона за нове, програм субвенционисане продаје домаћих трактора, камиона и грађевинских машина и друго)“

²⁵ Фискални савет подржава ову промену иако доводи до једнократних техничких проблема приликом поређења Закона о буџету и ребаланса буџета, због чега смо у овом тексту одустали од приказивања упоредне табеле. За више детаља видети други део овог извештаја, у коме се говори о оцени промена закона с фискалним утицајима.

²⁶ Прецизан назив апропријације је: „Програм кредитне подршке привреди преко Фонда за развој, а распоред и коришћење средстава вршиће се по посебном акту Владе; наменске кредите за подстицање производње; програм подстицања производње и ремонта шинских возила, а распоред и коришћење средстава вршиће се по посебном акту Владе; робне кредите за Републику Српску.“

последица суше дефинитивно јесте) у оквирима расположивих средстава. У том контексту, важно је истаћи да су неки буџетски корисници и нивои власти у 2012. години неубичајено много повећали своје расходе, те да је врло могуће да би се преиспитивањем оправданости и рационализацијом њихових расхода оствариле знатне уштеде већ у 2012. години и из тих средстава финансирали потребни нови програми.

У контексту шире фискалне консолидације ребаланс најављује релативно добру пореску политику, добру контролу раста зарада и пензија (мада овде задржавамо одређену резерву), али и слабости у спровођењу реформи јавних расхода и уштеда. Подсећамо да је анализа Фискалног савета из маја указала да ће, поред пореске реформе и смањивања учешћа пензија и зарада у БДП-у, за избегавање кризе бити неопходно и знатно смањење државне потрошње спровођењем великог броја мера и реформи. Само једну од тих мера смо до сада препознали у ребалансу буџета и промени законске регулативе и то у ону која се тиче рада агенција и буџетских корисника са сопственим приходима. Неке друге, вероватно и још важније мере за избегавање кризе – попут успостављања одрживог система фискалне децентрализације – још увек се не најављују. Ребалансом је чак предложено повећање (уместо смањења) појединих ставки буџета које сматрамо кључним за остварење неопходних уштеда (попут субвенција). То указује на могућност да изостане допринос трећег стуба фискалне консолидације (који се односи на реформе јавних расхода), али и да неумерена државна потрошња поништи уштеде које ће се остварити из успешнијих и билансно позитивних мера.

Фискални савет сматра да поготово није кредибилно да први корак у програму фискалне консолидацији буде ребаланс буџета којим ће се повећати дефицит. Као што смо већ показали, анализа ребаланса указује на то да он садржи пожељне и битне структурне промене које ће у 2013. много више него у 2012. утицати на смањивање фискалног дефицита. Такође, позитиван аспект (у иначе врло непожељном) повећавања расхода до краја године је у томе што је оно знатним делом једнократне природе и што не би требало да се у потпуности пренесе у наредну годину. Због тога су мере које предвиђа ребаланс и промене законске регулативе фискално одговорније уколико се перспектива посматрања помери са кратког на дужи рок. Сматрамо, међутим, да је из угла кредибилитета читавог програма било важно да фискална консолидација започне смањивањем, а не повећањем дефицита, макар то повећање било и привремено. Због тога Фискални савет сматра да је морало да се одустане од неких нових расходних мера или да се простор за њих пронађе у оквиру расположивих средстава, а не кроз повећање дефицита. На крају, посебно наглашавамо и додатни детаљ – да свако једнократно повећање дефицита крајем 2012. (попут једнократних издвајања за ублажавање последица суше) не би требало укључити у основу с које би дефицит почео да се смањује од 2013. године, јер то не само што повећава дугорочне пројекције јавног дуга, већ је таква рачуница и суштински погрешна.

Прилог

Табела 1а. Претпоставке за пројекцију односа јавног дуга према БДП

	Динарска реална каматна стопа (у %)	Девизна реална каматна стопа (у %)	Учешћа динарског дуга у укупном јавном дугу (у %)	Учешће девизног дуга у укупном јавном дугу (у%)	Промена реалног курса (у %)	Раст БДП-а (у %)
2010	4	2,5	18	82	2,4	0,9
2011	6	3	18	82	-7,0	1,8
2012	6	4	18,5	81,5	10	-0,5
2013	5	4	19	81	0	2
2014	4	3	19,5	80,5	-1	3,5
2015	3	3	20	80	-1	5
2016	3	3	20,5	79,5	-2	5
2017	3	3	21	79,0	-2	5
2018	3	3	21,5	78,5	-2	5
2019	3	3	22	78	-2	5
2020	3	3	22,5	77,5	-2	5

Табела 2а. Кретање дуга у случају споријег смањивања дефицита (% БДП-а)

	Јавни дуг*	Фискални дефицит
2010	41,7	4,6
2011	47,8	4,7
2012	59,7	6,5
2013	63,1	4,0
2014	64,1	3,0
2015	63,4	2,5
2016	61,8	2,0

* Без дуга по основу реституције

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА С ФИСКАЛНИМ
УТИЦАЈИМА**

ОЦЕНА ГРУПЕ ПРЕДЛОГА ЗАКОНА С ИМПЛИКАЦИЈАМА НА ПОРЕСКИ СИСТЕМ

- *Закон о порезу на додату вредност*
- *Закон о акцизама*
- *Закон о порезу на доходак грађана*
- *Закон о порезу на добит предузећа²⁷*
- *Закон о републичким административним таксама*
- *Закон о финансирању локалне самоуправе*
- *Закон о пореском поступку и пореској администрацији*
- *Закон о фискалним касама*

4. Пореске измене у контексту одрживости јавних финансија

Високи системски дефицит јавних финансија неопходно је у наредним годинама елиминисати првенствено смањењем расхода. Неусклађеност нивоа јавних прихода с постојећим јавним расходима системског је карактера (тзв. структурни дефицит), па овај дебаланс неће нестати пуким економским опоравком, већ је неопходно спровођење структурних мера – комбинацијом повећања јавних прихода и смањења јавних расхода. С обзиром на емпиријску правилност да превелики јавни сектор успорава привредни развој земаља у транзицији, као и чињеницу да је јавна потрошња у Србији међу највишим у региону Источне Европе, неопходно је да се смањење фискалног дефицита постигне пре свега смањењем јавних расхода.²⁸

Табела 4. Учешће државних расхода у БДП-у, транзиционе европске државе, (% , 2011. година)

Држава	Јавни расходи
Бугарска	35,2%
Чешка	43,4%
Естонија	38,2%
Летонија	39,1%
Литванија	37,5%
Мађарска	48,7%
Пољска	43,6%
Румунија	37,7%
Словенија	50,9%
Словачка	37,4%
ЕУ-10 просек	41,2%
Србија	47,1%

²⁷ Оцене измена Закона о порезу на добит предузећа дате су на основу најаве из Министарства финансија. Очекујемо да ће поменути законске измене бити разматране у оквиру пакета закона са буџетом за 2013. годину, али смо их ми сада анализирали како би планирани пакет пореских реформи могао да буде презентован у целини.

²⁸ За више информација видети студију Фискалног савета „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016 године“.

Извор: Еуростат, Фискални савет

Напомена: Расходи државног сектора Србије су исказани у складу са међународном методологијом да се доприноси на терет послодавца (1,9% БДП) у не консолидују.

Предложене пореске измене ће омогућити да се јавни приходи у средњем року стабилизују на адекватном нивоу од око 40% БДП-а.²⁹ Фискални савет сматра да је овај ниво јавних прихода адекватно постављен за транзициону земљу попут Србије, коју између осталог карактерише низак ниво ефикасности управљања јавним средствима у односу на развијене земље. Сматрамо да би покушаји да се фискални дефицит додатно смањује путем додатног повећања пореских прихода највероватније били контрапродуктивни, јер би се на тај начин дестимулисао приватни део привреде, успорио економски раст и отежали би се напори да се смањи висок ниво сиве економије и пореских утаја. Преостали део фискалног прилагођавања и смањења дефицита неопходно је урадити на страни јавних расхода, које је потребно у средњем року смањити на ниво око 40% БДП-а како би се стабилизовао систем јавних финансија.³⁰

Предложене пореске измене ће допринети равномернијој и економски ефикасној расподели пореског терета, што би требало да стимулише бржи економски раст у наредним годинама. Постојање квазифискалних накнада које диспропорционално оптерећују мала и средња предузећа и често представљају баријеру за улазак на тржиште нових актера – успоравају економски раст. Елиминисање и ограничавање ових намета ће повећати ниво конкуренције у српској привреди и стимулисати привредни раст. Такође, делимично повећање јавних прихода, које је неопходно у процесу фискалне консолидације, превасходно ће бити остварено кроз повећано опорезивање потрошње (ПДВ-а и акцизе), што представља један од најмање дисторзивних пореских облика.³¹ У наредном периоду, било би упутно размотрити могућности за израженије ослањање на опорезивање имовине – с обзиром на то да се ради о најмање дисторзивном пореском облику које је прилично занемаран у оквиру тренутног пореског система.³²

4.1. Измене у систему пореза на додату вредност

Главне предложене измене Закона о порезу на додату вредност (ПДВ) подразумевају повећање опште пореске стопе са 18 на 20%, повећање ПДВ накнаде пољопривредним произвођачима са 5 на 8%, повећање прага за (обавезан) улазак у ПДВ систем са 4 на 8 милиона динара годишњег промета, укидање прага за добровољан

²⁹ Краткорочно, јавни приходи у 2013. години ће износити око 43% БДП-а. Међутим, привредни опоравак и ребалансирање привреде ће у средњем року смањити учешће јавних прихода у БДП-у.

³⁰ Напомињено да обрачун БДП-а у Србији, за разлику од највећег броја европских земаља, још увек не узима у обзир процену сиве и необухваћене економије при изради националних рачуна. Ово методолошко усклађивање, које се може очекивати у наредним годинама, највероватније ће довести до повећања номиналног нивоа БДП-а за око 10%. Отуда је реално очекивати да је тренутне показатеље учешћа јавних прихода и јавних расхода у БДП у Србији потребно смањити за око 4 процентна поена како би се добиле упоредиве статистике с осталим европским државама.

³¹ Пореске измене подразумевају и делимично повећање пореских стопа на капитал. Међутим, с обзиром на то да су ове пореске стопе тренутно на изразито ниском нивоу, те да се не планира њихово драстично повећање, можемо закључити да ни у овом сегменту неће доћи до знатнијег погоршања привредних прилика.

³² Процењује се да једна трећина некретнина у Србији уопште није регистрована за плаћање пореза на имовину, док тренутна законска регулатива знатно потцењује вредност имовине правних лица.

улазак у ПДВ систем, повећање границе за месечно плаћање ПДВ-а са 20 на 50 милиона динара, омогућавање малим и средњим предузећима с годишњим прометом мањим од 50 милиона динара да своје обавезе измирују по наплати потраживања уместо по фактурисаном потраживању.

Измене ПДВ система ће омогућити додатне буџетске приходе од око 7 млрд. динара до краја 2012. године, односно око 20 млрд. динара у 2013. години, што значи око 0,7% БДП додатних годишњих прихода у средњем року. Повећање опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% омогућиће додатне буџетске приходе од близу 7 млрд. динара до краја 2012. године, односно додатне приходе од око 30 млрд. динара у 2013. години.³³ Повећање ПДВ накнаде за пољопривреднике са 5 на 8% произвешће губитак прихода од око 4 млрд. динара у 2013. години. Измене у функционисању ПДВ система, повећање прага за улазак у ПДВ систем и омогућавање да мала и средња предузећа измирују обавезе тек по наплати, проузроковаће једнократан губитак буџетских прихода од око 7 млрд. динара. Отуда се очекује укупно нето повећање прихода од ПДВ-а за око 20 млрд. динара у 2013. години, односно трајно повећање јавних прихода од око 0,7% БДП-а у средњем року.

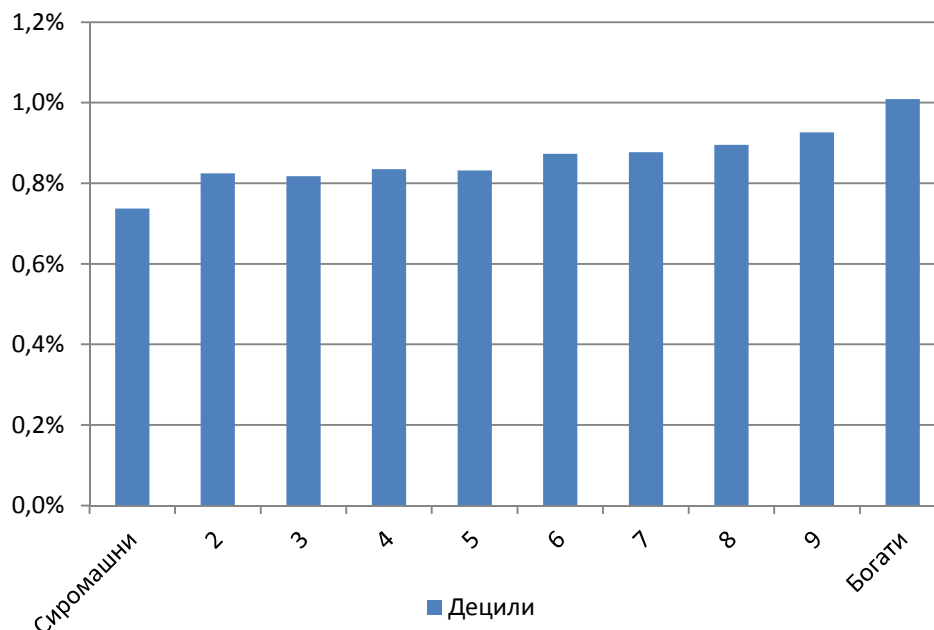
Терет повећања опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% сносиће потрошачи, с тим што ће богатија домаћинства сносити нешто већи терет пореског повећања од сиромашнијих домаћинстава. Из Графикана 2 можемо видети да би просечно повећање трошкова домаћинстава износило 0,89% њихове потрошње, под претпоставком да трговци повећање ПДВ-а у потпуности пребаце на потрошаче.³⁴ Међутим, можемо приметити да би највеће повећање трошкова поднела најбогија домаћинства у десетом децилу, чији би се трошкови повећали за 1%. С друге стране, најмање повећање пореског оптерећења би сносила најсиромашнија домаћинства у првом децилу, у просеку повећање трошкова од 0,74%.³⁵ Оваква расподела пореског терета је очекивана, с обзиром на то да је учешће потрошње по општој ПДВ стопи највише код најбогијих домаћинства, односно најниже је код најсиромашнијих домаћинства који највећи проценат своје потрошње остварују на основна егзистенцијална добра опорезива по сниженој ПДВ стопи, односно у виду натуралне потрошње која је изузета од опорезивања у ПДВ систему.

³³ Повећање ПДВ стопе ступа на снагу 1. октобра 2012. године, што значи да ће се виша пореска стопа ефективно примењивати током три месеца ове године при наплати ПДВ-а при увозу, односно два месеца при наплати ПДВ-а на домаћем тржишту.

³⁴ Претпоставка о потпуном пребацивању ПДВ терета на потрошаче је валидна у дугом року. Међутим, у кратком року, нарочито током привредне стагнације и пада куповне моћи, повећање ПДВ не мора у пуном износу бити пренето на потрошаче. Отуда се процена у Графикону 2 може сматрати горњом границом у кратком року.

³⁵ Резултати у Графикону 2 узимају потрошњу домаћинстава као најрелевантнију меру животног стандарда у Србији, што потврђују емпиријска искуства из осталих земаља у развоју, као и све више истраживања из развијених земаља. У свакоме случају, изоловану анализу ПДВ инциденције је неопходно радити у односу на одговарајућу пореску основицу, а то је потрошња домаћинстава. За више детаља, погледати Истраживачки папир Фискалног савета „Пореска правичност ПДВ система у Србији – Тренутно стање и могуће реформе“.

Графикон 2. Расподеле пореског терета услед планираног повећања ПДВ-а



Извор: Прорачун Фискалног савета, на основу података из Анкете о потрошњи домаћинства за 2009. годину

Фискални савет сматра да је, имајући у виду структуру пореских обвезника, предложено повећање прага за улазак у ПДВ систем на 8 милиона динара – оправдано. Предложена граница од 8 милиона динара је висока у односу на прописане границе у већини осталих земаља Европске уније, нарочито ако се има у виду паритет куповне моћи и нижи ниво животног стандарда у Србији (Табела 5). Међутим, ипак сматрамо да је предложено повећање оправдано имајући у виду дистрибуцију обвезника у ПДВ систему (Табела 6).³⁶ Предложена измена ће у великој мери олакшати администрирање овог пореског облика, како за пореске власти тако и за пореске обвезнике који су најчешће предузетници и мала предузећа, док неће доћи до осетнијег губитка буџетских прихода. Од укупно 120.000 регистрованих ПДВ обвезника, преко половине представљају мала предузећа с годишњим прометом мањим од 8 мил. динара, док ова група обвезника учествује са свега око 4% у укупним ПДВ приходима оствареним на домаћем тржишту. Након изласка (нај)већег броја поменутих привредних друштава из ПДВ система, губици буџетских прихода неће износити читав 4% ПДВ прихода на домаћем тржишту, јер ће се на овај начин смањити износ одбитних ставки које ће преостали ПДВ обвезници моћи да искористе при умањењу својих обавеза. Отуда процењујемо да ће, бар у кратком року, доћи до губитка 2 до 2,5% ПДВ прихода на домаћем тржишту, што је износ од око 3 млрд. динара у 2013. години. У средњем року, растерећење пореске администрације настало смањењем броја ПДВ обвезника се може искористити за ефикаснију контролу преосталих обвезника, чиме би се надокнадили поменути (маргинални) губици прихода у кратком року. Повећање границе за месечно плаћање ПДВ обавеза, са 20 на 50 милиона годишњег

³⁶ Такође, постоје индиције да су границе за улазак у ПДВ систем у појединим земљама Европске уније заправо постављене на ниво који је нижи од оптималног нивоа са становишта пореске администрације.

промета, сматрамо добром мером која ће олакшати администрирање ПДВ система, без губитка буџетских прихода.^{37 38}

Табела 5. Границе за улазак у ПДВ систем у земљама Европске уније (у текућим доларима и у доларима по паритету куповне моћи, 2011. година)

	Праг за улазак у систем ПДВ, у доларима	Праг за улазак у систем ПДВ, у доларима по паритету куповне моћи
Аустрија	40.107	34.281
Белгија	7.460	6.118
БиХ	35.461	62.267
Бугарска	35.461	67.114
Велика Британија	117.742	103.838
Грчка	13.369	12.804
Данска	9.311	5.762
Ирска	100.267	77.623
Италија	40.107	35.440
Мађарска	24.868	33.913
Македонија	29.392	62.347
Немачка	23.396	20.544
Норвешка	8.929	5.188
Пољска	50.676	73.430
Португал	13.369	13.971
Словачка	66.564	85.567
Словенија	33.422	36.407
<i>Србија</i>	<i>109.096</i>	<i>238.766</i>
Француска	102.005	83.000
Хрватска	15.918	19.962
Чешка	56.497	67.190
Шведска	4.622	3.213
Шпанија	Нема	Нема

* За Србију је дата очекивана вредност након пореских измена крајем 2012. године
Извор: ОЕЦД, Министарства финансија поменутих земаља

³⁷ Међутим, ова мера ће изазвати једнократан мањак ликвидности крајем 2013. године, јер ће се неколико милијарди прихода који би се прикупио током новембра и децембра 2013. године прикупити тек у јануару 2014. године.

³⁸ Такође, сматрамо да ће раздвајање датума за подношење ПДВ пријава, до 15. у месецу за месечне обвезнике и 25. у месецу за тромесечне обвезнике, допринети ефикаснијој администрацији овог пореског облика.

Табела 6. Структура обвезника у ПДВ систему (у динарима и %)

Остварени промет ПДВ обвезника током периода од 12 месеци	Број ПДВ обвезника	Процентуално учешће	ПДВ на домаћем тржишту	Процентуално учешће
0 - 2.000.000	31.470	26,1%	-1.255.452.360	-1,1%
2.000.000 - 4.000.000	18.107	15,0%	1.200.313.373	1,1%
4.000.000 - 10.000.000	26.106	21,7%	4.897.472.365	4,5%
10.000.000 - 20.000.000	14.166	11,8%	4.941.103.730	4,5%
20.000.000 - 50.000.000	14.308	11,9%	10.796.585.715	9,9%
50.000.000 - 100.000.000	7.024	5,8%	10.420.369.656	9,5%
100.000.000 - 300.000.000	5.665	4,7%	15.630.438.856	14,3%
300.000.000 - 700.000.000	2.004	1,7%	10.991.843.008	10,0%
700.000.000 - 1.000.000.000	457	0,4%	5.184.315.426	4,7%
1.000.000.000 - 3.000.000.000	783	0,7%	9.839.065.330	9,0%
3.000.000.000 - 5.000.000.000	135	0,1%	3.120.953.165	2,8%
преко 5.000.000.000	226	0,2%	33.811.930.892	30,9%
Укупно	120.451	100%	109.578.939.156	100%

Извор: Пореска управа, мај 2012. године

Омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по реализацији уместо по фактури – није у складу с добром пореском праксом. Ова мера, која није у складу с добром пореском праксом највећег броја земаља у Европској унији, закомпликоваће ПДВ систем, и потенцијално створити простор за повећање обима пореских утаја.³⁹ Предложене законске одредбе, попут захтева да се ПДВ обавеза измири у року од максимално шест месеци након фактурисања (без обзира да ли је дотле наплаћено потраживање) или захтева да само обвезници који су прописно извршавали своје обавезе у периоду од 12 месеци могу да пређу у систем ПДВ по наплати, значајно ће смањити простор за евентуалне злоупотребе новог система. Међутим, могућност повећање обима пореских утаја се у сваком случају не може сасвим искључити. Увођење могућности измиривања ПДВ обавеза по наплаћеном уместо по фактурисаном промету ће свакако изазвати једнократно смањење буџетске ликвидности током 2013. године, у опсегу од 4 до 8 млрд. динара. На основу расположивих података, Фискални савет процењује да ће једнократно смањење ПДВ прихода по овом основу у 2013. години највероватније износити око 5 млрд. динара.⁴⁰

У широј јавности постоји заблуда да мала и средња предузећа ПДВ обавезе измирују „авансно“ и да ово представља један од узрока неликвидности у српској привреди. Заправо, мала и средња предузећа у тренутном систему ПДВ плаћају у просеку 55 дана након фактурисања потраживања (45 дана је средина тромесечног периода у којем обрачунавају ПДВ обавезу + имају до 10 дана у наредном месецу да измире своју обавезу). Дакле, уколико би систем наплате потраживања у Србији регуларно функционисао, као што је случај у већини Европских земаља, мала и средња предузећа би без већих проблема могла да наплате своја потраживања у поменутом року од 55 дана и редовно измирују своје ПДВ обавезе. Међутим, с обзиром на хроничан проблем неликвидности и присуство несолвентних предузећа у домаћој привреди, редовно измиривање ПДВ и осталих пореских обавеза постаје проблем.

³⁹ Поједине земље попут велике Британије, Немачке, Словеније или Хрватске заиста остављају могућност измиривања обавеза по наплати у случају специфичних група ПДВ обвезника. Међутим, реч је о изолованим случајевима а не о општем правилу у оквиру Европске уније.

⁴⁰ Поменута процена се односи на заједнички ликвидносни ефекат увођења ПДВ система по наплати и повећања границе за месечно плаћање ПДВ обавеза са 20 на 50 милиона динара годишњег промета.

Отуда је јасно да је суштински извор проблема нефункционалан систем наплате потраживања у српској привреди и овај проблем је неопходно решавати системским мерама, попут побољшања стечајног поступка, поступка принудне наплате и др. Отуда није реално очекивати да ће омогућавање ПДВ система по наплати побољшати положај малих и средњих предузећа. С друге стране, увођење паралелног система ПДВ наплате ће у сваком случају повећати трошкове пореске администрације и поништити позитивне ефекте растерећења пореских власти који се очекују од повећања границе за улазак у ПДВ систем.

Наглашавамо да је листа добара опорезивих по сниженој ПДВ стопи у Србији и даље превише обимна у односу на добру пореску праксу. Листа укључује хлеб и пекарске производе, млеко и млечне производе, брашно, шећер, јаја, уље, воће, поврће, месо, комуналне услуге, лекове, вештачко ђубриво, дрво за огрев природни гас, компјутерску опрему, књиге, дневне новине и хотелски смештај. У стручној јавности је добро познато да опорезивање добара по сниженој ПДВ стопи није економски ефикасан приступ за остваривање социјалних циљева и да је са становишта оптималног управљања ограниченим јавним средствима пожељно социјалне циљеве остваривати директно путем одговарајућих програма социјалне политике. Тим пре што се део добара који се тренутно у Србији опорезују по сниженој ПДВ стопи не може сврстати у групу основних егзистенцијалних добара, а опорезивање компјутера и станова по сниженој ПДВ стопи је чак у супротности са актуелним директивама Европске уније у овом сегменту. Од земаља у региону Источне Европе, Босна и Херцеговина, Бугарска, Словачка и Чешка су увеле (или уводе) ПДВ системе са јединственом ПДВ стопом, док је листа добара опорезивих по сниженој стопи знатно краћа у Хрватској него у Србији. Такође, генералне препоруке стручних тела Европске комисије сугеришу да би чланице ЕУ требало да теже јединственој стопи и проширењу ПДВ основе. Отуда Фискални савет предлаже да се у наредном периоду систематски преиспита листа добара опорезивих по сниженој ПДВ стопи – у циљу рационалније алокације ограничених јавних ресурса.

4.2. Измене у оквиру акцизног система

Основне предложене измене и допуне Закона о акцизама подразумевају повећање акциза на дуванске прерађевине, уједначавање и делимично повећање акциза на нафтне деривате, као и прелазак са пропорционалног на апсолутни износ акцизе на кафу.

Фискални савет подржава предложено повећа акциза на дуванске прерађевине. Законским изменама је предложено да се специфични износ акцизе на дуванске прерађевине повећа са тренутних 33 динара по паклици на 43 динара (односно 45 динара од 1. јула 2013. године), као и да се пропорционални износ акцизе смањи са 34 на 33%.⁴¹ С обзиром на то да су тренутне вредности акциза на дуван (као и уопште цена цигарета) у Србији готов два пута мање од земаља у региону, попут Румуније и Бугарске, односно око три пута мање од минималног износа који прописују директиве Европске уније – сматрамо да је предложено повећање акциза на дуванске прерађевине оправдано. На овај начин ће се омогућити повећање буџетских прихода и

⁴¹ Паралелно с повећањем акцизе на дуванске прерађевине, изменама Закона о дувану се планира укидање пушачког динара (тренутно износи 1,7 динара по паклици), тако да ефективно повећање фиксног дела акцизе на дуванске прерађевине износи $43 - 33 - 1,7 = 8,3$ динара по паклици.

приближавање минималним акцизним вредностима које прописују директиве Европске уније.

Предложена смањења разлике између износа акциза на различите нафтне деривате, као и делимично проширење пореске основице, у складу су са добром пореском и хармонизацијом са директивама Европске уније. Предложено је да акциза на (безоловни) бензин остане на истом нивоу (49,6 динара по литру), док би се повећали износи акциза на гасна уља (са 37 на 42 динара по литру) и течни нафтни гас (са 18 на 30 динара по килограму). Смањење разлике између износа акциза на алтернативне облике нафтних деривата ће допринети смањењу економских дисторзија у привреди које су последица пореског система. Смањењу економских дисторзија ће допринети и проширење пореске основице, јер се уводи минимална акциза од 2,5 динара у случају регистрованих пољопривредних газдинстава која су до сада била комплетно изузета од опорезивања, као и минимална акциза у случају употребе нафтних деривата за потребе грејања.

Омогућавање рефакције акцизе на нафтне деривате у случају обвезника који се баве транспортном делатношћу створиће додатне економске дисторзије у привреди и није у складу с добром пореском праксом. До сада је постојала могућност комплетне рефакције акцизе у случају обвезника који нафтне деривате користе у индустријске сврхе или у случају пољопривредне производње регистрованих домаћинстава. Међутим, предложене законске измене подразумевају и делимичну рефакцију акцизе на гасна уља и течни нафтни гас за сектор транспортних услуга. Тако се предлаже да у случају транспортних услуга акциза на гасна уља износи 39,5 динара уместо регуларних 42 динара, односно 19,2 динара уместо регуларних 30 динара у случају течног нафтног гаса. Такође, акциза на гасна уља у случају унутрашњег речног транспорта би износила 2,5 динара уместо регуларних 42 динара. Поменуте одредбе ће повећати трошак администрирања пореског система.⁴² Такође, поменуте одредбе ће створити додатне економске дисторзије јер ће један привредни сектор (у овом случају транспортни) бити привилегован у односу на остатак привреде.⁴³

Предложена промена начина обрачуна акцизе на кафу је у складу са европском праксом. Досадашњим законом је била предвиђена пропорционална акциза на кафу у износу од 30%, при чему се вредност увезене кафе одређивала у складу са царинским прописима. Предложено је да се пређе на обрачун акцизе на кафу у апсолутном номиналном износу по килограму нето масе, што је пракса у свим европским државама које су увеле акцизе на кафу. Предлажу се следећи номинални износи акциза: 80 динара за непржену кафу, 100 динара за пржену кафу, 110 динара за љуспице и опне од кафе, 150 динара за екстракте, есенфије и концентрате од кафе, односно 30 динара за остале облике производа од кафе утврђених законом. Очекује се да ће нови систем обрачуна омогућити пореским властима једноставније администрирање овог пореског облика. Поред административног поједностављења, прелазак с пропорционалног на систем апсолутне акцизе ће такође произвести одређене регресивне дистрибутивне ефекте – с обзиром на то да ће најјефтинији производи од кафе у својим класама поднети веће пореске оптерећење у релативном износу од најскупљих производа. С обзиром на релативно мало учешће расхода за кафу у

⁴² Може се очекивати да додатни трошкови администрације буду посебно непродуктивни у случају рефакције акцизе на гасна уља код транспортних услуга, где се може очекивати знатан број захтева за рефакцију чија ће вредност бити скромна у релативном износу (смањење акцизе са 42 на 39,5 динара).

⁴³ У оквиру самог сектора транспортних делатности, таксисти већ сада уживају привилеговани паушални порески третман чија је процењена основица често осетно нижа од реално остваривих прихода у овој делатности.

укупним трошковима домаћинства, не очекујемо да поменути ефекат осетније утиче на расподелу дохотка становништва.

Предложене измене акцизног система ће омогућити повећање јавних прихода за око 0,25% БДП-а годишње. Највећи део повећања акцизних прихода се очекује услед повећања акциза на дуванске прерађевине. У случају акциза на нафтне деривате може се очекивати само маргинално повећање прихода у односу на тренутни закон, јер ће се приходни ефекти делимичног повећања акцизе на гасно уље и замрзавања акцизе на бензин у 2013. години – у највећој мери међусобно поништити. Промена система обрачуна акциза на кафу нема потенцијал да знатније утиче на остварење јавних прихода, с обзиром на то да су приходи од ове акцизне форме за два реда величине мањи од акциза на нафтне деривате и дуванске прерађевине.

4.3. Измене у систему пореза на доходак грађана и пореза на добит предузећа

Основна предложена измена у оквиру пореза на доходак грађана јесте повећање стопе на приходе од финансијског капитала са 10 на 15%. Законске измене предвиђају повећање пореске стопе на приходе од камата, дивиденди и капиталних добитака са 10 на 15%. Процењујемо да ће предложене измене повећати јавне приходе за око 6 млрд. динара у 2013. години, односно за око 0,15% БДП-а годишње у средњем року. Највећи део повећања јавних прихода очекује се на основу повећања пореске стопе на приходе од дивиденди, док ће повећање прихода по основу повећања стопе на капиталну добит бити крајње маргинално, с обзиром на административне изазове и скромне приходе који се иначе остварују по овом основу.

С аспекта јавних прихода, основне очекиване измене у оквиру опорезивања добити предузећа укључују повећање пореске стопе са 10 на 12% и укидање највећег броја пореских кредита и изузећа. Оцене везане за измене Закона о порезу на добит предузећа у овој анализи изнете су на основу најаве из Министарства финансија, с обзиром на то да ове законске измене нису биле део пакета пореских закона који је упућен Народној скупштини уз ребаланс буџета за 2012. годину. Очекујемо да ће поменути законске измене бити разматране у оквиру пакета закона са буџетом за 2013. годину. Ипак, одлучили смо да анализу пореза на добит предузећа укључимо у овај текст како би планирани пакет пореских реформи могао да буде презентован и анализиран у целини.

Фискални савет оцењује да је најављено укидање највећег броја изузећа и кредита код пореза на добит предузећа апсолутно оправдано и пожељно. Међународна искуства и поређења показује да смањење стопе пореза на добит испод одређеног нивоа није продуктиван нити ефективан начин привлачења страних директних инвестиција. Ефективна стопа пореза на добит предузећа у Србији у 2010. години је износила свега 6,5%, што представља најнижи ниво у региону и у Европи. Овако ниска стопа је првенствено резултат оштре пореске конкуренције и борбе за привлачење страних инвестиција у региону Источне Европе у протеклој деценији. Међутим, глобална економска криза и мањак страних инвестиција налажу преиспитивање постојећих пореских политика и сврсисходност изузетно ниске ефективне стопе пореза на добит.⁴⁴ Укидање највећег броја пореских изузећа и кредита

⁴⁴ Тренутно, најаве из Министарства финансија сугеришу да ће сви постојећи порески кредити бити укинати, изузев пореског кредита у случајевима великих инвестиција (преко 800 милиона динара и запошљавања преко 100 радника на неодређено време).

ће унапредити алокативну неутралност пореза на добит у Србији. Очекује се да ће се на овај начин буџетски приходи укупно повећати за око 20 млрд. динара годишње. Међутим, ово повећање прихода ће се одвијати током низа од десетак година – јер је раније остварене инвестиционе кредите, који чине преко 95% укупних пореских изузећа (Табела 7), могуће користити у периоду од максимално 10 година. Отуда се може очекивати фазно и постепено повећање буџетских прихода у наредним годинама, као последица укидања изузећа и кредита код пореза на добит.

Табела 7. Структура пореских кредита код пореза на добит предузећа у 2010. години (у динарима)

НАЗИВ ПОРЕСКОГ КРЕДИТА – ОЛАКШИЦЕ	ИЗНОС
Износ пореског ослобођења (100%) за новоосновано концесионо предузеће (члан 45 ст.1 и 2.)	0.00
Износ пореског ослобођења према учешћу броја запослених инвалидних лица у броју запослених у предузећу за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалидних лица (члан 46.)	2 226 971.00
Износ умањења за добит остварену у новооснованој пословној јединици у недовољно развијеним подручјима у укупној добити правног лица (члан 47)	176 400.00
Износ умањења по основу улагања у основна средства (члан 48)	15 226 036 640.00
Износ умањења по основу улагања у основна средства (члан 48а)	3 096 545 251.00
Износ умањења за плаћени порез на добит остварену пословањем у другој држави, (члан 51. став 2.)	25 663 963.00
Износ умањења на плаћени порез на добит правних лица и порез по одбитку на дивиденде (члан 52)	564 625 427.00
Износ умањења за порез по одбитку плаћен по основу исплаћених камата и ауторских накнада за обрачунати порез на добит по одбитку (члан 53а)	13 703 046.00
Износ пореског ослобођења за сразмерни износ улагања у основна средства (члан 50а)	891 790 240.00
Износ пореског ослобођења за сразмерни износ улагања у основна средства (члан 50б)	0.00
УКУПНО 2010	19 820 767 938.00

Извор: Пореска управа

Оправдано је предложено повећање номиналне стопе пореза на добит са 10 на 12% оправдано и оно неће довести до погоршања конкурентности српске привреде. Предложена пореска стопа од 12% ће и даље бити једна од најнижих у Европи, с обзиром на то да порез на добит износи у просеку преко 25% у развијеним земљама Западне Европе, док је предложена стопа конкурентна и међу земљама Источне Европе (порез на добит износи 16% у Румунији, 19% у Мађарској, Пољској, Чешкој и Словачкој, 20% у Хрватској).⁴⁵ Од упоредивих земаља и релевантних конкурената у привлачењу страних инвестиција, једино би Бугарска са 10% имала нижу

⁴⁵ Владе у Чешкој и Словачкој ове године разматрају повећање стопа пореза на добит на 22% и 23%, респективно.

стопу од Србије. Међутим, као што је поменуто, стопа пореза на добит представља само један од великог броја фактора при привлачењу страних инвестиција и међународна искуства су показала да пуко смањење ове стопе, нарочито испод одређеног нивоа – није продуктивно оруђе у привлачењу страних инвестиција. Тим пре што реномирани првокласни страни инвеститори из Западне Европе ултимативно плаћају порез на добит по стопама у својим матичним државама, које су у сваком случају више од 12%.

Предложено повећање стопе пореза на добит са 10 на 12% и укидање највећег дела пореских изузећа и кредита довешће до повећања буџетских прихода за око 8 млрд. динара у 2013. години. Предложено повећање пореске стопе би требало да омогући додатне приходе од око 6 млрд. динара у периоду од априла до децембра 2013. године, након што се у марту финализује уплата пореза на добит по стопи од 10% за 2012. годину. Предложено елиминисање пореских изузећа и кредита у оквиру пореза на добит резултоваће додатним буџетским приходима од око 2 млрд. динара у 2013. години.⁴⁶ Међутим, при пројектовању укупних прихода од пореза на добит у 2013. години треба имати у виду да ће изражена депресијација динара током 2012. године смањити опорезиву добит великог броја предузећа. Отуда, и поред најављеног повећања пореза на добит, очекујемо да укупни номинални приходи од овог пореског облика у 2013. години буду само незнатно већи од прихода у 2012. години – око 55 млрд. динара.

Повећање пореза на добит на 12% допринеће равномернијој расподели пореског терета у Србији. На овај начин ће се повећати пореско оптерећење профитабилних и естаблираних привредних субјеката, што ће, заједно са укидањем и ограничавањем великог броја квазифискалних накнада, довести до смањења оптерећења мањих привредних субјеката који покушавају да се укључе у тржишну утакмицу. На овај начин се може очекивати повећање конкуренције на домаћем тржишту и ефикаснија алокација ресурса. Такође, након повећања, стопа пореза на добит предузећа ће бити изједначена с порезом на зараде које представљају доминантну форму прихода од рада, што ће допринети равномернијој расподели пореског терета између прихода од рада и капитала.⁴⁷ С оперативног становишта, неопходно је унапредити капацитете пореских власти при анализи трансферних цена повезаних лица, како привредни субјекти који послују на домаћем тржишту а регистровани су у пореским рајевима не би избегли пореско повећање (нелегалним) трансферима добити из Србије у пореске рајеве.

4.4. Укидање и ограничавање квазифискалних намета

Изменама и допунама Закона о буџетском систему, Закона о финансирању локалних самоуправа и Закона о републичким административним таксама планирано

⁴⁶ Ова процена подразумева линеарну расподелу укупних средстава пореских инвестиционих кредита у периоду од 10 година. Веома је могуће да стварна динамика коришћења већ одобрених кредита неће пратити линеарну путању, већ можда неку врсту експоненцијалне. Међутим, у недостатку детаљнијих података, сматрамо да је линеарна апроксимација најбоља могућа процена за 2013. годину.

⁴⁷ Питање инцидентности пореза на добит је и даље отворено у академској литератури. Ипак, може се рећи да већина економиста сматра да доминантан део пореза на добит носе власници капитала, док мањи део носе запослени радници. Тако, на пример, Одбор за буџет у Америчком конгресу претпоставља да 75% терета од пореза на добит носе власници капитала а 25% радници.

је укидање и ограничавање различитих облика квазифискалних намета и успостављање транспарентног и контролисаног оквира за одређивање непореских намета.

Фискални савет подржава успостављање транспарентног и контролисаног оквира за одређивање непореских намета на републичком и локалном нивоу. Измене Закона о буџетском систему предвиђају транспарентно и контролисано увођење такси и накнада на републичком нивоу у наредном периоду. Такође, измене Закона о финансирању локалне самоуправе јасно дефинишу таксе и накнаде које се могу уводити на локалном нивоу, као и максималне износе појединих накнада које су биле предмет великих варијација између локалних самоуправа у протеклом периоду.

Предлаже се комплетно укидање седам такси скромних приходних ефеката на локалном нивоу. Нацртом закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе предложено је укидање седам локалних комуналних такси, чији су тачни називи, остварени приходи у 2011. години и приходи за које је процењено да би се остварили у 2013. години приказани у Табели 8. Процењени губитак прихода јединица локалне самоуправе у 2013. години услед укидања наведених комуналних такси износи око 600 милиона динара. Укидање локалних такси оцењујемо као оправдано, будући да постоје преклапања различитих накнада које порески обвезници већ плаћају и комуналних такси које се укидају.

Табела 8. Приходи јединица локалне самоуправе од локалних комуналних такси чије укидање је предложено

Назив локалне комуналне таксе	Приходи у 2011. (милиони динара)	Процена ¹ прихода за 2013. (милиони динара)
1. Комунална такса за држање и коришћење пловних постројења и пловних направа и других објеката на води, осим пристана који се користе у пограничном речном саобраћају	39,2	45,1
2. Комунална такса за држање и коришћење чамаца и сплавова на води, осим чамаца које користе организације које одржавају и обележавају пловне путеве	12,4	14,3
3. Комунална такса за држање ресторана и других угоститељских и забавних објеката на води	33,7	38,8
4. Комунална такса за коришћење обале у пословне и било које друге сврхе	413,7	475,8
5. Комунална такса за држање музичких уређаја и приређивање музичког програма у угоститељским објектима	8,2	9,4
6. Комунална такса за коришћење витрина ради излагања робе ван пословних просторија	4,5	5,2
7. Комунална такса за држање кућних и егзотичних животиња	0,3	0,3
УКУПНО	512,0	588,8

¹ Пројекција претпоставља повећање цена од 15% у периоду између 2011. и 2013. године.
Извор: Фискални савет, на основу података Управе за трезор Министарства финансија

Предлаже се делимично укидање и ограничавање фирмарине на локалном нивоу, као и ограничавање максималне таксе за моторна возила. Нацртом закона о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе такође је предложено укидање обавезе плаћања *локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору* за предузетнике, односно мала предузећа, док је за средња и велика предузећа одређен максималан износ плаћања на годишњем нивоу у вредности од две, односно три просечне месечне зараде на територији јединице локалне самоуправе.⁴⁸ Од ослобађања плаћања таксе и максималног ограничења од две, односно три просечне зараде изузета су одређена правна лица (из делатности: банкарства; осигурања имовине и лица; трговине нафтом и дериватима нафте; трговине на велико дуванским производима; поштанских, мобилних и телефонских услуга; електропривреде; казина, коцкарница, кладионица, бинго сала и пружања коцкарских услуга и ноћних барова и дискотека) и за њих је одређено јединствено максимално ограничење од десет просечних зарада. Приходи од локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору у 2011. години износили су 4.913,1 млн динара. Смањење прихода јединица локалне самоуправе у 2013. години услед наведених измена процењујемо на око 3.500 млн динара. Такође, изменама закона предвиђено је обједињавање *локалне комуналне таксе за истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима који припадају јединици локалне самоуправе (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.)* и *локалне комуналне таксе за коришћење рекламних паноа.* Исте категорије правних лица које су изузете од плаћања фирмарине ослобођене су и плаћања ове обједињене таксе, док је за категорије предузећа која је плаћају одређена максимална вредност на годишњем нивоу у износу од 20% износа предвиђених за плаћање таксе за истицање фирме на пословном простору. Остварени приходи од локалне комуналне таксе за истицање и исписивање фирме ван пословног простора и од локалне комуналне таксе за коришћење рекламних паноа у 2011. години износили су 224,1 млн динара (2,5 млн и 221,6 млн динара, респективно). Смањење прихода у 2013. години процењујемо на око 100 млн динара. На крају, предлаже се ограничавање максималног износа *локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина* на 2.000 динара. С обзиром на то да су приходи по овом основу износили 3.040,7 млн динара у 2011. години, процењујемо губитак прихода локалних самоуправа на око 1,5 млрд динара у 2013. години.

Предлаже се укидање такси на републичком нивоу. Нацрт закона о изменама Закона о републичким административним таксама предвиђа брисање списка и радњи за које се плаћа републичка административна такса у вези с регистровањем задужбина, фондација, фондова, удружења, спортских организација, разврставањем правних лица, захтевом за издавање саобраћајне дозволе, потврде о привременој регистрацији или регистрационе налепнице и одјаву возила, односно за издавање саобраћајне дозволе или регистрационе налепнице. Предложене мере имају за циљ да умање намете које плаћају привреда и грађани и да на тај начин подстакну привредну активност. Законским предлогом се подразумева укидање око 60 различитих такси чије су

⁴⁸ Индексирање максималне комуналне таксе за истицање фирме просечном зарадом оцењујемо као економски пожељно, будући да је ова такса до сада утврђивана у износима који су били паушални и неретко неоправдано високи, док је сада њен максимални износ у основи одређен у складу с економском снагом предузећа на територији локалне самоуправе на којој послују. Тако, предузећа сличне величине плаћају сличан износ фирмарине, чиме се поштује принцип хоризонталне правичности опорезивања. Међутим, мала разлика у ограничавању таксе за средња (две просечне зараде) и велика предузећа (три просечне зараде) може онемогућити примену прогресивније (правичније) наплате и водити ка систему који није усклађен с релативном економском снагом пореских обвезника (нарушавање вертикалне правичности опорезивања).

појединачне вредности у просечном распону од 310 (такса за захтев за оглашавање решења о додељеном праву оплемењивача ништавним) до 88.350 динара (такса за захтев за поновни упис сорте у Регистар сорти пољопривредног биља). Такође, најављене су измене других закона којима ће се укинути неки значајнији квазифискални намети на републичком нивоу, попут накнаде за шуме. С обзиром на то да је реализација планова за укидање квазифискалних облика и даље у току, Фискални савет ће оцену (приходних ефеката) финално усвојених мера да донесе у наредном периоду.

У сваком случају, неопходно је тежити ка приходно-неутралном ефекту укидања квазифискалних накнада, нарочито на републичком нивоу. На локалном нивоу, очекује се губитак прихода од 5 до 6 млрд динара у 2013. години. Овај мањак прихода је у великој мери могуће надоместити смањењем непродуктивних расхода (повећања плата и броја запослених, делимично и расхода насталих оснивањем нових агенција на локалном нивоу) чији је раст приметан након повећања прихода локалним самоуправама од 40 млрд динара, као и ефикаснијом наплатом стандардних пореских облика попут пореза на имовину (процењује се да чак трећина некретнина у Србији није регистрована за плаћање овог пореза).⁴⁹ На републичком нивоу, губитак прихода потребно је првенствено надоместити смањењем (непродуктивних) расхода и рационализацијом агенција које су наплаћивале предметне квазифискалне накнаде у претходном периоду. Знатније преусмеравања прихода из стандардних пореских форми на покривање мањка средстава од квазифискалних накнада могло угрозити неопходно смањење дефицита на републичком нивоу у наредном периоду.

Успостављање транспарентног и контролисаног оквира непореских давања захтеваће системска решења и координисане акције републичког и локалног нивоа власти. Овај систем допринеће ефикаснијем пословном окружењу и равноправнијем третману привредних актера у складу с њиховом економском снагом. Међутим, неопходно је обратити пажњу да се укидањем појединих накнада које представљају квазифискално оптерећење за привреднике не угрози функционисање традиционалних услуга које пружа јавни сектор. Најбољи пример вероватно су накнаде за коришћење и уређење грађевинског земљишта. Обе ове форме представљају веома значајне изворе прихода локалних самоуправа и износиле су 14 и 10 млрд динара у 2011. години, респективно. Међутим, док накнада за коришћење грађевинског земљишта представља стандардан пример арбитрарно одређене квазифискалне накнаде, накнада за уређење грађевинског земљишта, која износи 2% вредности некретнине у изградњи - представља један од извора финансирања јавног добра као што је локална инфраструктура. Уколико би се променио начин обрачуна ове накнаде, и прешло на систем који подразумева стварне трошкове опремања инфраструктуре, систем финансирања локалне самоуправе могао би бити угрожен – градња у неразвијеним деловима општина и градова, где не постоји неопходна инфраструктура, постала би знатно скупља од градње у развијеним центрима где је неопходна инфраструктура већ изграђена. На овај начин би дошло и до неправичне расподеле трошкова финансирања јавног добра – трошкове развоја инфраструктуре сносили би само иницијални градитељи на неком подручју.

Висина многих постојећих квазифискалних накнада одређује се арбитрарно и није у складу с економском снагом пореских обвезника. Отуда квазифискалне накнаде често стварају диспропорционално велико оптерећење за мала и средња предузећа и представљају баријеру за несметан улазак на тржиште нових субјеката. Међутим, успешно елиминисање и ограничавање квазифискалних накнада захтеваће

⁴⁹ Различита расподела (губитка) прихода између локалних самоуправа различитог степена развијености је посебан изазов којим се нисмо бавили у тренутној анализи.

систематске напоре током наредних година. Отуда Фискални савет тренутно није у могућности да да финалну оцену овог сегмента пореског пакета. Свакако се ради о кораку у правом смеру, који ће захтевати истрајност и доследну имплементацију у наредним годинама. Такође, напомињемо да је мањак (републичких) буџетских прихода који ће настати укидањем квазифискалних накнада неопходно надоместити смањењем расхода одговарајућих државних органа на републичком нивоу и додатним приходима из стандардних пореских форми.

4.5. Измене у оквиру система администрације пореских закона

С фискалног становишта, основне измене предвиђене изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о фискалним касама укључују укидање обавезе регистравања промета фискалним касама за предузетнике који се баве производном делатношћу и порез плаћају паушално, ограничавање могућности забране обављања делатности за обвезнике за који нису регуларно регистровали промет путем фискалних каса, као и повећање надлежности Пореске управе при контроли извршавања фискалних обавеза – пре свега враћањем надлежности за првостепени порескопрекршајни поступак.

Фискални савет позитивно оцењује предложене законске измене и сматра да ће оне допринети ефикаснијој и ефективнијој контроли пореских обвезника и административном растерећењу малих предузетника. Укидање обавезе регистравања промета фискалним касама за мале предузетнике који се баве производном делатношћу и порез плаћају паушално неће смањити фискалне приходе нити отворити могућности за пореске утаје – јер ови обвезници не учествују у ПДВ систему и своје пореске обавезе плаћају паушално. Такође, очекујемо позитивне ефекте по основу промена казнене политике у случају обвезника који нерегуларно евидентирају промет преко фискалних каса, тако да се ови субјекти новчано кажњавају (у складу са својом економском снагом и/или бројем прекршаја у претходном периоду) уместо привремене забране обављања делатности – с обзиром на то да је казнена политика привремене забране обављања делатности контрапродуктивна, јер током периода забране ни привредни субјекти не остварују своју активност нити држава може да прикупља своје пореске приходе.

Фискални савет апсолутно подржава напоре да се оснаже надлежности и капацитети Пореске управе у наредном периоду. У овом контексту, подржавамо враћање надлежности за првостепени порескопрекршајни поступак под окриље Пореске управе, с обзиром на то да су међународна пракса и домаћа искуства из претходног периода показала да систем општих судова није адекватно место за обраду уско-специјализованих области попут пореских прекршаја.⁵⁰ У наредном периоду је неопходно унапредити оперативне и људске капацитете пореских власти, с обзиром на то да – за разлику од већине осталих делова јавне управе – Пореска управа бележи мањак од неколико хиљада запослених у односу на упоредиву међународну праксу.⁵¹

⁵⁰ Фискални савет је својевремено предлагао да се размотре и могућности за формирање специјализованог пореског суда, како би се унапредили капацитети у борби против пореских утаја и сиве економије.

⁵¹ Такође, пореску управу је потребно растерити административних обавеза које нису у директној вези с контролом пореског система, попут идентификације нелегалног софтвера на тржишту и сличних обавеза.

Неадекватна контрола спровођења пореских закона и неефикасна борба против пореских утаја угрозила би не само планове за стабилизацију јавних финансија, већ и економске перспективе српске привреде у наредном периоду – с обзиром на то да растућа сива економија и нелојална конкуренција угрожавају опстанак перспективних привредних актера који легално послују.

ОЦЕНА НАЦРТА ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ, ЗАКОНА О НАЈВЕЋИМ ЗАРАДАМА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ, ПРОГРАМА „ТРИНАЕСТА ПЕНЗИЈА“ И ЗАКОНА О ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

5. Оцена Нацрта закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему

Промене у буџетском третману сопствених прихода представљају позитивну промену. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему (у даљем тексту: Нацрт закона) предвиђа брисање појма сопствених прихода буџетских корисника (промене у члановима 2, 22. и другим), чиме се стварају претпоставке да (ранији) сопствени приходи буду општи приход буџета. Одлука да сопствени приходи представљају општи приход буџета јесте корак у добром смеру. Уобичајено је било да сопствени приходи остају на располагању органима који их остварују, а Влада је имала законску могућност да део ових средстава усмери као општи приход буџета, при чему је оваква одлука нестандартна и ретко је доношена. Сада би средства корисника требало да буду непосредно на располагању Министарству финансија.⁵²

Повећаће се транспарентност буџета, парламентарна контрола буџета и стварају се претпоставка за побољшање стања у јавним финансијама. Укључивањем сопствених прихода у буџет средства ће се распоређивати у складу с одобреним апропријацијама, па ће бити омогућена и већа контрола расхода корисника јавних средстава. Тиме се омогућава и ефикаснија контрола расхода у Народној скупштини. Моћи ће јасно да се предвиде средства којим располажу органи током године, умањени су подстицаји за оснивање нових агенција и других државних органа који су остваривали сопствене приходе, као и за повећање парафискалних намета као извора сопствених прихода. Треба имати у виду да је чланом 44. предвиђено да одредбе постојећег закона у вези са сопственим приходима у одређеним случајевима престају да важе тек од 2014. године. При томе, не прецизира се у којим случајевима ће то бити могуће. Наводе се конкретно судске таксе, средства завода за извршавање кривичних санкција, али и средства установа које су основали Република Србија и локалне власти – што оставља могућност да се неодређеном броју државних органа до 2014. године препусте сопствени приходи. Због тога је могуће да сопствени приходи и у следећој години неће представљати у задовољавајућој мери општи приход буџет, па ће, према томе, бити отежана фискална консолидација у 2013. години, пресудној години за одрживост јавних финансија Србије. С друге стране, треба имати у виду да преусмеравање сопствених средстава у буџет може да умањи мотивацију одређених државних органа да стварају приходе и да буду ефикасни у пословању, па би се по овим основама могао очекивати пад прикупљених јавних прихода.

Унапређен је систем управљања јавним средствима. Створене су претпоставке да се приходи и расходи корисника јавних средстава сагледају у целини. Уређен је систем евиденције корисника код Управе за трезор (члан 8). Предвиђено је да

⁵² Област сопствених прихода Фискални савет је, уз одговарајуће препоруке, детаљније разматрао у својим ранијим извештајима, на пример у анализи „Оцене Извештаја о фискалној стратегији и Предлога закона о буџету за 2012. годину“ (децембар 2011) и нарочито у студији „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“ (мај 2012).

корисници имају отворене рачуне и подрачуна у консолидованом рачуну трезора, а брисана је одредба (у члану 9) да министар може одобрити буџетском кориснику отварање рачуна код банке за сопствене приходе. Ка унапређењу система управљања јавним средствима треба да воде одредбе (у члану 56) којима се одређује да корисници обавештавају Управу за трезор о новом уговору којим се преузима обавеза, о преузетим обавезама (условима плаћања) и о захтевима за плаћања, као и обавеза Управе за трезор да води регистар свих корисника јавних средстава (члан 93).

Ипак, остављена је могућност да се део средстава корисника јавних средстава води изван консолидованог рачуна трезора. Нацртом закона (у члану 8) предвиђено је да се посебно евидентирају корисници јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, да би се (у члану 9) прецизирало да корисници јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора имају посебан рачун код Управе за трезор (само) за средства која добијају из буџета. Из претходних одредби произлази да је могуће да поједини корисници буџетских средстава не буду укључени у систем консолидованог рачуна трезора и да средства која не добијају из буџета (већ их остварују, на пример, продајом услуга или на основу такси, накнада, изречених казни) остану изван консолидованог рачуна трезора. На овај начин се стварају претпоставке да део јавних средстава остане изван домашаја Управе за трезор и Министарства финансија, тј. да сви јавни приходи не пролазе кроз рачун трезора. Додатну неизвесност уноси чињеница да се списак корисника који ће бити у систему консолидованог рачуна трезора (а тиме и оних који остају изван система) одређује посебним актом, па је, услед ове нетранспарентности, непознатно у којој мери ће се жељене промене у управљању јавним средствима и остварити. Решење за наведени проблем је да се или укине могућност да се средства корисника држе изван консолидованог рачуна трезора или да се јасно одреде критеријуми (или корисници) према којима би било омогућено држање средстава изван система трезора. У начелу, израженија контрола прихода и расхода буџетских корисника примењује се уколико јавна институција ужива монополски положај или ако њени приходи потичу од квазифискалних прихода и од непореских накнада и казни. Потребно је смањити подстицај да се ове врсте задржаних прихода буџетских корисника ненаменски троше. На примеру Аустрије, земље која има вишедеценијско искуство у контроли јавних расхода, видимо да је – у циљу избегавања прекомерне наплате саобраћајних казни и пуњења буџета Министарства унутрашњих послова – добра пракса да само део ових прихода припада директно Министарству, док се остатак усмерава у федерални буџет. Такође, сви приходи од казни имају унапред одређену намену за које врсте расхода или пројеката Министарства се могу употребити.

Позитивно оцењујемо одредбе Нацрта закона у вези с таксама и накнадама. С обзиром на неуређену област такси и накнада, добро је што Нацрт предвиђа одредбе које ће довести до предвидљивијег и стабилнијег оквира за пословање, укидања аутономије државних органа при одређивању намета и мањег оптерећења привреде и грађана. Одређено је (чланом 17) да се таксе могу уводити само законом и да висину такси прописује закон или да се законом даје право субјекту да одреди висину таксе (искључиво у апсолутном износу), при чему се претходно мора добити сагласност министарства (или локалне власти). Према члану 43, таксе утврђене пре ступања на снагу новог закона могу се наплаћивати до 31. марта 2013. године. Област накнада (основица и висина) за коришћење природних богатстава, добара од општег интереса или добара у општој употреби биће регулисана посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије. Следећи пожељни корак у овој области могло би да буде повећање доступности информација и упознавање јавности (на

ефикасан и једноставан начин, преко Интернета) са листом и основним карактеристикама различитих дажбина.

Нацрт закона предвиђа индексацију зарада у јавном сектору и пензија за 2%, а уштеде у 2012. и 2013. години по овом основу износе око 30 млрд. динара. У октобру 2012, уместо да се плате и пензије ускладе са стопом раста потрошачких цена у претходних шест месеци, предвиђа се њихов пораст за 2%. У априлу 2013, уместо да се прилагођавање обавља на основу динамике цена и БДП-а, предвиђа се пораст плата и пензија за 2%. Након тога, од октобра 2013. године предвиђа се поново индексирање зарада и пензија у зависности од динамике инфлације и БДП-а. Треба имати у виду да је корекција индексације била могућа и према постојећем закону о буџетском систему, пошто се, према последњем ставу члана 27е, корекција може прилагодити уколико је пробијена висина јавног дуга (као што је то сада случај). Фискални савет је, с обзиром на дубину проблема у јавним финансијама Србије, у условима ниже текуће и пројектоване инфлације предложио замрзавање плата и пензија од октобра 2012. до краја 2013. године. При процени фискалних уштеда услед индексације за 2% треба имати у виду да ће на страни расхода доћи до мањих издатака за плате и пензије, али да ће се истовремено смањити доприноси и наплаћени ПДВ на основу редуковане тражње. Оцењујемо да ће повећање зарада у јавном сектору и пензија за 2% у октобру ове и априлу следеће године омогућити уштеду од око 30 млрд. динара, што је значајна вредност у процесу фискалне консолидације. Поред тога, у зависности од стања у јавним финансијама Србије у 2013. години, пројекција јавног дуга на средњи рок и учешћа плата и пензија у БДП-у, могуће је да ће бити потребно да се и након априла 2013. године коригује правило индексације плата и пензија.

Планира се буџетска резерва за управљање развојном помоћи ЕУ. Ново је то што Нацрт закона предвиђа да се од 2014. године, у оквиру апропријације за буџетску резерву, исказе резерва за подршку децентрализованом управљању развојном помоћи Европске уније. Средства резерви (до 10% годишње развојне помоћи ЕУ) би се активирала када је неопходно испунити уговорне обавезе у вези с пројектима финансираним из средстава развојне помоћи ЕУ, а средства ЕУ нису расположива или када треба надокнадити ЕУ средства након одређене неправилности. За буџетске резерве ће бити потребно да се издвоји око додатне 3 млрд. динара у 2014. години као последица наведеног прилагођавања у процесу приступања ЕУ.

Фискални ефекат промене концепта сопствених прихода у 2013. години износиће највише до 10 млрд. динара. Према ранијој процени Фискалног савета⁵³, највеће могуће уштеде у првој години радикалне промене концепта сопствених прихода износе око 15 млрд. динара.⁵⁴ Ова процена заснивала се на претпоставкама преусмеравања свих сопствених прихода у буџет, укидања непотребних институција и оштре редукације расхода (јавних набавки, субвенција, зарада) раније финансираних из сопствених прихода. С обзиром на предвиђене и најављене мере, процењујемо да ће у 2013. години нето ефекат (уштеда) износити највише 10 млрд. динара. Ова процена се заснива на чињеницама да, прво, како је раније објашњено, није познато колико институција и средстава ће остати изван консолидованог рачуна трезора и, друго, доћи ће до пада прихода (а тиме и потенцијалних уштеда) услед укидања и смањења непореских прихода и парафискалних намета (такси и накнада).

⁵³ Видети „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, стр. 158.

⁵⁴ Изузимамо уштеде у области зарада, пошто овај ефекат произлази из Нацрта закона о максималним зарада у јавном сектору и процењујемо га у делу који се бави овим законом.

6. Оцена Нацрта закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору

Предвиђено је утврђивање максималне зараде у јавном сектору. Нацрт закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору (у даљем тексту: Нацрт закона) одређује максималну зараду у јавном сектору (члан 1): агенцијама и сличним институцијама, јавним предузећима на свим нивоима државе, организацијама обавезног социјалног осигурања, правним лицима у којим Република или локална власти има већинско власништво. Максимална зарада добија се када се помножи највећи коефицијент (утврђен законом којим се уређују плате државних службеника и намештеника) и основица утврђена законом. На овај начин се стимулише уједначавање плата у свим деловима јавног сектора с платама у републичкој администрацији које су уређене на системски начин.

Предвиђено је уједначавање зарада за пратеће и помоћно-техничке послове. Највећа зарада запослених на овим пословима широм јавног сектора (четврте, пете и шесте врста радних места – возачи, курири, кафе-куварице и др) одређиваће се према платној групи за државне службенике и намештенике (члан 3). Другим речима, намера је да се изједначе зараде запослених на истим радним местима у различитим деловима јавног сектора.

Утврђивање максималне зараде и највеће зараде за пратеће послове је оправдано. Важећи законски оквир за одређивање зарада у јавном сектору изузетно је компликован и садржи пет различитих основица и око 600 различитих коефицијената за различите позиције запослених у различитим секторима.⁵⁵ Овако компликован систем проузрокује велики број неконзистентности и неправичности, јер отвара могућности да радници са истим квалификацијама и истим описом занимања зарађују знатно, па чак и вишеструко, различите зараде у различитим деловима јавног сектора уз упоредиве радне напоре. Овај проблем је додатно појачан чињеницом да основице и коефицијенти зарада у јавним службама нису прописани на законском нивоу, већ се одређују Уредбом Владе.

Нису, међутим, обухваћене све врсте послова. Нацрт закона предвиђа лимитирање и уједначавање највиших зарада и зарада за одређене врсте послова. Произлази да ће за остале врсте послова зараде запослених са истим квалификацијама и описом занимања зараде и даље моћи да се разликују. Тиме се не омогућава хоризонтална једнакост за различите послове у јавном сектору. Уједначавањем зарада на свим нивоима и врстама посла широм јавног сектори постигли би се додатни ефекти: повећана транспарентност и конзистентност, снижавање трошкова и већа правичност.

Добро је што су обухваћени сви извори зараде. Нацрт закона (у члану 2) прецизира да се зарада састоји из различитих прихода (основна зарада, накнаде трошкова за исхрану и регрес и сва друга примања), како исплатиоци не би кроз друга примања исплаћивали веће зараде запосленима у предвиђеним категоријама.

Изузећа нису у потпуности транспарентна. Нацрт закона предвиђа (у члану 1) да се одредбе закона не примењују или на поједине институције или на одређене врсте посла. Међу институцијама, закон се не примењује на Народну банку Србије и четири независне и регулаторне институције, као и на јавна предузећа и друга правна лица у јавном сектору која на тржишту имају конкуренцију (при чему ће критеријуме и мерила за одређивање конкуренције додатним актом уредити Влада). Међу занимањима, закон

⁵⁵ О овом проблему видети више у студији Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 20012-2016“, стр. 96.

се не односи на ваздухопловно особље и стручњаке информационих технологија. Закон, дакле, не доноси прецизну листу или критеријуме за јавна предузећа чији ће запослени бити изузети од одредаба о највећој заради. Отуд постоји могућност да се на нетранспарентан и неправичан начин уреде зараде у јавним предузећима и неким другим правним лицима. Због тога је пожељно у наредном периоду развити системско решење које ће укључити и јавна предузећа која имају конкуренцију на тржишту и које ће успоставити везу с зарадама у независним регулаторним институцијама и другим државним органима. Једно од могућих решења је да се законом о државним службеницима и намештеницима утврди шири распон коефицијената и одговарајући критеријуми за одређивање варијабилног дела зараде, а да се потом сви делови јавног сектора повежу са законом о државним службеницима и намештеницима.

Могуће је увећање максималне зараде на два начина. Први није споран (члан 4) и односи се на увећање зараде на основу временаведеног на раду (за сваку годину 0,4% основне зараде). Други такође у основи није споран јер се односи на варијабилни део зараде руководиоца у случају успешног пословања и добрих резултата (члан 6). Међутим, и у овом случају се оставља простор за арбитрарну процену. Није, наиме, јасно шта је то „успешно пословање и добри резултати у раду“, пошто ће критеријуме за варијабилни део зараде тек одредити Влада. Повећање зараде руководиоца тако није повезано ни са једним мерљивим критеријумом и подложно је слободној и непринципијелној процени што може да обесмисли намере закона.

Позитивно је то што ће се унапредити статистика запослених и зарада у јавном сектору. Нацрт закона предвиђа да исплатилац зарада у јавном сектору месечно доставља детаљне извештаје о исплаћеним зарадама. Овим ће се учинити важан напредак ка исправљању великог недостатка нашег јавног сектора – помањкања централног регистра запослених и њихових зарада у јавном сектору. Пожељно је да Министарство финансија месечно објављује податке о структури запослености у јавном сектору.

Фискалне уштеде на кратак рок нису изразите, али ограничавање појединих зарада представља корак у добром смеру. Од Закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору не могу се очекивати знатне фискалне уштеде у кратком року, с обзиром на релативно мали број запослених чије су зараде обухваћене законом. Ипак, закон се може сматрати првим кораком у системском уређењу плата у јавном сектору, што је кључни предуслов за успостављање одрживог система запошљавања у јавном сектору и његовог односа с приватним сектором.

7. Оцена закључка Владе о програму „Тринаеста пензија“⁵⁶

Иако Фискални савет не оспорава дискреционо право Владе Србије да усваја мере економске и социјалне политике у складу са својим прокламованим приоритетима, указујемо да предложени програм „тринаеста пензија“ није фискално одговоран и да није у складу са постојећим концептима социјалне заштите и пензијског система у Републици.

Програм „Тринаеста пензија“ подразумева да се свим пензионерима чија су месечна примања мања од 15.000 динара исплаћује додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње (квартално, у четири једнаке рате). Процењујемо да ће се око пола милиона пензионера квалификовати за овај програм и

⁵⁶ Анализа рађена на основу најава Владе Србије.

да ће годишњи трошак за буџет износити око 8 млрд. динара. По овом основу јавни расходи до краја 2012. године биће повећани за око 4 млрд. динара, с обзиром на то да се планирају две кварталне исплате – у септембру и децембру.

Програм „Тринаеста пензија“ произвољно одређује критеријум по коме се пензионисана лица могу сматрати социјално угроженим и према коме се могу квалификовати за овај програм. По предложеном критеријуму, пензионер са месечним примањима од 15.000 динара биће окарактерисан као социјално угрожен и квалификоваће се за додатни трансфер од 16.000 динара годишње, док се пензионер са примањима од 15.001 динара неће квалификовати за поменути програм и неће примити ни једног динара додатне подршке из буџета. Јасно је да се овакав приступ квалификавању примаоца и одређивању висине накнаде не може сматрати адекватним са становишта фискалне правичности. Такође, предложени програм не прави никакву разлику између пољопривредних пензионера и осталих категорија пензионера (запослени, предузетници и војни пензионери), иако је јасно да су пољопривредни пензионери са најнижим примањима у бољој позицији од осталих пензионера са најнижим примањима, с обзиром на то да могу да се ослоне на натуралну потрошњу да задовоље основне животне потребе.⁵⁷

Програм није у складу с постојећим решењима и концептом социјалне заштите јер не сагледава укупно материјално стање домаћинства из кога пензионери потичу. Мере социјалне заштите неопходно је адекватно таргетирати на нивоу домаћинства – јер чланови домаћинства деле између себе расположиве ресурсе. На пример, програми дечијег додатка или материјалног обезбеђења породице, који представљају два најраспрострањенија облика социјалне заштите у Републици, узимају у обзир приходе и имовинско стање свих чланова домаћинства као критеријуме при одабиру примаоца трансферних средстава. Отуда је, са социјалног становишта, програм лоше таргетиран, јер се базира искључиво на висини месечне пензије једног члана домаћинства. У пракси можемо очекивати да се појаве случајеви где се једночлана или двочлана старачка домаћинства с једним пензионером с примањима од 16 или 17 хиљада динара неће квалификовати за програм тринаесте пензије, док ће се ова надокнада одобравати пензионерима са примањима мањим од 15.000 динара – без обзира на то да ли супружник примаоца и сам има висока пензионерска примања или домаћинство поседује некретнине високе вредности.⁵⁸ На овај начин ће доћи до нерационалне употребе ограничених јавних средстава, док се одређени број угрожених старачких домаћинства уопште неће квалификовати за програм „Тринаеста пензија“.

Програм није у складу с принципима и концептом постојећег пензијског система који се базира на вези између уплаћених доприноса током радног века и висине пензијске надокнаде. Пензијски системи појединих држава попут Велике Британије, Канаде, Аустралије или Новог Зеланда конципирани су тако да спрече сиромаштво грађани током старости (тзв. Бевериџов или англо-саксонски модел пензијских система). У овим системима, социјално угрожени пензионери примају накнаде из буџета које се финансирају општим пореским приходима и нису условљени уплатом пензијских доприноса током радног века осигураника.⁵⁹ Међутим, пензијски

⁵⁷ Пољопривредни пензионери такође имају знатно краћи регистровани пензијски стаж у односу на остале категорије пензионера.

⁵⁸ На пример, ниске пензије мање од 15.000 динара примају грађани који су током читавог радног века имали ниска примања, али и грађани који су имали релативно висока примања али кратак регистровани радни век – попут домаћица чији су мужеви имали високе зараде током радног века и сада примају релативно високе пензије.

⁵⁹ Велика Британија, Канада и Аутралија проверавају имовинско стање пензионера при одобравању старачке или социјалне пензије, док Нови Зеланд одобрава старачку пензију свим грађанима преко 65 година старости.

систем у Републици Србији је конципиран тако да прати континентални или Бизмарков модел пензијског система у коме су пензијске накнаде сразмерне висини уплаћених пензијских доприноса током радног века. Ако је намера законодавца била да покуша да буџетским трансфером помогне социјално угроженим остарелим грађанима, поставља се питање зашто су стара лица која не примају никакву пензијску надокнаду (а њихов број се процењује на близу 100.000 у Србији) комплетно дисквалификована из програма „Тринаеста пензија“? С обзиром на то да овај програм представља директан буџетски трансфер који се финансира из општих пореских прихода, није конзистентно да се ограничи да примаоци ове накнаде могу да буду исључиво стара лица која примају пензију.

Имовинско стање пензионера с најнижим примањима је могуће поправити у оквиру постојећег пензијског система – али је то неопходно урадити на системски и фискално одговоран начин. Механизам минималне пензије осигурава да пензијске накнаде не могу износити мање од одређеног износа који омогућава задовољење основних потреба у старости. Минимална пензија у Србији је иницијално постављена да износи 25% просечне бруто зараде, али је овај износ повећан на 27% током последњих законских измена у 2010. години. Уколико постоји жеља да се пензионери с најнижим примањима додатно заштите у наредном периоду, системски начин да се то учини јесте повећање износа минималне пензије. Однос минималне пензије и просечне зараде у Србији не одступа од упоредиве праксе у другим државама. Међутим, треба напоменути да су само старосни и инвалидски пензионери заштићени минималном пензијом у пуном износу, док минимална пензија у случају породичних пензионера (наследници преминулог осигураника) износи 70% минималне пензије. Отуда би посебну пажњу требало обратити на сегмент породичних пензија, тим пре што постоје индиције да је знатан број ових пензионера социјално угрожен (удовице радника који су имали минимална примања, на пример). За разлику од програма „Тринаеста пензија“, каналисање додатних средстава кроз систем минималне пензије било би у складу са постојећом концепцијом пензијског система и не би проузроковало арбитрарне и вештачке поделе међу пензионисаним лицима (на пример, да се пензионеру са месечном пензијом од 15.000 динара одобре додатна средства од 16.000 динара годишње, а да се пензионеру који има само десетак динара вишу пензију не одобре никаква средства).

Евентуално повећање средстава за пензионере са најнижим примањима је неопходно имплементирати на фискално одговоран начин и финансирати рационализацијом у оквиру постојећег пензијског система. Учешће пензија у БДП-у Србије ће износити око 13,3% у 2012. години, што Србију сврстава међу негативне европске рекордере (Табела 9). Имајући у виду карактеристике српске привреде, расходи за пензије у висини од око 13% БДП-а ни у ком случају не могу бити дугорочно одрживи. Овако високу учешће пензија у БДП-у представља не само један од узрока високог дебаланса у јавним финансијама, већ и озбиљну препреку за брз економски раст у наредним годинама, пошто ће привреда (њен приватни део) имати великих проблема да издржи конкуренцију из осталих земаља Источне Европе где је пензијско оптерећење осетно ниже. Отуда Закон о буџетском систему прописује фискална правила која подразумевају да се расходи за пензије доведу на одржив ниво од 10% БДП-а, што оквирно представља просек (па чак и горњу границу) за транзиционе европске државе са сличним привредним карактеристикама као Србија. Дакле, једини одржив начин да се повећају приходи пензионера с најнижим примањима јесу системске рационализације у оквиру самог пензијског система – преко замрзавања или ограничавања раста пензија преосталих пензионера с примањима вишим од

минималне пензије. На овај начин би се на системски и фискално одржив начин трајно поправио материјални положај пензионера с минималним примањима.

Табела 9. Учесће расхода за пензије у БДП, у %, ЕУ, 2010. година

Белгија	10,0
Бугарска	7,2
Чешка	7,6
Данска	7,9
Немачка	10,6
Естонија	9,3
Ирска	4,5
Грчка	12,1
Шпанија	9,2
Француска	13,3
Италија	14,7
Кипар	6,3
Летонија	6,1
Литванија	7,6
Луксембург	7,4
Мађарска	10,6
Малта	7,2
Холандија	7,0
Аустрија	13,9
Пољска	11,3
Португалија	12,7
Румунија	7,5
Словенија	10,1
Словачка	6,4
Финска	10,6
Шведска	9,6
Велика Британија	6,3
Просек – Развијене ЕУ-15 земље	10,0
Просек – Транзиционе ЕУ-10 земље	8,4
Србија - 2012	13,3

Извор: Међународни Монетарни Фонд, 2011, “The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies”

8. Оцена Нацрта закона о јавним предузећима

Јавна предузећа су део јавног сектора и имају изражен утицај на фискалну позицију опште државе и републички буџет. Фискални савет је у свом извештају о фискалној консолидацији указао на потребу реформе у јавним предузећима и могућностима да се реструктурирањем и побољшањем корпоративног управљања унапреде и њихови пословни резултати и стање у јавним финансијама Србије.⁶⁰ Из угла

⁶⁰ Видети „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, стр. 97-124.

јавних финансија, реч је превасходно о томе да се јавним предузећима исплаћују издашне субвенције и да се ова предузећа задужују (без или са гаранцијом државе).

Предвиђено је да се директори бирају јавним конкурсом. Највећа новина у предложеном Закону о јавним предузећима је да се сада експлицитно захтева да се директори јавних предузећа бирају на основу јавног конкурса. Нацрт закона детаљно описује процедуру јавног конкурса, укључујући и увођење Комисије за именовање Владе Републике Србије. Предлог такође садржи и основне критеријуме које треба да испуњава кандидат за директора (иако су наведени критеријуми прилично широки, ово оцењујемо као напредак у односу на постојеће решење, где уопште нису дефинисани критеријуми које кандидат за директора треба да испуњава). Оцењујемо да је поступак јавног конкурса задовољавајуће дефинисан, али остаје да се види како ће бити спровођен у пракси. Описани процес у начелу представља велико унапређење у односу на постојећу праксу. Ипак, и даље постоји могућност израженијег утицаја Владе на избор директора; између осталог, Влада именује три од пет чланова Комисије за именовање (укључујући и председника Комисије), а такође Влада доноси коначну одлуку који од потенцијално више најбоље ранжираних кандидата ће бити именован за директора ЈП.

Како би се додатно ојачала професионализација управљања ЈП, требало би размотрити могућност да се и чланови надзорних одбора (или део чланова) такође именује на основу јавног конкурса. Још једна новост у Нацрту закона је да су сада експлицитно дефинисани критеријуми које морају да испуњавају чланови надзорних одбора. Ово је свакако побољшање у односу на постојеће решење (у постојећем закону нису дефинисани никакви критеријуми за чланове управних и надзорних одбора), али процењујемо да су наведени критеријуми дефинисани врло широко и генерално. Требало би размотрити прецизније дефинисање тражених квалификација, као и могућност да се захтева да Надзорни одбор мора имати чланове с експертизом из неколико критичних области (нпр. корпоративно управљање, право, корпоративне финансије).

Још једна позитивна новина у предложеном тексту Закона је да се захтева јавно објављивање (на Интернет сајту предузећа) Програма пословања предузећа. Сматрамо да је ово веома корисна одредба, која ће допринети већој транспарентности и одговорности у пословању ЈП. Иако су годишњи финансијски извештаји ЈП и раније били јавно доступни, сви оперативни детаљи о пословању ЈП, неопходни за објективну оцену пословања, доступни су у Плановима пословања, који се тренутно третирају као интерни документ предузећа. Њиховим објављивањем створиће се услови за много бољи надзор јавности над пословањем предузећа. Додатно, предлаже се и увођење кварталног извештавања о пословању ЈП (уместо постојећег годишњег), што ће такође поправити увид јавности у пословање ЈП.