



Република Србија
Фискални савет

**ОЦЕНА ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ 2014-2016.
И ПРЕДЛОГА БУЏЕТА ЗА 2014. ГОДИНУ**

Београд, 26. новембар 2013. године

Уводне напомене

Фискални савет, према члану 92ж Закона о буџетском систему, припрема мишљење на Фискалну стратегију и предлог закона о буџету Републике Србије и подноси извештаје Народној скупштини.

У складу са законском обавезом, Фискални савет је анализирао Фискалну стратегију за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину, као и Предлог закона о буџету Републике Србије за 2014. годину. У овом документу, поред поменутих анализа, дајемо оцену неколико закона с фискалним ефектима: Закона о изменама закона о порезу на додату вредност, Закона о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица, Закона о изменама и допунама закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о изменама и допунама закона о порезу на доходак грађана и Закона о изменама и допунама закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Садржај

Уводне напомене.....	2
РЕЗИМЕ.....	4
1. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2013. ГОДИНИ	10
1.1. Дефицит опште државе у 2013. години.....	10
1.2. Јавни приходи опште државе у 2013. години.....	11
1.3. Јавни расходи опште државе у 2013. години.....	16
2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	19
3. ПЛАН ЗА ФИНАНСИЈЕ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2014. ГОДИНИ	22
3.1. Фискални дефицит у 2014. години	22
3.1.1. Анализа дефицита по различитим нивоима власти	23
3.1.2. Финансијске трансакције ван буџета које повећавају дефицит	25
3.1.3. Финансијске трансакције државе које ће повећавати дефицит након 2014. године	29
3.2. Јавни приходи у 2014. години.....	31
3.2.1. Финансије локалне самоуправе у 2014. години	34
3.3. Јавни расходи у 2014. години.....	37
4. МЕРЕ ВЛАДЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА У 2014. ГОДИНИ.....	39
4.1. Оцене повећања ниже стопе ПДВ-а и осталих измена пореских закона.....	40
4.2. Оцена предлога солидарног пореза	42
4.3. Оцена мера за сузбијање сиве економије.....	43
4.4. Оцена мера за смањење расхода – уштеда на субвенцијама, расходима за набавку робе и услуга и каматама	45
5. МЕРЕ ВЛАДЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА У СРЕДЊЕМ РОКУ	47
6. ПЛАН СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ.....	51
7. ЈАВНИ ДУГ.....	58
8. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2014. ГОДИНУ	64

РЕЗИМЕ

Озбиљност ситуације у којој се налазе јавне финансије у Србији налаже одлучније мере од оних које предвиђају Закон о буџету и Фискална стратегија. Планирани дефицит у 2014. години од 7,1% БДП-а (2,4 млрд евра) превисок је, још увек нема видљивих помака и јасног плана за решавање проблема највећих домаћих губитака (Србијагас), а средњорочни план прилагођавања није подржан мерама које би довеле до жељених уштеда. Простор за успешну фискалну консолидацију у 2014. и наредним годинама толико је сужен да половица, *ad hoc* решења не могу више да донесу ни привремена побољшања, а камоли трајну одрживост јавних финансија Србије. Фискални савет због тога сматра: 1) да је планирани буџет за 2014. годину неодговарајући и да су неопходне додатне уштеде од 0,8-1% БДП-а; 2) да се мора одмах завести ред у пословање јавних и државних предузећа и банака на које се троши огроман буџетски новац и заустави даљи неконтролисани одлив средстава ка њима; и 3) да се структурне реформе попут пензијске реформе морају донети у што краћем року и да се направи потпуно кредибилан план средњорочних уштеда, јер је 2014. само прва година у трогодишњем програму снажног фискалног прилагођавања. Да би такав план (уколико се уради) био међународно верификован, сматрамо неопходним да се постигне нови аранжман са ММФ-ом.

Потребне су додатне уштеде у буџету за 2014. од 0,8-1% БДП-а. Планирани дефицит консолидоване државе од 7,1% БДП-а је највећи у читавој Источној и Централној Европи и повећава се у односу на 2013. годину за око 0,5% БДП-а. Према је Влада у октобру најавила доношење пакета мера фискалне консолидације од најмање 2% БДП-а, стварни домет предложених мера је готово двоструко мањи – тек 1-1,2% БДП-а – што није довољно да заустави растући дефицит у 2014. години. Фискални савет стога сматра да су неопходне (и оствариве) додатне уштеде у буџету за 2014. годину од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра). Овако би се остварио не само најављени циљ Владе из октобра, већ би се, што је битније, фискални дефицит у 2014. години смањио у односу на 2013. годину. Постоје најаве да ће један део тих уштеда Влада предложити у форми амандмана на Предлог закона о буџету током скупштинске процедуре. Додатно и осетно смањење дефицита у 2014. години је први неопходан услов за фискалну консолидацију.

Без одлагања се морају решавати проблеми јавних предузећа и државних банака на које се неконтролисано одливају буџетска средства. Неуспешно пословање јавних и државних предузећа и банака из претходних година ће у 2014. коштати државу око 1,7% БДП-а (600 милиона евра). Плаћање ових обавеза је управо и главни разлог због ког ће дефицит у 2014. години, и поред увођења солидарног пореза на зараде преко 60.000 динара и повећања ниже стопе ПДВ-а са 8 на 10%, да порасте уместо да се смањи. Што је још неповољније, очекује се да јавна предузећа и банкарски сектор током 2014. направе нове губитке/обавезе за државу од најмање 630 милиона евра које ће се плаћати тек од 2015. године. Стога је сасвим оправдано питање – колико је сврсисходно смањивање зарада, пензија и повећање пореза, уколико су те уштеде унапред потрошене на Србијагас, Железару Смедерево, пропале банке, Галенику и друго? Неодложно решавање проблема јавних предузећа и државних банака је, дакле, други неопходан услов за фискалну

консолидацију, јер без тога било какво фискално прилагођавање нема сврхе. Последњи наговештаји, међутим, указују на то да се ови проблеми можда и неће тако брзо решити. Индикативан је пример убедљиво највећег губитака у држави – Србијагаса – чије се најављено реструктурирање претвара у политичко питање. Не потцењујући разматрана власничка и организационо-правна питања, Фискални савет сматра да први задатак реструктурирање Србијагаса мора да буде промена пословања тог предузећа на такав начин да оно ни трајно ни једнократно више не добија буџетска средства.

Премда средњорочни план поставља у начелу добре циљеве смањења дефицита, мере којима би се то постигло су неизбалансиране и стога недовољно кредибилне. Фискалном стратегијом планирано је да се дефицит државе (укључујући и финансијске трансакције ван буџета) у 2015. и 2016. години укупно смањи за скоро 4 процентна поена (п.п) БДП-а, односно са 7,1% БДП-а из 2014. на 3,2% БДП-а у 2016. години. Уколико би полазна тачка била нижа (дефицит у 2014. години мањи од 6,5% БДП-а), оволико смањење дефицита у 2015. и 2016. било би одговарајуће. Мере које стоје иза овог смањења, међутим, нису убедљиве. Највеће уштеде (око две трећине укупних уштеда) планиране су на издвајањима за запослене у јавном сектору и на рефинансирању скупог јавног дуга јефтинијим. Уштеде на зарадама су, међутим, превише оптимистично процењене, јер подразумевају тешко изводљиво смањење зарада и запослености. Замена скупог јавног дуга јефтинијим подразумевала би да се сва (или готово сва) пристигла средства од још увек неизвесних приватизационих прихода и повољнијег билатералног задуживања искористе за превремену отплату скупог кредита и за јефтиније финансирање дефицита. Фискални савет сматра да би уместо овако ризичне и неизбалансиране структуре средњорочних уштеда било много рационалније и кредибилније предвидети сразмерне уштеде на већини буџетских ставки (пензије, субвенције, нетаргетирана социјална давања и друго), а не само на две. У том контексту сматрамо изузетно битним, барем из угла кредибилности Владе, отпочињање пензијске реформе које се одлаже већ годину дана.

Кризу је могуће избећи само уколико се испуне сва три неопходна услова. Већ смо истакли да је простор за избегавање кризе сада већ веома сужен. Стога би јавност, али и носиоци политичких функција, требало да буду припремљени на додатне и болне мере штедње током читавог периода 2014-2016. године (уз неодложно увођење реда у јавна предузећа и државне банке). Само на тај начин би могла да се преокрене путања растућег јавног дуга у 2017. години – чак и тада само релативно (у односу на БДП), а номинално ће јавни дуг наставити да расте и након 2017. године. Напомињемо и да ће све време трајања консолидације бити потребно годишње задуживање од око 5 млрд евра за финансирање дефицита и отплату главнице постојећег јавног дуга. Стога Фискални савет сматра неопходним склапање аранжмана са ММФ-ом, који би био гаранција кредиторима да наставе да позајмљују новац Србији док се она не избори са својим фискалним проблемима. Могуће нешто лакше задуживање у 2014. години (3 млрд евра кредита из Уједињених Арапских Емирата), уз евентуално веће приватизационе приходе, јесте олакшавајућа околност за 2014. годину, али је то у исто време и опасно, јер може да доведе до одлагања спровођења неопходних мера. Фискални савет стога позива на одговорност, чак и у давању јавних изјава, јер брза и лака решења, попут прикупљања милијарду и по евра од сиве економије, великог јефтиног задуживања државе за финансирање најразличитијих развојних пројеката и слично – не постоје. Озбиљност ситуације у којој се налази Србија је слична оној у Грчкој или Португалу, земљама које су

у дугогодишњем програму смањивања дефицита. Напоследку, наглашавамо да ће до прилагођавања у Србији у наредном периоду морати да дође, а да је једини избор између тога да ли ће оно бити мање и контролисано (у трогодишњем периоду болних и политички непопуларних мера) или неконтролисано (кроз пад производње за више од 5%, висок раст незапослености, снажну депресијацију динара и високу инфлацију).

Дефицит консолидоване државе од 285 млрд динара (7,1% БДП-а), који се планира у 2014. години, превисок је. Овај дефицит се састоји из два дела. Први део чини планирани дефицит свих нивоа власти (Република, локал, фондови обавезног осигурања, Путеви Србије) у вредности од 5,5% БДП-а (219 млрд динара). Други део, који износи 1,7% БДП-а (67 млрд динара), представљају обавезе државе које у 2014. доспевају на наплату, настале услед неуспешног пословања јавних и државних предузећа и банака с државним капиталом. У односу на 2013. годину дефицит државе је повећан за око 0,5% БДП-а, будући да се у 2013. години очекује дефицит од 6,6% БДП-а (с обавезама „испод црте“). За разлику од претходних година, Фискални савет нема много замерки на реалистичност планирања јавних прихода и јавних расхода. Премда смо уочили неке ризике и на страни прихода и на страни расхода да се планирани дефицит пробије, постоји објективна могућност да неки други приходи пребаце план и/или да се сви планирани расходи не изврше у потпуности. Иако овај пут нема спора са Владом у погледу реалистичности процене фискалног дефицита у 2014. години, то не мења чињеницу да је планирани дефицит превисок.

Планиране мере Владе у 2014. не доносе прилагођавање од преко 2% БДП-а како је било најављено у октобру, већ од свега 1-1,2% БДП-а. Влада је и сама одустала од прокламованог прилагођавања од 2% БДП-а у 2014, па је у Фискалној стратегији тај циљ свела на 1,65% БДП-а. Стварне уштеде ће, међутим, бити још мање од тога. Једине „чврсте“ мере из Владиног пакета које ће сигурно смањити дефицит односе се на повећање доње стопе ПДВ-а и солидарни порез, што ће донети заједно око 0,85% БДП-а. Уштеде од субвенција су, међутим, у Фискалној стратегији приказане једнострано. Наиме, заиста се планира смањење субвенција у привреди за око 12 млрд динара (0,3% БДП-а), што Фискални савет и подржава, али се изоставља и чињеница да ће се од 2014. године РТС и РТВ финансирати субвенцијама из буџета уместо претплате и то ће захтевати издвајања из буџета од 7,5 млрд динара (0,2% БДП-а). Фискални савет због тога оцењује да су стварне уштеде на субвенцијама разлика између средстава која се штеде (привреда) и нових расхода (РТС, РТВ), односно 0,1% БДП-а, а не 0,3% БДП-а како је наведено у стратегији. Слично важи и расходе за набавку робе и услуга који се у укупном износу у 2014. чак и повећавају, и поред неспорних уштеда код неких буџетских корисника.

Велики пораст пореске недисциплине у 2013. години угрожава напоре за фискалну консолидацију. Повећање пореске недисциплине је заправо у знатној мери допринело подбачају прихода у 2013. години, што се јасно може уочити анализом прихода од ПДВ-а. Да је степен пореске наплате у 2013. години осто на нивоу из периода 2009-2012, реализација ПДВ прихода би била већа за 30 млрд динара, или 0,8% БДП. Битан део планираног фискалног прилагођавања у 2014, али и средњорочном периоду, ослања се на повећање наплате пореза – што се можда неће остварити. У пакету мера за 2014. годину побољшање наплате пореских прихода требало би да донесе 0,4% БДП-а (око 16 млрд динара) и додатних 0,5% БДП-а у 2015. и 2016. години. Оцену да ли ће се то заиста и десити готово је немогуће дати. Простора за побољшање наплате и те како има – уколико би се Пореска управа само вратила на ниво наплате пре 2013. године, не само да би

постигла циљ за 2014. годину, већ би га и знатно премашила. Међутим, не постоје јасне индикације да ће се то и десити. У јавности су се могла чути не претерано утемељена образложења да ће се (уместо системске борбе) степен сиве економије умањити по основу „он-лине“ читавања фискалних каса или ослобађањем капацитета пореске управе након увођења електронског пословања у порески систем Србије. Сличне, медијски атрактивне, али не претерано ефикасне акције већ су се спроводиле без резултата у 2013. години – попут пореске амнестије, а нарочито „нулте толеранције“ за неплаћање пореза (после увођења „нулте толеранције“ приходи су додатно подбацили). Стога, Фискални савет је још увек резервисан по питању прикупљања додатних јавних прихода умањењем сиве економије.

Потребне су додатне уштеде у 2014. од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра). Првобитни циљ Владе из октобра 2013. – да донесе мере фискалне консолидације од 2% БДП-а – Фискални савет је условно подржао (уколико се у 2014. зауставе огромни трошкови које држава има за Србијагас и за лоше државне банке). Међутим, предложени Закон о буџету за 2014. годину и Фискална стратегија уместо 2% БДП-а доносе уштеде од свега 1-1,2% БДП-а. Будући да у исто време у 2014. расту плаћања за камате на јавни дуг, издвајања за банкарски сектор, Србијагас, дуг ЈАТ-а и друге обавезе, дефицит државе ће у 2014, уместо да се смањује, да порасте за 0,5% БДП-а у односу на 2013. Фискални савет сматра да су неопходне додатне уштеде од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра), јер би се тако остварили првобитни циљеви из октобра 2013. и фискални дефицит у 2014. години смањио у односу на 2013. годину.

Лоше управљање јавним предузећима и банкама коштаће државу око 560 милиона евра (67 млрд динара) у 2014. и створиће најмање 630 милиона евра додатних обавеза које ће се плаћати од 2015. године. Држава ће у 2014. години 560 милиона евра потрошити на враћање постојећих обавеза Србијагаса, бившег ЈАТ-а, Галенике, Железница Србије, Железаре Смедерево, а вероватно и за неке интервенције у банкарском сектору. Додатна средства од најмање 630 милиона евра заправо су нове државне гаранције које ће се у 2014. издати на задуживање Србијагаса, Железаре Смедерево, Железница Србије и Агенције за осигурање депозита (јер је она своја средства потрошила на интервенције у банкама). Пошто ова предузећа/установе не могу из свог пословања да враћају те кредите – када прва рата дође на наплату (2015. године) држава ће преузети њихово враћање, што ће онда повећавати дефицит од 2015. године.

Србијагас има дугове према банкама од преко 800 милиона евра, дуг према НИС-у од 224 милиона евра и у 2014. ће се додатно задужити за 200 милиона евра – што све плаћа држава. Вишегодишње неуспешно пословање Србијагаса ће се у наредним годинама превалити на пореске обвезнике. Сервисирање дугова Србијагаса у 2014. и наредним годинама ће коштати државу преко 150 милиона евра годишње – а то чак и не обухвата нове дугове које ће ова компанија извесно направити у 2014. години, потраживања НИС-а, нити остала евентуална пословна потраживања која још нису обелодањена – па ће годишњи трошак државе за Србијагас бити сигурно још већи. Напомињемо да укупне годишње уштеде од увођења солидарног пореза износе око 100 милиона евра што значи да умањење зарада у читавом јавном сектору у 2014. години неће бити довољно да покрије трошкове које ће држава у 2014. имати само за једно јавно предузеће. Као додатну илустрацију годишњих трошкова Србијагаса које ће у 2014, али и у наредним годинама плаћати држава, можемо их упоредити и са укупним планираним државним издвајањима за науку која су у наредној години мања од 140 милиона евра.

Фискални савет већ готово две године указује на проблеме у пословању Србијагаса – а они су у међувремену, уместо да се решавају, ескалирали. На проблем раста гаранција за задуживање јавних предузећа (па и Србијагаса) први пут смо указали у фебруару 2012. године. У мају 2012. у студији Предлог мера фискалне консолидације детаљније смо анализирали проблеме у пословању јавних предузећа, међу којима и Србијагаса. Истичемо да је тада дуг овог предузећа износио око 400 милиона евра. У међувремену, уместо да се проблеми реше, они су додатно порасли, а дуговања Србијагаса су се готово утростручила. Раст гаранција за Србијагас је био и разлог раскидања аранжмана из предострожности са ММФ-ом почетком 2012. године. Влада је, бар начелно, током 2013. године почела више да обраћа пажњу на овај проблем. Тако је у јуну 2013. у свом Програму мера за реформу јавног сектора укључила и Србијагас: *„Србијагас ће морати сам да извршава све своје обавезе, без помоћи државе са новим кредитним аранжманима“*. Међутим, недуго затим, већ Предлогом закона о буџету за 2014. годину, предвиђено је гарантовање нових 200 милионе евра задужења за ликвидност ове компаније, а држава је у потпуности преузела на себе сервисирање обавеза Србијагаса које доспевају у 2014. години.

Укључујући и 2014. годину укупни трошкови државних интервенција у банкарском сектору од 2012. износе око 800 милиона евра. То је износ који се троши на докапитализацију посрнулих банака, различите финансијске трансакције приликом припајања неуспешних банака успешнијим, укључујући и исплату осигураних и неосигураних депозита (за шта су коришћена средства Агенције за осигурање депозита). Фискални савет истиче да проблеми у банкарском сектору нису решени, да се износи који се троше за ову намену билансно изузетно велики и да, по свему судећи, средства настављају да се одливају и током 2014. године.

Без решавања проблема неуспешних банака са државним власништвом, Србијагаса, али и бројних других неуспешних државних предузећа – фискална консолидација је немогућа. Потешкоће које Министарство економије има у процесу решавања судбине предузећа у реструктурирању довољна су илустрација тежине проблема с којом ће Влада морати да се суочи. Право хватање у коштац са билансно највећим, а политички (негде и социјално) вероватно и најтежим проблемима – Железаре Смедерево, Србијагаса, неуспешних државних банака, Железница Србије, Ресавице, Дунав осигурања, Галенике и осталих – тек би требало да се деси у 2014. години. Планови које је Влада усвојила и потписала (Фискална стратегија) подразумевају да се већина поменутих проблема реши још током 2014. године. Фискални савет наглашава да неће бити могуће спровести фискалну консолидацију и избећи кризу уколико се питања државних, јавних предузећа и државних банака не реше.

Владин циљ да у 2015. и 2016. години смањи фискални дефицит за готово четири процентна поена БДП-а – добар је. Смањивање фискалног дефицита и решавање проблема у државним предузећима и банкама у 2014. години тек је први степен у неопходном средњорочном фискалном прилагођавању. Уколико би се фискални дефицит у 2014. години спустио на ниво од 6-6,3% БДП-а уместо сада планираних 7,1%, додатно – даље смањење дефицита за 3,9% БДП-а до 2016. године довело би до дефицит у 2016. години испод 2,5% БДП-а. Оваква путања дефицита би зауставила раст учешћа јавног дуга у БДП-у у 2016. години и преокренула његову путању у 2017. години. С друге стране, она подразумева врло оштре мере за смањење дефицита не само у 2014, већ и у 2015. и 2016. години.

Мере која је Влада предложила за достизање средњорочног циља нису још увек довољно добро осмишљене. Мере за повећање јавних прихода су у претходне две године исцрпљене (повећање горње, па доње стопе ПДВ-а, пореза на добит), тако да је средњорочно фискално прилагођавање могуће само на расходној страни буџета. У том циљу, Влада је донела одлуку да умањи редовну индексацију пензија и плата у јавном сектору током 2015. и 2016. године на свега 1% годишње – што би уз очекивану инфлацију од око 5% довело до реалног смањења издвајања за пензије и зараде. То, међутим, ни изблиза неће бити довољно да донесе планиране буџетске уштеде. Због тога су у Фискалној стратегији предвиђене велике уштеде, нарочито на расходима за запослене и каматама (јер се планира замена дела скупог јавног дуга јефтинијим). Међутим, оцењујемо да прва мера није добро припремљена, а друга је неизвесна.

Фискални савет сматра да се мора проширити основа за средњорочне фискалне уштеде. Мало је вероватно да ће кључна мера Влада за средњорочно прилагођавање – умањење издвајања за зараде – донети планиране уштеде. Симулације Фискалног савета показују да би за то било неопходно да се крајем 2014. године зараде номинално умање (уз солидарни порез), али и да се број запослених у јавној управи редукује. Узимајући у обзир искуство из претходних неколико година, када је и замрзавање зарада изазивало велике отпоре, а непланско *ad hoc* отпуштање запослених у јавној управи доносило више штете него користи – овакве мере сматрамо тешко изводљивом. Фискални савет зато сматра да би много више изгледа на успех, али и да би економски било далеко боље, имало то да се терет средњорочних уштеда равномерније распореди на различите расходне ставке буџета (пензије, пољопривредне субвенције уз побољшање њихове структуре, субвенције за јавна предузећа – Железница, Ресавица, нетаргетирана социјална давања и друго). Сматрамо посебно битним да коначно започне више пута најављивано спровођење пензијске реформе (увођење система актуарске правичности и повећање старосне границе за жене на 63 године).

Јавни дуг ће у наредним годинама највероватније премашити 70% БДП-а. Јавни дуг ће на крају 2013. износити око 64% БДП-а и наставиће да расте и у наредним годинама, јер не постоји начин да се у кратком року фискални дефицит спусти на ниво који обезбеђује заокрет у путањи јавног дуга (око 2% БДП-а) и да се обустави издавање гаранција на задуживање јавних предузећа. Процењујемо да до смањења учешћа јавног дуга у БДП-у може доћи најраније 2017. године, али само уколико се испуне сва три критична услова фискалне консолидације: 1) да се остваре додатне уштеде у 2014. години од 0,8-1% БДП-а, 2) да се заустави неконтролисани одлив буџетских средстава ка јавним предузећима и банкама и 3) да се боље испланирају и спроведу средњорочне мере уштеда уз отпочињање структурних реформи (пензијска реформа и друго).

Фискална консолидација је неопходан услов за било какав раст привреде у наредним годинама, али она сама по себи није и довољан услов за то. За повећање потенцијала за економски раст у наредном периоду важне су реформе усмерене као побољшању пословног амбијента. То се пре свега односи на: завршетак реструктурирања бивших друштвених предузећа током 2014. године, повећање ефикасности у издавању грађевинских дозвола, али и промену радног законодавства коју је Влада најавила до краја 2013. године. Не би требало заборавити да су у развијенијим привредама јавна предузећа врло битан покретач раста БДП-а, нарочито захваљујући својим инвестицијама. Због тога је и из овог угла посматрано битно да се промени начин управљања јавним предузећима како би она уместо губитака почела да генеришу привредни раст.

1. ФИСКАЛНА КРЕТАЊА У 2013. ГОДИНИ

1.1. Дефицит опште државе у 2013. години

Дефицит опште државе ће у 2013. бити висок и знатно изнад плана – изнеће око 5,7% (215 млрд) уместо пројектованих 3,6% (132 млрд динара). Првобитним буџетом за 2013. годину планиран је дефицит консолидоване опште државе од 3,6%, а година ће се завршити с дефицитом који је за око 2 процентна поена већи од плана. Овакав резултат у 2013. години последица је изузетно високог подбачаја у приходима, а дефицит би био још већи да расходи током године нису динамично редуковани.

Дефицит у 2013. је још већи (6,6%) уколико се у обзир узму и расходи „испод црте“. У Фискалној стратегији исказана је и вредност укупног дефицита, с „финансијским трансакцијама изван буџета“ или тзв. расходима испод црте. У 2013. години ове трансакције ће оптеретити јавне финансије са 0,9% БДП-а. Укључивање расхода „испод црте“ у вредност дефицита је корак ка пуној транспарентности буџета, што је важно са становишта приказа објективног стања у јавним финансијама.¹ До сада ови издаци нису приказивани као део јавних расхода, иако је за њихов износ увећаван јавни дуг. Транспарентност у овом случају значи успостављање непосредније везе између буџетског дефицита и јавног дуга. Други ефекат је јасније уочавање неких узрока урушавања јавних финансија Србије – лошег функционисања јавних предузећа и банака. Последица је и званично већи дефицит, па је потреба за озбиљним мерама консолидације сада још очигледнија.

Расходи „испод црте“ потичу од плаћања активираних гаранција, докапитализације банака и преузимања дугова неких државних ентитета. Акумулирани проблеми и дугови у вишегодишњем претходном периоду у јавним предузећима и банкама у 2013. години дошли су на наплату, пошто је буџет морао да преузме санацију банака и враћање дугова јавних предузећа. Ови проблеми оптерећиваће јавне финансије и у следеће три године, чак и када би се одмах зауставило прављење нових губитака. У укупном износу од око 33 млрд динара (0,9% БДП-а) државних интервенција у 2013. години, нешто више од једне половине потиче од средстава за докапитализацију банака (18 млрд динара), а остали део расхода потиче од преузетих кредита на основу активираних гаранција (8,5 млрд динара за дугове Железнице, Србијагаса, ЈАТ-а) и плаћања акумулираних доцњи јавних предузећа и буџетских корисника (у здравству и у Путевима Србије). Финансијске трансакције државе за поменуте интервенције планиране су Фискалном стратегијом и у следеће три године (највише у 2014), и то само за проблеме који су већ настали, па је заустављање пословања с губитком у јавним предузећима и спречавање акумулирања проблема у банкама претпоставка за оздрављење јавних финансија Србије (о томе више у оцени планираног фискалног дефицита за 2014. годину).

¹ Извор неслагања између обрачуна ММФ-а и Министарства финансија јесте управо различит третман расхода „испод црте“. Приказивање шире дефиниције дефицита у званичном документу Владе (у Фискалној стратегији) треба да има позитиван утицај на будуће односе са ММФ-ом.

Приходи су током године изразито опадали (понајвише услед слабе наплате прихода), редуковани су и расходи, али у мањој мери. Као последица произлази поменуто пробијање планираног дефицита за више од 2 процентна поена у односу на планирани. У односу на првобитни буџетски план, јавни приходи опште државе ће у 2013. подбацити за око 150 млрд динара, док ће расходи бити мањи за око 70 млрд динара. Процењујемо да су приходи изразито умањени услед (редом по значају) повећања сиве економије и пореске недисциплине, оптимистичног планирања јавних прихода приликом израде буџета и непредвидиве промене макроекономског окружења током године (ниже инфлације од планиране).

Расходи „изнад црте“ су у 2013. изразито смањени, трајно и привремено, али су скривени расходи („испод црте“) избили на површину и открили многе нерационалности у јавним финансијама Србије. Мање извршење јавних расхода у односу на план за 2013. годину последица је ниже инфлације од очекиване, успоравања јавних набавки након усвајања новог закона, ефикаснијег праћења извршења расхода, а предузимане су и *ad hoc* мере штедње – резање расхода на различитим сегментима државе и позицијама буџета, а пред крај године могуће да је дошло и до пребацивања расхода у 2014. годину. Лоше је што капитални расходи бележе најнижу вредност у вишегодишњем периоду и те уштеде се не могу окарактерисати као здраве по привреду и државу. Уз то, поменуто укључивање расхода „испод црте“ у дефицит покварило је слику и онемогућило јаче испољавање штедње у дискреционим категоријама јавних расхода (набавка робе и услуга и субвенције, пре свега).

У наставку износимо наше последње процене динамике јавних прихода и расхода у 2013. години и оцењујемо факторе који су определили овакву динамику. Ово је важно и због основице с којом се планирају јавне финансије у 2014. години.

1.2. Јавни приходи опште државе у 2013. години

Приходи консолидоване опште државе ће у 2013. години бити за око 40 млрд динара мањи него што је било планирано приликом ребалансом буџета. Поред мањка прихода од око 25 млрд динара у републичком буџету, очекује се да ће приходи од доприноса за обавезно социјално осигурање бити за преко 10 млрд динара мањи од планираних. Иницијално су планирани приходи од социјалних доприноса у износу од 415,5 млрд динара у 2013. години. Крајем маја месеца стопа ПИО доприноса је повећана са 22 на 24% тако да је пројекција прихода од доприноса повећана на 429 млрд динара приликом ребаланса буџета. Међутим, реализовани приходи од доприноса ће у овој години износити између 415 и 420 млрд динара, односно око 10 млрд мање него што је било предвиђено ребалансом буџета. Поред доприноса, очекујемо мањак од око 5 млрд динара код пореза на доходак грађана који ће се доминантно реализовати код локалних самоуправа. Делимично подбацивање се очекује и код ставке непореских прихода, док ће реализација осталих пореских прихода бити делимично изнад плана.

Приходи републичког буџета ће у 2013. години бити за око 25 млрд динара мањи него што је планирано ребалансом буџета. Приходи од пореза на додату вредност ће бити близу 20 млрд динара мањи од планираних, акцизе ће подбацити за око 7 млрд динара, док ће приходи од царина бити за 2 млрд испод плана. С друге стране, приходи од пореза на добит предузећа ће пребацити износ планиран ребалансом за 4 до 5 млрд

динара. Скрећемо пажњу да ова пројекција прихода претпоставља да ће до краја године привреди бити комплетно исплаћен целокупан износ ПДВ повраћаја настао у обрачунском периоду за новембар месец. Уколико ПДВ повраћаји за новембар месец не буду у потпуности реализовани, приходи од ПДВ би формално могли бити већи за око 7 млрд динара у 2013. години, односно подбачај ПДВ прихода би износио око 13 млрд динара. Међутим, у овом случају би ПДВ приходи у 2014. години били мањи за идентичних 7 млрд динара с обзиром на то да би се исплата ПДВ повраћаја за новембар месец морала извршити почетком јануара 2014. години.²

Табела 1.1. Јавни приходи консолидоване опште државе у 2013. години (млрд динара)

Јавни приходи	Планирани приходи у ребалансу 2013	Процена прихода у 2013. (Фискални савет)
Порез на доходак грађана	163,1	158,0
Порез на добит	54,2	59,0
Порез на додату вредност	404,3	385,0
Акцизе	217,3	210,0
Царине	34,6	32,0
Остали порески приходи	39,8	43,0
Доприноси	429,0	418,0
Непорески приходи	167,4	164,0
Донације	2,4	2,0
УКУПНИ ПРИХОДИ	1.512,1	1.471,0

Подбачај наплате јавних прихода у 2013. години је врло висок и важно је да се његови узроци процене и анализирају. Реализација јавних прихода у 2014. години ће бити знатно слабија од пројектованих средстава приликом ребаланса буџета, и нарочито у односу иницијално планирана средства приликом израде Закона о буџету за 2013. годину. Потенцијални узроци високог подбачаја прихода могу бити: 1) оптимистично планирање, 2) одступање макроекономских трендова од очекивања и 3) повећање пореске недисциплине. Фискални савет је својевремено оценио да је присутно оптимистично планирање приликом израде иницијалног буџета, као и ребаланса буџета за ову годину. Такође, макроекономски трендови су одступили од иницијалних очекивања, пре свега услед израженог неочекиваног успоравања инфлације, што је додатно допринело нижој наплати јавних прихода у номиналном износу. Међутим, оптимистично планирање и економска кретања не могу да потпуно објасне велики недостатак јавних прихода који је очигледно делимично резултат и повећања пореске недисциплине путем пореских утаја или неизмиривања пореских обавеза.

Ефикасност наплате пореских прихода могуће је анализирати поређењем реализованих прихода са хипотетичким нивоом прихода који би требало да буде остварен на основу макроекономских агрегата и под претпоставком савршене наплате. У случају пореза на додату вредност у литератури је установљена пракса да се

² Исплата ПДВ повраћаја за новембар месец почетком јануара 2014. години не би била у складу са добром фискалном праксом али би и даље формални рокови које прописује Закон о порезу на додату вредност били испоштовани. На овај начин су својевремено ПДВ приходи у 2011. години били вештачки увећани за око 4,5 млрд динара јер су ПДВ повраћаји за новембар месец исплаћени почетком јануара 2012. године уместо до краја децембра 2011. године.

ефикасност наплате прати тзв. *c-efficiency* индикатором, при чему се хипотетички ниво савршене пореске наплате обрачунава као производ домаће потрошње (приватне и државне) и ПДВ стопе.³ С обзиром на то да порез на додату вредност представља порез на потрошњу, макроекономска процена домаће потрошње представља релевантну теоријску пореску основицу у овом случају. Међутим, ПДВ приходи у пракси потичу и из других макроекономских извора, попут инвестиција у стамбене објекте или инвестиција привредника изван ПДВ система. Тако, на пример, у великој већини држава Европске уније око две трећине ПДВ прихода потичу од домаће потрошње, док једна трећина ПДВ прихода потиче из других макроекономских агрегата. Отуда се вредност *c-efficiency* индикатора у апсолутном износу не може користити као релевантни показатељ обима сиве економије у апсолутном износу. Међутим, праћење релативних вредности овог индикатора током година омогућава да се идентификују релативни трендови пореске наплате будући да су извори ПДВ прихода у датој држави стабилни током времена:

$$\text{Ефикасност наплате} = \text{Наплаћени ПДВ приходи} / (\text{Домаћа потрошња} * \text{ПДВ стопа})$$

Повећање пореске недисциплине је у знатној мери допринело подбачају прихода у 2013. години, што се јасно може уочити анализом ПДВ прихода. Како би смо анализирали ефикасност наплате ПДВ прихода, обрачунали смо годишње вредности *c-efficiency* индикатора за период од 2006 до 2014. године (Табела 1.2). Користили смо просечну ПДВ стопу која представља пондерисани просек опште и снижене ПДВ стопе, узимајући у обзир да се око 40% опорезивог промета обавља по сниженој а 60% по општој ПДВ стопи.^{4 5} Можемо приметити да је ефикасност пореске наплате износила око 85% у периоду пре економске кризе. Преливањем глобалне економске кризе на Србију крајем 2008. године долази до осетног повећања сиве економије и пореске недисциплине тако да ефикасност пореске наплате пада на 79% у периоду 2009-2012. Међутим, 2013. године долази новог знатног пораста пореске недисциплине и ефикасност наплате ПДВ прихода пада на свега 73%.

Да је ефикасност пореске наплате у 2013. години била на нивоу претходних година, реализација ПДВ прихода била би виша за око 30 млрд динара. Уколико уместо ефикасности наплате од 73,2% у овој години претпоставимо ефикасност наплате од 79%, која је важила у периоду 2009-2012, Пореска управа је требало да прикупи 30 млрд динара више ПДВ прихода. При томе, потребно је имати у виду да се ни ефикасност ПДВ наплате у периоду 2009-2012 не може сматрати задовољавајућом, с обзиром на осетан пад пореске дисциплине у односу на период 2006-2007. Отуда можемо закључити да је у 2013. години дошло до драстичног смањења пореске дисциплине и повећања сиве економије које су произвеле знатан губитак ПДВ прихода. При том, иако је наша анализа из техничких разлога ограничена на ПДВ наплату, не треба искључити могућност да је и

³ Видети на пример *The Modern VAT, International Monetary Fund, 2001* или *VAT Revisited*, Ричард Бирд и Пјер-Паскал Гендрон, 2005.

⁴ Индикатор *c-efficiency* се у међународној литератури најчешће обрачунава коришћењем опште ПДВ стопе како би се унапредила упоредивост података између земаља. Ми смо се определили за прецизнију статистику и коришћење просечне ПДВ стопе будући да у случају Србије постоје меродавни подаци о промету по сниженој и по општој ПДВ стопи (што није случај у свим земљама).

⁵ Током економске кризе обично долази до релативног пораста учешћа потрошње есенцијалних добара опорезивих сниженом ПДВ стопом. Међутим, ове промене не могу да објасне огроман пад пореске наплате у 2013. години, будући да је вредност *c-efficiency* индикатора била изузетно стабилна у периоду 2009-2012.

код наплате других јавних прихода, пре свега доприноса и акциза, дошло до смањења пореске дисциплине и слабије наплате у односу на претходне године. То би значило додатно повећање сиве економије и додатно смањење јавних прихода у 2013. години у односу на ниво сиве економије из претходних година.

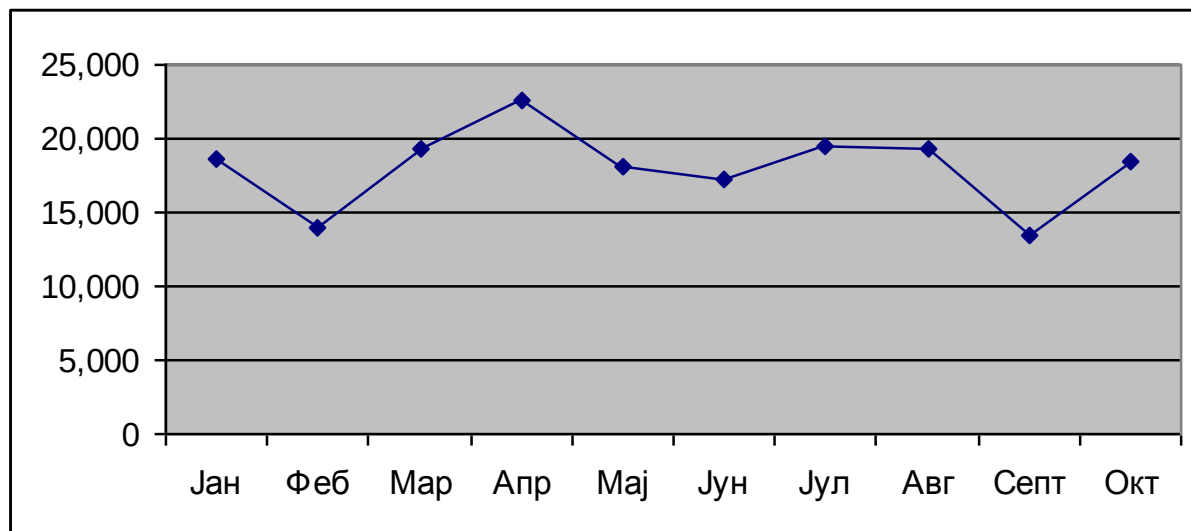
Табела 1.2. Ефикасност наплате ПДВ прихода (мил. динара и %)

	Потрошња, у мил. дин	ПДВ, у мил. дин	Просечна ПДВ стопа	Ефикасност наплате
2006	1.883.734	225.137	14,0%	85,4%
2007	2.206.163	265.465	14,0%	85,9%
2008	2.584.532	301.690	14,0%	83,4%
2009	2.708.339	296.927	14,0%	78,3%
2010	2.876.882	319.369	14,0%	79,3%
2011	3.088.794	338.446	14,0%	78,3%
2012	3.268.834	364.583	14,0%	79,7%
2013	3.458.620	385.000	15,2%	73,2%
2014	3.580.161	430.000	16,0%	75,1%

Напомена: Подаци за 2014. годину и последњи квартал 2013. години представљају актуелне пројекције. ПДВ приходи у 2011. и 2012. години су кориговани за преко 4 млрд ПДВ повраћаја исплаћених почетком јануара 2012. године. Такође, ПДВ приходи у последњем кварталу 2012. године кориговани су за повећање опште ПДВ стопе.

Јавни приходи су мањи од планираних упркос „нултој толеранцији“ према неплаћању пореза коју од јуна месеца спроводи Пореска управа. Од прошле јесени до марта ове године пореске власти су спроводиле политику „репрограмирања“ пореских дуговања. Овај приступ није резултовао видљивијим повећањем пореских прихода нити осетнијим повећањем пореске дисциплине. Одсуство позитивних ефеката се могло и очекивати с обзиром на то да је ово била трећа „пореска амнестија“ у року од само неколико година, док искуства из међународне праксе сугеришу да пореске амнестије могу дати позитивне резултате само ако се у изузетним околностима кредибилно спроведу као изузетак који се неће понављати у наредним годинама и деценијама. Паралелно с ребалансом буџета, Пореска управа је од јуна месеца почела са спровођењем политике „нулте толеранције“ према неплаћању пореза. Међутим, позитивни фискални ефекти идаље изостају. У Графикону 1.1, који приказује реалне десезониране приходе од ПДВ-а на месечном нивоу, не можемо приметити никакво повећање тренда наплате прихода у периоду од јуна до октобра месеца ове године.

Графикон 1.1. Реални десезонирани месечни ПДВ приходи у 2013. години, у мил. динара



Напомена: Реални приходи, у сталним ценама јануар 2007. године.

Обим сиве економије у Србији постаје све алармантнији. Пореске утаје и сива економија били су присутни и пре 2008. године, али је преливање светске економске кризе на Србију довело до додатног преласка регистроване привредне активности у сиву зону током претходних неколико година. Према једној процени, сива економија у Србији износила је 30% БДП у 2012. години што нас сврстава међу негативне рекордере у Источној Европи, заједно са Румунијом и Бугарском.⁶ Поред избијања светске економске кризе, порасту сиве економије у Србији допринело је и смањење оперативних надлежности Пореске управе приликом процеса пореских контрола, попут издавања фискалних рачуна, из 2010. године. Иако су ове надлежности враћене пореским властима изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији из септембра 2012. године, позитивни ефекти на наплату пореских прихода и даље нису уочљиви. Напротив, као што смо видели, у 2013. години долази до знатног повећања пореске недисциплине чему је вероватно допринела и чињеница да велики број пореских филијала није имао руководство у већем делу године услед дугог процеса смене претходних начелника и постављања нових. У сваком случају, уколико се пореска дисциплина не унапреди у наредним година и сива економија не смањи бар на ниво који је постојао у периоду 2009-2012, ниска ефикасност наплате јавних прихода ће евидентно угрозити фискалну консолидацију и одрживост јавних финансија. Отуда је у наредном периоду потребно детаљније истражити разлоге повећања пореске недисциплине у овој години (пореске утаје наспрам неплаћања пореских обавеза) и имплементирати ефикасан систем превенције.

⁶ „Сива економија у Србији – Нови налази и препоруке за реформе“, Крстић, Г, Ф. Шнајдер, М. Арандаренко, М. Арсић, Б. Радуловић, С. Ранђеловић, И. Јанковић, ФРЕН, март 2013.

1.3. Јавни расходи опште државе у 2013. години

Расходи опште државе ће у 2013. години бити за око 25 млрд динара мањи од пројектованих вредности приликом ребаланса буџета за 2013. годину. Приликом ребаланса буџета, расходи опште државе пројектовани су на nižем нивоу у односу на првобитни план (за око 43 млрд динара), што је било нужно с обзиром на динамично опадање јавних прихода током године. У првих шест месеци у 2013. години укупни јавни расходи били су нешто мањи него што је уобичајено у том периоду,⁷ док су у другој половини године расходи јаче контролисани, како би се прилагодили опадајућим приходима и како би се дефицит приближио планираном нивоу након ребаланса. Процењујемо да ће се до краја 2013. године остварити планиране уштеде из Фискалне стратегије и да ће расходи опште државе бити за 20-25 млрд динара мањи од планираних ребалансом.⁸

Табела 1.3. Буџетирани и извршени јавни расходи опште државе у 2013.

	Планирани износ ребалансом за 2013 (млрд дин)	Извршење у периоду јан-окт, 2013 (млрд дин)	Извршење у односу на годишњи план 2013, (%)	Уобичајено извршење у истом периоду у претходним годинама (%)	Оцена извршења у целој 2013.
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.710,8	1.336,1	78,1	80	<i>Укупне уштеде око 25 млрд</i>
Текући расходи	1.587,1	1.261,0	79,5	81	Уштеде од око 20 млрд
Расходи за запослене	406,3	320,6	78,9	81	Према плану
Куповина роба и услуга	250,1	186,5	74,6	79	Уштеде од око 10 млрд
Отплата камата	97,3	82,1	84,3	85	Према плану
Субвенције	110,8	78,4	70,8	75	Уштеде од око 10 млрд
Социјална помоћ и трансфери	690,4	564,6	81,8	82	Према плану
<i>од чега: Пензије</i>	499,5	411,8	82,4	82	Према плану
Остали текући расходи	34,9	28,8	82,6	83	Према плану
Капитални расходи	110,8	63,7	57,5	70	Уштеде од око 5 млрд
Нето буџетске позајмице	13,0	11,4	87,6	87	Према плану

⁷ У структури расхода већ у првој половини године било је непланираних повећања (камате за активирани гаранције, издаци за РТС), с једне стране, и мањег извршења појединих расхода, с друге стране (роба и услуге, инвестиције и субвенције). Видети више у извештају Фискалног савета: „Оцена ребаланса буџета за 2013. годину, предлога структурних реформи и будућих фискалних кретања“, јул 2013.

⁸ Предвиђање расхода у последњем кварталу је веома тешко, с обзиром на чињеницу да се на крају године расходи сезонски увећавају, скоковито, али у различитом степену из године у годину.

Расходи опште државе ће у 2013. години бити знатно мањи (за око 70 млрд динара или за 1,8% БДП-а) него што је планирано првобитним буџетом за 2013. У 2013. години доћи ће до пада укупних расхода у 2013. години за око 1,8% БДП-а у односу на ниво из 2012. године. С обзиром на чињеницу да је динамика неколико група расхода опредељена законским правима и уговорним обавезама државе (зараде, пензије, камате, социјални расходи, делом и субвенције), јасно је да је дошло до великог прилагођавања дискреционих расхода државе. Тако ће у 2013. години бити забележен и номинални пад расхода за субвенције, капиталне расходе и нето буџетске кредите.

Високи расходи “испод црте” у 2013. увећавају јавне расходе за око 33 млрд динара и редукују ефекте уштеда у стандардним категоријама јавних расхода. Држава је у 2013. години плаћала кредите уместо Србијагаса, Железница Србије и ЈАТ- и то у укупном износу од 8,5 млрд динара. Реч је о активираним гаранцијама за кредите које су ова предузећа узела пре 2013. године а које нису била у стању да отплаћују током ове године, па је држава морала да преузме њихово сервисирање. Вишегодишње пословање јавних предузећа с губицима и кредити којима су они покривани све више оптерећују јавне финансије и пореске обвезнике. У случају Србијагаса ситуација је најнеповољнија пошто су кредити узимани за ликвидност. У 2014. години Србијагас ће оптеретити државу вишеструко више него у овој години, па ћемо детаљнију анализу дуга Србијагаса дати у делу текста којим се анализирају буџетски планови за 2014. годину. Поред јавних предузећа, расходи „испод црте“ у 2013. потичу од интервенција државе (докапитализације) у банкарском сектору. Спасовање банака у 2013. години коштало је око 13 млрд динара, а износ који се предвиђа за евентуалне интервенције у 2014. још је већи. Стога ћемо у анализи 2014. године и овоме посветити пажњу.

Мање извршење јавних расхода („изнад црте“) током 2013. године у односу на план последица је неколико фактора. Прво, инфлација која је коришћена приликом израде буџета била је нижа од остварене у 2013, што је омогућило да извршени расходи буду мањи од планираних. Друго, нови закон о јавним набавкама променио је процедуре и успорио трошење државе. Даље, у 2013. години побољшано је планирање и извршење расхода, услед делимичног интегрисања сопствених прихода у буџету, најави плаћања унапред и слично. Коначно, током године, а нарочито након ребаланса, предузимане су *ad hoc* мере штедње, резање расхода на различитим класификацијама расхода, а пред крај године могуће и пребацивање расхода у 2014. годину.

Део смањења расхода у 2013. није резултат системских мера и има негативне последице. Ефекти штедње у 2013. јесу знатни и важни, али, истовремено, ваља имати у виду да се део неизвршених расхода може пренети у 2014. и да је део уштеда услед тога само привремен. То ће бити случај ако се испостави да су јавне набавке у 2013. години успорене, а у неким случајевима и заустављене (захваљујући несналажењу у процедурама набавки услед примене новог закона, као и императиву да се у 2013. расходи сасеку и приближе опадајућим приходима). Недостатак (често и основних) производа и услуга у појединим сегментима опште државе (најочљивији у здравству) потврђује да смањење расхода није увек предузимано плански и системски. То ће за последицу имати неизбежно повећање расхода у 2014. години (јер део пропуштених набавки мора да се реализује), а важно је утврдити и да ли су у 2013. години угрожене неке основне државне функције. У 2013. години редуковани су ионако ниски капитални расходи – што је, имајући у виду потребе за инвестицијама и развојем, веома лош исход и начин за штедњу. Непланско

смањење расхода, као и привремено обустављање плаћања због проблема с ликвидношћу државе, негативно утичу на активност и опоравак привреде.

Након десет месеци дефицит је изражен на нивоу Републике, док РФЗО и локална самоуправа бележе висок суфицит. Република (без сопствених прихода и расхода и без пројектних зајмова) након октобра бележи дефицит од око 156 млрд динара, док су, с друге стране, у веома високом суфициту Републичких фонд за здравствено осигурање (више од 12 млрд динара, упоредо са несташицом лекова и материјала – што сведочи о проблемима у систему и о неодрживости оволиких уштеда) и локална самоуправа (општине и градови 12 млрд динара и Војводина око 2 млрд динара). До краја године очекује се брже извршење расхода, што је сезонски уобичајено, и топљење суфицита у појединим нивоима опште државе. Ипак, у структури дефицита опште државе у 2013. години, вероватно је да ће резултат Републике бити нешто лошији него што је планирано ребалансом, док ће, с друге стране, РФЗО и локална самоуправа завршити годину с бољим резултатима од планираних.

2. ОЦЕНА МАКРОЕКОНОМСКИХ ПРЕТПОСТАВКИ КОРИШЋЕНИХ ЗА ИЗРАДУ БУЏЕТА И ФИСКАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

За планирање одговарајуће фискалне политике од пресудног су значаја добре пројекције макроекономских агрегата, јер од њих знатно зависе јавни приходи и јавни расходи. Тако на јавне приходе утичу кретање инфлације, БДП-а, али и запослености и зарада, јер су зараде основа за наплату доприноса. За пројекцију јавних расхода важна је прогноза инфлације (која утиче на цене робе и услуга које купује држава, а и издвајања за поједина социјална давања индексирају се инфлацијом) и курс динара – јер је највећи део јавног дуга изражен у страној валути па промена курса утиче на трошкове његовог сервисирања.

У 2014. години је планиран раст БДП-а од 1%, али уз реални пад приватне потрошње од 1,8%. То је знатно умањење очекиваног раста у односу на претходне прогнозе, будући да је у прошлогодишњој Фискалној стратегији планирани раст БДП-а у 2014. био 3,5%, а у октобарском извештају ММФ-а прогнозиран је раст БДП-а у Србији од 2%. Планирани раст БДП-а од 1% у 2014. се заснива на расту инвестиција и нето извоза, док су приватна и државна потрошња у паду. Процењено је да ће приватна потрошња имати реални пад од 1,8%, а државна од 2,2%.

Раст БДП-а од 1% у 2014, уколико се оствари, заправо би представљао побољшање, а не погоршање тренда привредне активности у односу на 2013. годину. Иако ће формално гледано у 2013. години раст БДП-а бити већи од оног који се очекује у 2014. години и износити око 2%, то је последица неколико једнократних чинилаца. Пре свега, пољопривреда у 2013. има неуобичајено висок раст од преко 20%. Тај раст је, међутим, последица јаке суше из 2012. године када је пољопривреда имала пад од чак 17%. Због тога у 2013. години само враћање на уобичајени ниво производње доноси висок раст овог сектора привреде и доприноси укупном привредном расту са скоро два процентна поена. Уз пољопривреду, компанија Фијат аутомобили Србија (ФАС) у 2013. покренула је производњу у пуном капацитету, што је додатно допринело расту привреде за један додатни процентни поен. Дакле, када бисмо из резултата привредне активности у 2013. искључили једнократне утицаје пољопривреде и ФАС-а, стварни привредни раст би био -1%. Пошто оба поменута чиниоца неће бити присутна у 2014. години, прогнозирани раст од 1% заправо представља осетно побољшање привредне активности у односу на њен суштински тренд од -1% из 2013. године.

Због смањења потрошње, основица за наплату јавних прихода ће, и поред прогнозираног раста БДП-а од 1% у 2014, имати реални пад. Немају све компоненте БДП-а исти утицај на јавне приходе. Највећи утицај на јавне приходе има кретање потрошње (приватне и државне), док инвестиције и нето извоз порески нису толико издашни. Због тога кретање јавних прихода не мора увек да буде усклађено са кретањем БДП-а. Управо то ће се десити у 2014. години, јер очекивани релативно висок раст инвестиција и нето извоза у 2014. неће имати много утицаја на јавне приходе, док ће очекивано смањење потрошње утицати да се основица за наплату јавних прихода и поред очекиваног раста БДП-а – смањује.

Фискални савет оцењује да би раст БДП-а у 2014. години лако могао да буде мањи од 1%, али да то неће утицати на јавне приходе. Фискални савет је независно анализирао компоненте раста БДП-а (државну и јавну потрошњу, инвестиције и нето извоз). На основу кретања масе зарада, пензија, потрошачких кредита, али и доступних података о потрошњи у прва два квартала 2013, закључујемо да је очекивани реални пад личне потрошње из Фискалне стратегије од 1,8% добро процењен. Слично, анализа Фискалног савета је потврдила и процене кретања државне потрошње. С друге стране, лако би се могло испоставити да је кретање инвестиција и нето извоза оптимистично планирано. Да би се испуниле прогнозе Владе, трговински дефицит би у 2014. години морао да се додатно смањи за преко 600 милиона евра у односу на 2013. годину (што ће бити тешко, јер је ФАС већ у 2013. достигао пун капацитет извоза),⁹ а инвестиције да порасту за преко 300 милиона евра. Кретање инвестиција у 2013, али и посредних индикатора који указују на инвестициону активност (грађевинарство, инвестициони кредити) за сада не указују на снажан опоравак у 2014. години. Из угла фискалне политике, међутим, неће бити много разлике да ли је привредни раст у 2014. години 1% или (према нашем мишљењу, нешто реалнијих) 0%, јер могуће подбацивање инвестиција и нето извоза у односу на очекивања Владе неће имати великог утицаја на јавне приходе, а потрошња је добро процењена.

У пројекцијама је коришћена инфлација од 5,5% у 2014. години, а могла би да буде и нешто нижа. Предвиђање инфлације у Србији је врло незахвално што се показало и у 2013. години коју је обележила знатно нижа инфлација у односу на ону која је била очекивана.¹⁰ На раст цена у Србији велики утицај имају непредвидиви чиниоци попут светских цена хране и енергената, као и курс динара. Прогнозирану инфлацију из Фискалне стратегије од 5,5% у 2014. години сматрамо реалистичном, будући да је тренутна инфлација на нивоу од око 4% годишње, на шта би требало додати и утицаје једнократног повећања цена услед повећања доње стопе ПДВ-а и евентуалних повећања неких административно контролисаних цена. Из угла конзервативног планирања буџета, сматрамо, међутим, да би можда било боље фискалне пројекције правити са нешто нижом стопом инфлације од 5,5% и последично нешто нижим јавним приходима. Планирање нешто ниже инфлације од 5,5% би било и у складу са последњим прогнозама НБС за 2014. годину.

У Фискалној стратегији прогнозиран је даљи пад запослености у 2014, али и у 2015. години. То ће се одразити на даље смањење учешћа прихода од доприноса и пореза

⁹ Очекивани раст извоза пољопривредних производа у 2014. години не би требало укључити у нето извоз. Пољопривредна производња је ушла у БДП већ у 2013. години када се и десила, тако да би њено поновно укључивање у извоз 2014. године било дупло бројање исте производње. Методолошки би исправно било да се у националним рачунима вишак пољопривредне производње у 2013. години књижи као раст залиха и уђе у БДП 2013. године, а онда у 2014. години да се, упоредо са повећањем извоза, књижи једнако смањење залиха с неутралним утицајем на БДП. Пошто макроекономске пројекције из Фискалне стратегије не приказују било какву промену залиха, извоз пољопривредних производа би требало искључити из нето извоза у 2014. години.

¹⁰ Влада и Фискални савет, али и НБС, на крају 2012. године имали су осетно веће прогнозе инфлације за 2013. годину. Прогнозирана просечна инфлација је била од 10,5 до 11,5%, а оствариће се просечна инфлација од 7,5 до 8%. Нижа инфлација од планиране је знатно утицала да јавни приходи у 2013. години буду знатно испод плана са почетка године.

на зараде у БДП-у.¹¹ Фискални савет сматра да је процена о смањењу запослености рационална у условима ниског привредног раста (или стагнације). Такође, у 2014. се очекује и коначно решавање судбине предузећа у надлежности Агенције за приватизацију, а најављује се и почетак рационализације броја запослених у јавном сектору (што би такође могло да доведе до формалног смањења запослености) али је такво смањење потребно и корисно је за привреду.

У Фискалној стратегији је процењено да ће курс динара бити реално непромењен у односу на евро, и то сматрамо оправданим. Премда у самој Фискалној стратегији није наведено који је очекивани просечни курс динара у 2014. и наредним годинама, до њега можемо имплицитно доћи уколико поделимо прогнозиране вредности БДП-а у динарима вредношћу БДП-а у еврима. До исте вредности можемо доћи и на основу података из Предлога закона о буџету уколико посматрамо вредности планираних кредита који се исказују и у динарима и у еврима. На основу тога закључујемо да је претпоставка за израду фискалних планова за 2014. годину била да ће просечан курс динара бити реално непромењен у односу на евро, односно да ће износити нешто преко 118 динара за евро. Пошто је Србија у режиму контролисано пливајућег курса, прогнозирање кретања динара никада није поуздано, али наведену процену из Фискалне стратегије сматрамо најбољом могућом.

Средњорочне пројекције из Фискалне стратегије су конзервативне, што сматрамо добрим. Након прогнозираног раста БДП-а од 1% у 2014. години, очекује се раст од 1,8% у 2015, па затим 2% у 2016. години. У читавом посматраном периоду планира се смањење приватне и државне потрошње, док би раст БДП-а покретали нето извоз и, нарочито, инвестиције. Оваква структура раста би била пожељна, јер би довела до уравнотежења текућег дефицита и смањења инфлације и поставила одрживе темеље за одржив и висок раст привреде након 2016. године. Прогнозе из Фискалне стратегије указују на то да је Влада свесна да су проблеми високог јавног дуга и фискалног дефицита велики и да се не могу решити у једној години, те да у средњем року није реално планирати брз опоравак привреде нити раст запослености док се ти проблеми не реше (премда су се могле чути и другачије оцене из Владе у јавности).

Уколико се у 2014. и наредним годинама не преокрену неповољни фискални токови, неизбежна је криза јавног дуга; тада ни средњорочне пројекције из Фискалне стратегије неће важити. До кризе вероватно неће доћи у 2014. години, између осталог јер је најављена реализација билатералних кредита (Уједињени Арапски Емирати) и/или извршење неких већих приватизација (имплицитно закључујемо на основу прогнозираног кретања јавног дуга). То би омогућило финансирање највећег дела обавеза државе у 2014. години и избегавање кризе јавног дуга. Уколико, међутим, не дође до снажног заокрета у вођењу фискалне политике, у средњем року је неизбежно да држава дође у ситуацију да не може да финансира све своје обавезе. То би онда значило макроекономску нестабилност, пад БДП-а од преко 5%, депресијацију динара и губитак великог броја радних места.

¹¹ Учешће прихода од доприноса у БДП-у ће се повећати у 2014. години због промене Закона о порезу на зараде и Закона о доприносима из 2013. којима је повећана стопа на доприносе и смањена стопа пореза на зараде. У збиру ће се укупни фискални приходи од зарада (доприноси плус порези на зараде) у 2014. и 2015. години смањивати због смањења пореске основице (како је и наведено у тексту).

3. ПЛАН ЗА ФИНАНСИЈЕ ОПШТЕ ДРЖАВЕ У 2014. ГОДИНИ

3.1. Фискални дефицит у 2014. години

У овом поглављу детаљније објашњавамо вредност планираног фискалног дефицита у 2014. и његову структуру по различитим нивоима власти. У дефицит су укључене и додатне обавезе државе за неуспешна јавна предузећа и финансијску стабилност (банке) које се морају укључити у дефицит, јер доспевају на наплату у 2014. години. На крају, даћемо приказ и нових државних гаранција које ће се издати у 2014. години, а могу представљати обавезу државе у наредним годинама и тада повећавати дефицит. Нешто детаљнија анализа структуре фискалног дефицита је битна и због тога што се тренутно користи више различитих дефиниција за његов обухват и израчунавање.

Планирани дефицит консолидоване државе у 2014. години износи високих 7,1% БДП-а, односно 285 млрд динара. Овај дефицит се састоји из два дела. Први део чини планирани дефицит свих нивоа власти (Република, локал, фондови обавезног осигурања, Путеви Србије) у вредности од 5,5% БДП-а (219 млрд динара). Други део, који износи 1,7% БДП-а (67 млрд динара), јесу обавезе државе које у 2014. доспевају на наплату – настале услед неуспешног пословања јавних и државних предузећа и банака са државним капиталом. У односу на 2013. годину, у којој ће укупни дефицит државе износити око 6,6% БДП-а,¹² планира се повећање дефицита у 2014. за 0,5% БДП-а. Разлог за ово повећање је управо раст обавеза државе на основу отплате дуга несолвентних јавних предузећа и интервенција у банкарском сектору. Преостали део дефицита ће у 2014. години бити готово непромењен у односу на 2013. годину, односно износиће 5,5% БДП-а у 2014. (у поређењу са 5,7% БДП-а из 2013. године).

Држава и у 2014. наставља да гарантује велики износ нових кредита, па процењујемо да ће се у 2014. створити нове обавезе од најмање 630 милиона евра – које ће повећавати дефицит од 2015. године. Законом о буџету је планирано да држава изда нове гаранције од око 480 милиона евра за ново задуживање четири компаније/институције за које је готово извесно да неће моћи да врате те кредите. То су: Србијагас, Железара Смедерево, Железнице Србије и Агенција за осигурање депозита (банкарски сектор). Уз то, држава ће директно подићи кредит од Светске банке за докапитализацију Агенције за осигурање депозита од око 150 милиона евра који ће такође морати да враћа. Поменути износ од 630 млн евра може бити и премашен, јер подразумева да ће у 2014. години Србијагас престати да прави губитке, да ће се решити судбина Железаре Смедерево, али и да се неће појавити потреба за издавањем додатних државних гаранција у циљу нових интервенција у привреди. Напомињемо да ће враћање тих гарантованих кредита да се превали на буџет у наредним годинама, на исти начин као што у 2014. години доспевају на наплату издате гаранције државе из претходних година и повећавају консолидовани дефицит са 5,5% БДП-а на 7,1% БДП-а.

Планирани висок дефицит и стварање нових обавеза државе можда се могу финансирати у 2014. години, али су на средњи рок неодрживи. За финансирање дефицита и свих државних обавеза које доспевају у 2014. години биће потребно

¹² У овај дефицит су укључене и обавезе „испод црте“ од 0,9% БДП-а.

обезбедити преко 5 млрд евра. Могуће је да ће Влада успети да пронађе та средства уколико се реализују ванредна и једнократна билатерална задужења и велики приватизациони приливи. Законом о буџету је планирано задужење од Владе Уједињених Арапских Емирата у износу од три милијарде евра, што би, уз могућу приватизацију јавних предузећа (Телеком), вероватно било довољно за финансирање највећег дела обавеза државе у 2014. години. То, међутим, не значи да је буџет за 2014. годину одржив. Напротив, тешко је очекивати да ће слични приливи моћи да се остваре 2015. године, а државне обавезе ће постојати и у 2015. години и по свему судећи биће сличне онима из 2014. године.

3.1.1. Анализа дефицита по различитим нивоима власти

У Фискалној стратегији за 2014. годину изостао је уобичајени преглед планираног дефицита по различитим нивоима власти. Уобичајена пракса у претходним Фискалним стратегијама била је да се на крају извештаја прикаже табела са планираним приходима, расходима и дефицитом различитих нивоа власти у наредној години – Републике, локалне самоуправе (Војводине, градова и општина), Пuteва Србије и фондова обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ). Сада је овај преглед изостао из Фискалне стратегије и то сматрамо озбиљним мањком. На основу података које је Фискални савет добио од Министарства финансија, процењујемо да се планирани дефицит државе у 2014. години од 7,1% БДП-а састоји од: дефицита на нивоу Републике (5,2% БДП-а), дефицита Пuteва Србије, локалне самоуправе и РФЗО (0,3% БДП-а) и обавеза за државна предузећа и банке (1,7% БДП-а).

Табела 3.1. Приходи, расходи и дефицит по различитим нивоима власти (млрд динара)¹⁾

	Приходи	Расходи	Дефицит	Дефицит (% БДП)
Република	929,9	1.138,5	-208,6	5,2
Локална самоуправа	273,4	277,4	-4,0	0,1
Путеви Србија	26,3	31,2	-4,9	0,1
Фондови ОСО	883,2	884,6	-1,4	0,0
ПИО	606,8	606,8	0,0	0,0
РФЗО	236,1	237,5	-1,4	0,0
НСЗ	35,6	35,6	0,0	0,0
Додатне обавезе	-	67,0	-67,0	1,7
Консолидована држава	1.660,5	1.946,4	-285,9	7,1

Извор: Министарство финансија уз процене Фискалног савета

¹⁾ Приходи и расходи појединачних нивоа власти нису консолидовани, односно укључују трансфере једних ка другим нивоима власти. Због тога је збир прихода и расхода из табеле већи од консолидованих прихода и расхода. Дефицити се, међутим, могу сабирати.

Планирани дефицит на републичком нивоу износи 5,2% БДП-а. Законом о буџету планиран је дефицит на нивоу Републике од 183 млрд динара (4,6% БДП-а).

Скрећемо, међутим, пажњу на то да би на овај износ требало би додати још око 26 млрд динара (0,6% БДП-а) колико је процењена вредност радова у 2014. години на основу пројектних зајмова (азербејџански и кинески кредит). Реализација пројеката по основу ових зајмова није део Закона буџету, будући да радове изводе компаније из земаља које су обезбедиле кредите, што не подлеже непосредној буџетској процедури. Ти расходи, иако формално ван Закона о буџету, стварни су расходи Републике, а дуг који настаје по овом основу је део јавног дуга и држава је обавезна да га отплаћује у наредним годинама. Због тога је стварни дефицит у 2014. години на републичком нивоу 209 млрд динара (5,2% БДП-а), а не 4,6% БДП-а – што Влада користи у комуникацији са јавношћу.

Планира се низак дефицит локалне самоуправе од свега 4 млрд динара (0,1% БДП-а), што носи озбиљне ризике. Локална самоуправа ће у 2014. години имати знатно мање приходе у односу на 2012. годину. Разлог за то је што су средином 2013. године промењене стопе доприноса и пореза на зараде тако да је смањен део пореза који припада локалној самоуправи. По овом основу локална самоуправа ће у 2014. имати око 10 млрд динара мање прихода него у 2013. години. Уз то, Влада планира да за око 4 млрд динара смањи трансфере локалним самоуправама са републичког нивоа у циљу смањења субвенционисања јавних локалних предузећа. Очекивање Владе је да ће локална самоуправа успети да надокнади умањење прихода у 2013. години смањењем својих расхода и/или повећавањем наплате локалних пореза (пре свега пореза на имовину). Искуство из 2009. године, када су локалној самоуправи због кризе смањени трансфери за око 15 млрд динара, међутим указује на то да се такве промене морају пажљивије планирати. Тада је смањење прихода локалне самоуправе довело до недисциплине у плаћању обавеза на локалу и великог раста доцњи. Анализу функционисања локалне самоуправе након многобројних законских промена од 2007. године приказали смо у посебном поглављу овог извештаја.

Фондови обавезног осигурања ће у 2014. имати незнатан дефицит, али не би требало заборавити да се њихов стални мањак прихода покрива трансферима из Републичког буџета. Највећи фонд, пензионог и инвалидског осигурања (ПИО), чак 45% својих прихода добија из републичког буџета, те је уравнотежено стање његових прихода и расхода (Табела 3.1) само рачуноводствени привид. Функционисање ПИО фонда које се толико ослања на републички буџет неодрживо је и овом приликом још једном истичемо потребу за спровођењем пензијске реформе која би систем учинила рационалнијим и праведнијим. У јавности често спомињано објашњење да би пензиони фонд био одржив уколико би се намирили сви неуплаћени доприноси који се дугују фонду – нетачно је.

Републички фонд здравственог осигурања такође има проблеме у свом функционисању. Премда РФЗО остварује суфицит већ две године заредом, ти суфицити су заправо последица неефикасности у функционисању овог фонда, а не толико рационалног управљања припадајућим средствима. Посебно је индикативна 2013. година у којој РФЗО остварује неуобичајено велики суфицит – који је у првих десет месеци премашио 12 млрд динара. Прави разлог за овај суфицит је највероватније лоше организован систем јавних набавки, због чега је смањена набавка лекова и медицинске опреме, па су зато и расходи читавог Фонда мањи. У 2013. је дошло до значајних промена у јавним набавкама у здравству. Промењен је Закон о јавним набавкама, али је дошло и до централизације јавних набавки. Ове промене нису оперативно добро изведене, због чега је долазило до повремених несташница, а висок суфицит РФЗО у 2013. је заправо њихова узгредна последица. Интересантно је да је финансијски план РФЗО чак два пута мењан у

2013. години, али основни разлог за те промене није била набавка робе и услуга (која највише одступа од плана), већ динамика исплата плата здравствених радника. Првобитним изменама из средине 2013. године било је предвиђено да се други део децембарских зарада исплати у јануару 2014. године (као у остатку јавног сектора), а не у децембру 2013. године што је уобичајена пракса овог фонда. Последњим променама, из новембра, поново се омогућава исплата другог дела децембарске зараде пре Нове године.

Суфицит РФЗО поправља тренутне билансе државе, али неискоришћена средства из једне године тај фонд може потрошити у наредним годинама. Очекивани суфицит РФЗО ће нешто смањити дефицит државе у 2013. години, али то можда и не би требало сматрати суштинском и трајном уштедом државе. Наиме, са садашњим уређењем система фондова, вишак средстава из 2013. године ће остати у фонду, па ће РФЗО формално бити у могућности да у наредним годинама троши више него што приходује и да на тај начин повећава дефицит државе. У плану РФЗО за 2014. годину и јесте дефицит од 1,4 млрд динара.

Национална служба за запошљавање ће у 2014. располагати већим средствима него у 2013. години. Слично као пензијски фонд, и пословање Националне службе за запошљавање (НСЗ) зависи од трансфера из републичког буџета, али је овај износ сразмерно мали и билансно не претерано битан као фонд ПИО. Ипак, ваљало би истаћи да ће НСЗ у 2014. години располагати са нешто више средстава него у 2013. години будући да ће трансфери из републичког буџета бити већи за три милијарде динара. У образложењу Предлога буџета наведено је да су та средства намењена финансирању новчаних накнада у случају незапослености – што може да значи да се и преко овог канала Влада припрема да коначно реши статус предузећа у реструктурирању.¹³

Дефицит Пuteва Србије је планиран на нивоу од 4,9 млрд динара (0,1% БДП-а) што је мање него у претходним годинама. Влада планира релативно низак дефицит Пuteва Србије у 2014, јер је у 2012. ова државна компанија имала дефицит од око 12 млрд динара, а у 2013. години планира се дефицит од преко 6 млрд динара. Будући да нису најављене веће промене у начину пословања Пuteва Србије (знатније умањење надлежности или већа промена цене путарина), могуће је да ће ово смањење утицати на квалитет одржавања путева и/или ниво инвестиција овог предузећа. Не искључујемо ни могућност да се планирани дефицит Пuteва Србије у 2014. ипак нешто премaши.

3.1.2. Финансијске трансакције ван буџета које повећавају дефицит

Лоше управљање јавним предузећима и проблеми у банкарском сектору ће у 2014. коштати државу око 67 млрд динара, што повећава дефицит са 5,5% БДП-а на 7,1% БДП-а. Уз консолидовани резултат свих нивоa власти (који у 2014. износи 5,5% БДП-а) у дефицит државе се морају укључити и додатне „финансијске трансакција ван буџета“¹⁴ у износу од 1,7% БДП-а. Премда је у Фискалној стратегији дато само штуро образложење за шта ће се тачно користити ова средства, несумњиво највећи део ових средстава ће се искористити за враћање дугова јавних предузећа (пре свега Србијасгаса), преузетих обавеза ЈАТ-а, а вероватно и за додатне интервенције у банкарском сектору.

¹³ Интересантно је приметити да је у првобитном буџету за 2013. годину био предвиђен приближно исти ниво трансфера из Републике ка НСЗ као сада, али да је тај износ средином године смањен за око 3,5 млрд динара ребалансом буџета.

¹⁴ Дефиниција из Фискалне стратегије.

Србијагас има дугове према банкама од преко 800 милиона евра, дуг према НИС-у од преко 200 милиона евра и наставља да ствара нове губитке – што све плаћа држава. Вишегодишње неуспешно пословање Србијагаса ће се у 2014. и наредним годинама превалити на пореске обвезнике. Највећи део државних обавеза по основу дугова Србијагаса настао је на основу издатих државних гаранција за задуживање овог предузећа. Наиме, Србијагас је за покривање својих губитака¹⁵ узимао кредите за ликвидност, најчешће од пословних банака, за чије враћање је гарантовала држава. Кредити су углавном узимани на пет година, у еврима, са каматном стопом која се кретала од 4,5% до преко 7%.¹⁶ По овом основу настало је преко 800 милиона евра дуга Србијагаса. Пошто ти кредити сада доспевају на наплату, а Србијагас и даље послује нерентабилно и није у стању да их сервисира, држава је као гарант у обавези да их враћа. Други део обавеза Србијагаса је настао као дуг према НИС-у и износи преко 200 милиона евра. Овај дуг је настао тако што Србијагас није редовно плаћао испоручени гас који је НИС експлоатисао из домаћих налазишта. Последње изјаве државних званичника указују на то да ће држава у потпуности преузети и тај дуг. Поред ових обавеза у јавности се могло чути да постоје још нека потраживања од Србијагаса, о чему још увек немамо довољно поузданих информација.

Процењујемо да ће сервисирање дугова Србијагаса у 2014. коштати државу преко 150 милиона евра, што је више од државних издвајања за науку или субвенција за железницу. Износ од преко 150 милиона евра се односи само на сервисирање гарантованог дуга Србијагаса према банкама и не обухвата потраживања НИС-а¹⁷ нити остала евентуална пословна потраживања – тако да може да буде још већи. Напомињемо да укупне годишње уштеде од увођења солидарног пореза износе око 100 милиона евра, што значи да умањење зарада у читавом јавном сектору у 2014. години неће бити довољно да покрије трошкове које ће држава у 2014. имати само за једно јавно предузеће. Србијагас такође постаје у 2014. и предузеће које је највећи прималац државне помоћи, будући да су према том критеријуму претекли Железнице Србије за које су планиране државне субвенције од око 110 милиона евра. Као додатну илустрацију годишњих трошкова Србијагаса које ће у 2014, али и у наредним годинама плаћати држава, можемо их упоредити и са укупним планираним државним издвајањима за науку која су у наредној години мања од 140 милиона евра.

Обавезе по основу дуга Србијагаса се додатно повећавају након 2014. године због нових гаранција од 200 милиона евра, што значи да ће држава у наредним годинама за Србијагас вероватно плаћати још више. Основни разлог због ког ће након 2014. година обавезе Србијагаса, а самим тим и државе, да расту јесте то што ово предузеће наставља да неуспешно послује, а држава да гарантује за његове нове кредите за ликвидност. Тако је буџетом за 2014. годину планирано издавање додатних државних

¹⁵ Србијагас је 2012. годину завршио као неславни рекордер, односно предузеће са највећим губицима у Србији (преко 300 милиона евра).

¹⁶ Интересантно је приметити да је каматна стопа на задуживање Србијагаса углавном била већа од камате које је за исту рочност држава могла добити на тржишту еврообвезница. Дакле, било би јефтиније (и свакако далеко транспарентније) да се држава директно задуживала на субвенционисала из буџета Србијагас, уместо што је гарантовала његово задуживање. У том случају би се свака таква трансакција Србијагасу укључивала одмах у дефицит, што би можда спречило оволику ескалацију проблема.

¹⁷ Потраживања НИС-а би се евентуално могла регулисати тако што би се држава одрекла свог дела дивиденде у том јавном предузећу – али би и то био фискални губитак, јер ће се за толико смањити јавни приходи. У јавности се помињала и продаја Петрохемије као једна од алтернатива за враћање овог дуга.

гаранција за Србијагас у износу од 200 милиона евра, што ће онда стизати на наплату од 2015. године и повећавати државне трошкове. Приметили смо да би се чак и без тога државни трошкови за Србијагас од 2015. повећавали. Неке кредите ово јавно предузеће је узимало са грејс периодом тако да им прва рата доспева тек у другој половини 2014. године. То значи да ће у 2015. години бити плаћен већи број рата, па ће и износ обавеза да се повећа у односу на 2014. годину. Такође, сви гарантовани дугови Србијагаса су са варијабилном каматном стопом (везани за еурибор), а вредности еурибора су сада на историјски најнижем нивоу. Еурибор ће дакле у следећем петогодишњем периоду извесно порасти, а са њим и камата на дуг Србијагаса.

Фискални савет већ готово две године указује на проблеме у пословању Србијагаса, а они су у међувремену, уместо да се решавају, ескалирали. Први пут смо Србијагас помињали у фебруару 2012. године у контексту раста гаранција на задуживање јавних предузећа и вероватноће да ће држава да сервисира ове обавезе.¹⁸ Нешто детаљније смо се осврнули на поједине проблеме у пословању овог предузећа у Предлогу мера фискалне консолидације из маја 2012. године.¹⁹ Истичемо да је тада дуг Србијагаса износио око 400 милиона евра. У међувремену, уместо да се проблеми реше, они су додатно порасли, а дуговања Србијагаса се удвостручила. Влада је, бар начелно, током 2013. године почела више да обраћа пажњу на овај проблем. Тако је у јуну 2013. у свом Програму мера за реформу јавног сектора укључила и Србијагас: *„Србијагас ће морати сам да извршава све своје обавезе, без помоћи државе са новим кредитним аранжманима“*.²⁰ Међутим, недуго затим, већ Законом о буџету за 2014. годину, предвиђено је гарантовање нових 200 милиона евра задужења за ликвидност ове компаније, а држава је у потпуности преузела на себе сервисирање обавеза Србијагаса које доспевају у 2014. години.

Без реструктурирања Србијагаса успешна фискална консолидација је немогућа. Показали смо да су трошкови неуспешног пословања Србијагаса у 2014. години практично поништили знатан део планираних уштеда у наредној години и један су од основних разлога зашто се и поред умањења зарада и повећања доње стопе ПДВ-а са 8% на 10% дефицит државе у 2014. повећава у односу на 2013. годину (са 6,5% БДП-а на 7,1% БДП-а). Такође показали смо да ће у наредним годинама државне обавезе по основу Србијагаса наставити додатно да расту уколико не дође до потпуног заокрета у пословању ове компаније. Мишљење Фискалног савета је да је величина стварних и потенцијалних државних трошкова повезаних са Србијагасом толика да су сви напори за фискалну консолидацију узалудни уколико се Србијагас одмах не реструктурира и почне да послује по тржишним принципима и позитивно. Још једном напомињемо: реструктурирање не значи правну или организациону промену пословања Србијагаса, већ промену пословања тог предузећа тако да оно ни трајно ни једнократно не добија више никаква буџетска средства.

Преузимање дугова ЈАТ-а би у 2014. могло да кошта државу готово колико и Србијагас, али би ови трошкови највећим делом били једнократни. У укупној вредности „финансијских трансакција ван буџета“ од 67 млрд динара значајно место

¹⁸ За више детаља видети анализу Фискалног савета: „Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије“.

¹⁹ За више детаља видети анализу Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“.

²⁰ За више детаља видети документ Владе: „Програм мера за реформу јавног сектора“.

заузимају обавезе ЈАТ-а које је преузела држава. Будући да у Фискалној стратегији није дефинисано на шта се тачно троши тих додатних 67 млрд динара, али и да није јавно доступан уговор Србије са Етихадом – висину ових средстава можемо само приближно да одредимо. Држава је (по изјавама званичника) преузела око 190 милиона евра дуга ЈАТ-а. Од тога су преко 60 милиона евра транспарентне кредитне обавезе (узете уз гаранцију државе – слично као за Србијагас) које се виде и у Закону о буџету и чија се исплата може пратити по годинама доспевања рата. За сервисирање ових дугова држава ће плаћати око 14 милиона евра годишње у наредних пет година. Преостали износ дуговања ЈАТ-а која преузима држава јесу неплаћене обавезе те компаније према НИС-у, Аеродрому, ЈАТ техници и др. Стога ће укупна државна издвајања по основу измиривања дуговања ЈАТ-а у 2014. години зависити и од тога какав договор држава постигне са повериоцима (држава је сама власник неких). У најнеповољнијем случају, уколико се ништа од пословних обавеза не репрограмира, издвајања по овом основу би могла у 2014. да премаше 100 милиона евра, што би се, уз 14 милиона евра за враћање кредита банкама, приближило износу који ће држава у наредној години платити за Србијагас. Међутим, за разлику од Србијагаса чији ће губици државу у наредних пет година вероватно коштати између 150 и 200 милиона евра сваке године (а можда и више ако се проблем овог предузећа не реши у 2014. години), трошкови преузимања дуга ЈАТ-а би се највећим делом решили у 2014. години, па би се у наредним годинама свели на око 15 милиона евра годишње до враћања последње рате гарантованих кредита (2018. године).²¹

Осим Србијагаса и ЈАТ-а, држава има обавезе враћања гарантованих дугова Железница Србије и Галенике. Будући да је мало вероватно да ова предузећа самостално врате своје гарантоване дугове, претпостављамо да ће њихово сервисирање у 2014. преузети држава, што би онда било укључено у 67 млрд динара планираних финансијских трансакција ван буџета. За сервисирање дугова ове две компаније држава би у 2014. години требало да издвоји нешто преко 50 милиона евра.

У 2014. су вероватна нова државна издвајања и за банкарски сектор. У Фискалној стратегији је у кратком објашњењу за шта ће се користити средства „финансијских трансакција ван буџета“ наведено да ће то бити и за успостављање стабилности финансијског сектора. Будући да је слично објашњење пратило претходне државне интервенције у банкарском сектору, претпостављамо да то значи да се оне планирају и у 2014. години. Из доступних података није могуће тачно проценити колико би та издвајања износила. Напомињемо, међутим, да се укупан планирани износ државних интервенција у банкарском сектору не налази само у оквирима „финансијских трансакција ван буџета“, јер се за помоћ том сектору користе различити механизми. У поменутих 67 млрд динара највероватније су укључене само нове државне докапитализације неуспешних банака, али је, поред тога, Предлогом закона о буџету планирано да држава додатно гарантује задуживање Агенције за осигурање депозита у 2014. од око 360 милиона евра (о чему ће бити више речи у наредном поглављу).

Решавање проблема у банкарском сектору је други неопходан услов фискалне консолидације. Укључујући и 2014. годину, укупни трошкови државних интервенција у банкарском сектору од 2012. износе око 800 милиона евра. То је износ који се троши на докапитализацију посрнутих банака, различите финансијске трансакције приликом припајања неуспешних банака успешнијим, укључујући и исплату осигураних и

²¹ Ово су само трошкови преузимања дуга ЈАТ-а за које је извесно да их је држава преузела. Евентуалне инвестиционе обавезе у компанији *Air Serbia* нису нам познате и нису део ових расхода.

неосигураних депозита (за шта су коришћена средства Агенције за осигурање депозита). Примећујемо можда и неке негативне и врло опасне промене у перцепцији издвајања јавних средстава за банке. Док су прве државне интервенције за Агробанку и Развојну банку Војводине (оправдано) биле јасно фокусиране и истицане као велики економски проблем, последње интервенције за ПББ од 100 милиона евра прошле су прилично незапажено. Фискални савет истиче да проблеми у банкарском сектору нису решени, да су износи који се троше за ову намену билансно изузетно велики и да настављају да се одливају и током 2014. године. Као и у случају Србијагаса, сматрамо да није могуће спровести успешну фискалну консолидацију ако се током 2014. у потпуности не реше проблеми неуспешних банака са државним власништвом, чега Влада, НБС, али и јавност морају бити у потпуности свесни.

3.1.3. Финансијске трансакције државе које ће повећавати дефицит након 2014. године

Влада ће у 2014. створити и око 1,9% БДП-а нових обавеза – које ће стизати на наплату од 2015. године. Иако је најављено, држава није одустала од праксе издавања нових гаранција за задуживање неуспешних јавних предузећа, а десиле се и неке друге државне интервенције које не повећавају формално дефицит у 2014. години, али стварају обавезе за наредне године. Планира се издавање нових гаранција на задуживање несолвентних предузећа (Србијагас, Железара Смедерево), обезбеђивање средстава за Агенцију за осигурање депозита (јер је она потрошила сопствена средства на плаћање депозита у пропалим банкама), а појављују се и неки нови ризици (попут издавања гаранције за кредит за ликвидност ЕПС-а). Проценили смо да ће се у 2014. години на овај начин створити око 630 милиона евра (1,9% БДП-а) нових индиректних обавеза које ће повећавати дефицит од 2015. године.

Влада брже ствара нове обавезе него што је у могућности да штеди, што је неodrживо. У 2014. држава ће увести мере штедње (солидарни порез), повећати порезе (нижа стопа ПДВ-а са 8% на 10%), али ће дефицит ипак да порасте, јер на наплату долазе државне обавезе настале у претходним годинама о чему смо писали у претходном поглављу. Оно на шта желимо да скренемо пажњу у овом поглављу јесте да ни у 2014. не престају да се стварају нове обавезе које ће од 2015. долазити на наплату. Заправо, када упоредимо нове обавезе које се стварају у 2014. с планираним уштедама, видимо да је укупан биланс негативан и такав тренд несумњиво води у кризу. Стога је сасвим оправдано питање: колико је сврсисходно смањивање зарада, пензија, повећање пореза, уколико су те уштеде унапред потрошене на Србијагас, Железару Смедерево, пропале банке, Галенику и друго?

У 2014. је планирана укупна вредност гаранција које издаје Република Србије од око 790 милиона евра, од којих ће око 480 милиона евра готово извесно враћати држава. У Предлогу буџета за 2014. годину планирано је да Република Србија одобри осам гаранција укупне вредности од 93,5 млрд динара (787 милиона евра). У односу на 2013. годину то је номинално повећање за 60%. Четири гаранције (трећина укупне вредности) предвиђене су за инвестиционе пројекте (ЕПС, Железница, наменска индустрија и емисиона техника) за шта би гаранције једино и могле да се издају, три гаранције (40% укупне вредности) за одржавање ликвидности јавних предузећа (Србијагас, ЕПС и Железара Смедерево) и једна гаранција за Агенцију за осигурање

депозита којом би ова Агенција надоместила део изгубљених средстава плаћених за депозите угашених банака. Процењујемо да ће се гарантовани кредити, у укупном износу од 480 милиона евра, које се издају за Србијагас, Железару Смедерево, Железнице Србије и Агенцију за осигурање депозита превалити на државни буџет када дођу на доспеће.

Гаранције за одржавање текуће ликвидности јавних и државних предузећа су прикривена субвенција државе. Издавање гаранција за предузећа која узимају кредит за ликвидност јесу цена која се плаћа за нереконструкцију јавних и државних предузећа. У 2014. години планирају се гаранције за ликвидност Србијагасу (200 милиона евра), Железари Смедерево (30 милиона евра), али, по први пут, и Електропривреди Србије (100 милиона евра). Издавање гаранције на ликвидност ЕПС-у нас посебно забрињава, будући да је ова компанија до сада уредно извршавала све своје пословне обавезе и враћала узете кредитне (не мали број тих кредита које је враћао ЕПС је држава гарантовала). Надамо се, међутим, да ЕПС неће ући у групу неуспешних предузећа и да ће бити у стању да одобрени гарантовани кредит враћа из сопствених средстава, па овај износ ипак нисмо укључили у будуће државне обавезе. Издавање државних гаранција на кредит за ликвидност неуспешних предузећа је економски неоправдана категорија и заправо је рачуноводствена замена за државне субвенције.²²

Држава ће додатно узети кредит од Светске банке да докапитализује Агенцију за осигурање депозита у износу од 150 милиона евра. Предвиђено је да Агенција за осигурање депозита прибави недостајућа средства након интервенција у домаћим банкама по два основа. Први је већ поменуто узимање кредита уз гаранцију државе од Европске банке за обнову и развој (у износу од 200 милиона евра). Постоје и додатна средства и још један механизам – директно задуживање државе код Светске банке у износу од око 150 милиона евра (200 милиона долара) чиме би држава докапитализовала Агенцију. Ни једна ни друга обавеза неће се видети у дефициту за 2014. годину, али ће држава ове кредитне морати да враћа у наредним годинама. Суштински посматрано, сви кредити које узима Агенција или се узимају за Агенцију у 2014. последица су интервенција у банкарском сектору. Ми, због тога, додатних 150 милиона евра кредита од Светске банке стављамо у исти контекст као гарантовани кредит ЕБРД-а и укључујемо у нове обавезе државе које ће се враћати од 2015. године.

Укупан износ нових обавеза државе у 2014. години могао би бити још већи. Прво, предвиђена средства за финансирање Србијагаса и Железаре Смедерево претпостављају да ће се њихови судбина/проблеми у пословању решити током 2014. године, без додатних трошкова државе (што се лако може показати као оптимистично). Друго, најављују се неке нове иницијативе, попут оснивања гаранцијског фонда, за које немамо јасан финансијски план и могуће је да ће и оне подразумевати неке трошкове. Треће, у буџету је остављена могућност додатног и нетранспарентног задуживања и издавања гаранција. Чланом 34. Предлога буџета остављен је додатни простор (пored гаранција предвиђених чланом 3) за задуживање и давање гаранција Републике Србије у вредности од 300 милиона евра у циљу обезбеђивања финансијске стабилности, у случају ванредних околности, за потребе одрживости дуга или спровођења процеса

²² Било је најава да ће се од 2014. године гаранције за ликвидност књижити као државне субвенције предузећима (што оне заправо и јесу), чиме би се повећала транспарентност у додели и трошењу ових средстава, али би се и буџетски дефицит увећао за тај, не мали, износ. Од овога се међутим одустало.

приватизације.²³ Иако сматрамо да се то неће десити, широк постављен оквир и средства која се могу искористити за додатно задуживање и гаранције ипак оставља могућност за одређене непланиране и *ad hoc* интервенције државе у различитим областима.

3.2. Јавни приходи у 2014. години

Пројекције јавних прихода за 2014. годину су у складу са очекиваним макроекономским кретањима. Пројекција републичких прихода у Закону о буџету за 2014. годину, као и пројекције прихода опште државе у Фискалној стратегији, урађене су у складу са макроекономским пројекцијама. Као што је напоменуто, Фискални савет сматра да је Министарство финансија адекватно пројектовало макроекономске агрегате који највише утичу на кретање јавних прихода, а пре свега на домаћу потрошњу. Отуда се пројектоване стопе раста јавних прихода у 2014. години могу сматрати адекватним. Међутим, постоји ризик да јавни приходи у 2013. години, који представљају базу за пројектовање прихода у 2014. години, буду нешто нижи од очекиваних 1.479 млрд динара у Фискалној стратегији. Фискални савет очекује да би реализација прихода у овој години могла бити нешто нижа, за око 8 млрд динара (Табела 1.1), што би значило и адекватно умањење пројекције прихода за 2014. годину.

Табела 3.2. Анализа планираних прихода у 2014. години (млрд динара)

Јавни приходи	2013. Процена МФИН	2014. Фискална стратегија	2014 без мера	2014/2013 Номиналне стопе раста
Порез на доходак грађана	158,4	156,2	155,2	-2,0%
Порез на добит	59,0	65,8	65,8	11,5%
Порез на додату вредност	390,2	430	403,6	3,4%
Акцизе	210,5	227,6	221,6	5,3%
Царине	31,9	29,5	29,5	-7,5%
Остали порески приходи	42,8	55,5	55,5	29,7%
Доприноси	418,3	453,9	448,9	7,3%
Непорески приходи и донације	168,0	168,2	168,2	0,1%
УКУПНИ ПРИХОДИ	1.479,1	1.586,7	1.548,3	4,7%

Напомена: У јуну 2013. године стопа ПИО доприноса повећана је за 2 п.п, док је код пореза на зараде повећан износ неопорезивог цензуса на 11.000 динара месечно и стопа је смањена за 2 п.п. С обзиром на то да су се ове промене догодиле средином 2013. године, њихов пун ефекат на приходе од пореза на доходак и социјалних доприноса ће се видети тек у 2014. години. Такође, пун ефекат повећања стопе пореза на добит са 10 на 15% ће се ефектуирати тек у 2014. години.

Фискална стратегија и Закон о буџету за 2014. години предвиђају да би у одсуству додатних мера номинално повећање јавних прихода износило 4,7%. Планирано повећање пореских облика које зависи од домаће потрошње – ПДВ и акцизе – оквирно је у складу с очекиваним макроекономским трендом смањења учешћа домаће

²³ Део ових средстава ће највероватније бити искоришћен за финансирање финансијских трансакција државе у 2014. години које се већ укључују у буџет. Ипак, вредност је довољно велика да оставља простор да се мањи део средстава искористи и за неке трансакције које би припадале овом поглављу.

потрошње у БДП-у. Такође, планирани приходи од пореза на зараде и социјалних доприноса су у складу са очекиваним кретањем запослености. Велики номинални пораст категорије осталих пореских прихода од близу 30% резултат је интегрисања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта у порез на имовину, што ће представљати велики оперативни изазов за локалне самоуправе у наредној години. С друге стране, иако је планиран непромењен номинални износ непореских прихода, следеће године престаје наплата накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта у износу од 15 млрд динара. То заправо значи да ће остале категорије непореских прихода морати да порасту за око 10% у номиналном износу, што представља изражено повећање и потенцијални извор ризика, тим пре што непорески приходи представљају широку и хетерогену ставку јавних прихода чије је извршење упорно било испод плана у претходним годинама. С позитивне стране, Фискални савет подржава релативно конзервативну пројекцију прихода од пореза на добит будући да је овогодишња реализација овог пореског облика знатно мања од иницијалног плана.²⁴

Мере за повећање јавних прихода у 2014. години укључују повећање снижене ПДВ стопе са 8 на 10% и борбу против сиве економије. Изоловани ефекат повећања снижене ПДВ стопе са 8 на 10% износи 0,5% БДП годишње. Планирано укидање кредита за инвестиције у основна средства и развој у оквиру пореза на добит омогућиће знатно повећање јавних прихода у средњем року (око 0,6% БДП), али у 2014. години на основу ове мере неће бити повећања прихода. Такође, планирано је да борба против сиве економије у 2014. години омогући повећање прихода за 0,4% БДП.

Фискални савет сматра да је јавне приходе требало пројектовати конзервативније и не укључивати унапред додатних 16 млрд динара прихода од борбе против сиве економије. У Фискалној стратегији се наводи да ће се по основу унапређења борбе против сиве економије повећати наплата прихода за 0,4% БДП годишње, односно за око 16 млрд динара у 2014. години. По овом основу планирано је додатно повећање главних категорија јавних прихода, доприноса, пореза на додату вредност и акциза, за по пет до шест милијарди динара. Међутим, с обзиром на изостанак позитивних фискалних ефеката од досадашњих напора у борби против сиве економије, као и очигледном недостатку системског оквира за праћење ефикасности борбе против сиве економије, сматрамо да у складу са добром буџетском праксом није требало пројектовати додатно повећање јавних прихода пре него што мере против сиве економије не почну да дају опипљиве резултате и резултују видљивим повећањем пореске наплате.

Фискални савет сматра да је планирано повећање прихода за 16 млрд динара од сиве економије оствариво, али само под условом да се предузму експлицитне мере у борби против пореских утаја. Као што смо раније навели, у 2013. години је дошло до драстичног раста пореске недисциплине и сиве економије, што је смањило ефикасност ПДВ наплате са 79% на свега 73% у овој години, чиме је изгубљено потенцијалних 30 млрд ПДВ прихода. Планирано повећано ангажовање пореских власти у борби против сиве економије у наредном периоду значи да би степен ефикасности ПДВ наплате требало да се повећа на 75% у наредној години (Табела 3.2). Имајући у виду да је ефикасност ПДВ наплате износила 79% у периоду 2009-2012, Фискални савет сматра да је реално оствариво

²⁴ Имајући у виду знатну реалну апresiasiју динара током ове године, верујемо да постоје добри изгледи да реализација пореза на добит у 2014. години буде виша од буџетираног износа, што би било у складу с праксом одговорног буџетског планирања.

планирано повећање naplate на 75% у наредној години, али да се боља napлата неће остварити без експлицитних унапређења рада Пореске управе.

Неопходна су системска решења у борби против сиве економије и пореске недисциплине, будући да досадашње мере не дају резултате. Пораст сиве економије је у великој мери одговоран за подбацивање naplate јавних прихода у односу на буџетирана средства за 2013. годину. Уколико се досадашња стратегија борбе против сиве економије и неплаћања пореза хитно не преиспита и не усвоје делотворне мере, извесно је да ће се тренд изражене пореске недисциплине наставити и у наредном периоду, што би могло да угрози фискалну консолидацију и одрживост јавних финансија. У овом контексту, нарочито су забрињавајуће изјаве највиших челника Пореске управе да ће борба против сиве економије резултовати додатним јавним приходима од милијарде евра или чак једне и по милијарде евра у 2014. години. На основу расположивих података, као и досадашњих међународних искустава других држава у борби са сивом економијом, Фискални савет оцењује да су ове процене преувеличане и неоствариве. Посебно је проблематично што ове процене пореских власти нису усаглашене са званичном Фискалном стратегијом Владе Србије која у 2014. години предвиђа вишеструко мање повећање пореских прихода (150 милиона евра). Велика дискрепанца између планираних и до сада остварених перформанси пореских власти указују на непостојање системског оквира за праћење ефикасности пореске naplate. Отуда сугеришемо развој системског оквира за борбу против сиве економије и пореске недисциплине који би укључивао и методологију за праћење перформанси пореских власти. Такође, било би потребно разрадити јасне и транспарентне оперативне циљеве који би се пратили у редовној динамици и за чије испуњавање би одговорност сносили надлежни руководиоци Пореске управе.

Фискални савет задржава резерве према прописаној динамици увођења електронског пословања у порески систем Србије. Законом о пореском поступку и пореској администрацији предвиђено је да сва правна лица и сви предузетници у Србији пређу на искључиво електронско подношење пореских пријава до 1. јула 2014. година (уз прописане казне од 100.000 до 600.000 динара за непоштовање овог рока у случају правних лица, односно 50.000 до 300.000 динара у случају предузетника). Приликом усвајања ове законске обавезе упозорили смо на то да се и најразвијеније државе света, попут САД или Велике Британије, још увек нису одважиле на то да пропишу обавезу пријављивања пореских обавеза *искључиво* електронским путем (нарочито у случају „малих“ пореских обвезника и предузетника). Фискални савет, наравно, подржава процес модернизације Пореске управе, али исказујемо резерву према спроводивости овако амбициозних законских обавеза и сматрамо да је неопходно имати у виду степен информатичке писмености у Србији приликом разраде планова модернизације пореског система.²⁵ Додатно је проблематично што планови борбе против сиве економије делимично зависе од актуелних планова увођења електронске управе јер би постојећи људски капацитети који се баве администрацијом пореских пријава требало да буду реалоцирани у пореску контролу. Отуда би евентуална неспроводивост постојеће одредбе о искључиво електронском достављању пореских пријава након 1. јула 2014. године поткопала не само постојеће планове модернизације пореског система већ и постојеће планове за унапређење напора у борби против сиве економије.

²⁵ Додатно, постоји недоумица да ли је прописивање обавезе подношења пореских пријава *искључиво* у електронској форми у складу са Уставом Републике Србије.

3.2.1. Финансије локалне самоуправе у 2014. години

Вертикална фискална равнотежа између централног и локалних нивоа власти ће поново бити успостављена у 2014. години. Међутим, многе локалне самоуправе ће се сустрести са изазовима приликом прилагођавања својих расхода нижем нивоу прихода, јер је повећање прихода током претходних година у великој мери искоришћено за повећање (трајних) текућих расхода, попут расхода за запослене. Додатно, локалне самоуправе ће морати да снажно унапреде наплату пореза на имовину како би надоместиле губитак прихода услед укидања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта. Отуда је потребно блиско пратити извршење буџета локалних самоуправа у 2014. години како би се предупредило настајање доцњи или неких других облика прикривених дефицита. Такође, у наредном периоду требало би установити системски оквир за расподелу ненаменских трансфера из Републичког буџета како би се спречило продубљивање хоризонталних неравнотежа између различитих локалних самоуправа.

Поново је успостављена (вертикална) фискална равнотежа између централног и локалних нивоа власти. Систем финансирања локалних самоуправа пролази кроз турбулентне периоде у протеклих неколико година. Након успостављања системског Закона о финансирању локалне самоуправе 2007. године, ненаменски трансфери из Републичког буџета ка локалним самоуправама бивају *ad hoc* смањени за 15 млрд динара 2009. године услед економске кризе. Затим 2011. године долази до законских измена које повећају расположива средства на локалном нивоу за 40 млрд динара годишње, без адекватног преноса надлежности и обавеза с централног на локални ниво. Последњим изменама Закона о порезу на доходак грађана из маја ове године смањен је износ порез на зараде чиме су локалне самоуправе изгубиле 20 млрд динара прихода на годишњем нивоу. Такође, локалне самоуправе су изгубиле преко 5 млрд динара прихода услед укидања тзв. квазифискалних накнада на локалном нивоу и преносу пореза на издавање некретнина на Републички ниво.²⁶

Фискална позиција локалних самоуправа ће у 2014. години бити као да је оригинални системски Закон о финансирању локалне самоуправе из 2007. године остао неизмењен на снази. Ненаменски трансфери и порез на зараде представљају доминантне ставке при расподели прихода између централног и локалних нивоа власти. Оригинални Закон из 2007. године прописивао је да 40% пореза на зараде припада локалним самоуправама и укупан износ ненаменских трансфера од 1,7% БДП-а (према последњим објављеним званичним подацима РЗС). Законске измене из јуна 2011. године прописује да локалним самоуправама припада 80% пореза на зараде (изузетно 70% у случају града Београда) и смањени износ ненаменских трансфера од око 1% БДП-а. По ова два основа локалне самоуправе ће приходовати 116 млрд динара у 2014. години, и то 82,5 млрд динара по основу пореза на зараде и 33,3 млрд по основу ненаменских трансфера из буџета Републике. У хипотетичком случају да Закон о финансирању локалне самоуправе није измењен у јуну 2011. године, као и да у мају 2013. године није дошло до смањења пореза на зараде – локалне самоуправе би оствариле укупне приходе од око 113 млрд

²⁶ За више детаља око измена фискалне позиције локалних самоуправа током последњих година видети претходне извештаје Фискалног савета: *Оцена сета пореских закона*, 22.5.2013. године, *Оцена стања и перспектива фискалне децентрализације у 2013. години*, 1.4.2013. године, *Фискална консолидација*, 30.05.2012. године, *Анализа фискалних ефеката модела децентрализације који је Народној скупштини доставила посланичка група Уједињени региони Србије*, 8.6.2011. године.

динара, и то 56 млрд од пореза на зараде и 57 млрд ненаменских трансфера.²⁷ Минималну разлику средстава између ова два сценарија поништавају губици локалних самоуправа услед укидања квазифискалних накнада у септембру 2012. године (готово 2,5 млрд динара) и преноса пореза на приход од непокретности на Републички ниво (3 млрд динара).²⁸

Поновно успостављање (вертикалне) фискалне равнотеже између централног и локалних нивоа власти не значи да финансијска позиција многих локалних самоуправа неће бити пренапрегнута у 2014. години. Велико повећање расположивих средстава на локалном нивоу у периоду од октобра 2011. до јуна 2013. године доминанто је утрошено на повећање (непродуктивних) текућих расхода уместо за финансирање капиталних инфраструктурних пројеката.²⁹ Многи текући расходи имају трајан карактер и није једноставно смањити их или укинути у кратком року. Ово се нарочито односи на расходе за зараде радника у локалним самоуправама који су током претходних неколико година увећани знатно више него што је формула за индексацију плата предвиђала. Тако су укупни расходи за запослене на локалном нивоу износили 42,2 млрд динара у 2010. години. Да је раст масе зарада пратио формулу за индексацију плата, расходи за запослене требало је да износе 49,2 млрд динара у 2013. години.³⁰ Међутим, укупни расходи за запослене на локалном нивоу ће у овој години достићи 57 млрд динара, чак 8 млрд динара више од прописане индексације плата. Отуда можемо закључити да је у протеклим годинама долазило да новог запошљавања и/или додатних повећања зарада на локалном нивоу.³¹ Имајући у виду фискалну ригидност расхода за зараде, као и правну ригидност уговора о раду, може се очекивати да ће се многе локалне самоуправе суочити са изазовима приликом прилагођавања својих расхода сниженом нивоу прихода у 2014. години.

Иницијалне процене о губитку прихода локалних самоуправа приликом укидања тзв. квазифискалних накнада биле су прецењене. Изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе у септембру 2012. године укинута је осам облика квазифискалних накнада на локалном нивоу, *фирмарина* (локална комунална такса за истицање фирме на пословном простору) је укинута за мале предузетнике и ограничена за средња и велика предузећа и ограничен је износ локалне комуналне таксе за држање моторних друмских и прикључних возила. Иницијална процена Фискалног савета била је да ће локалне самоуправе изгубити око 5 млрд динара услед укидања квазифискалних накнада, док су процене других институција ишле и до 10 млрд динара губитка прихода на

²⁷ Укупни пројектовани приходи од пореза на зараде у 2014. години износе 110 млрд динара. Ови приходи би износили 140 млрд динара да порез на зараде није смањен у мају ове године.

²⁸ Није најјасније да ли би, и у којој мери, републички буџет био у обавези да компензује губитке прихода локалних самоуправа услед смањења пореза на зараде или укидања квазифискалних накнада у хипотетичком случају да је оригинални Закон из 2007. године остао на снази. Наиме, Закон о финансирању локалне самоуправе у укупни износ ненаменских трансфера укључује и категорију „компензационог трансфера“ чија је сврха управо да надомешћује губитке локалних самоуправа приликом измена релевантних пореских закона.

²⁹ За више детаља око погоршања економске структуре расхода на локалном нивоу видети: *Оцена стања и перспектива фискалне децентрализације у 2013. години*, Фискални савет, 1.4.2013.

³⁰ Индексација плата у претходним годинама укључује повећања од 2%, 5,5% и 1,2% у јануару, мају и новембру 2011. године, 3,5 и 2% у мају и новембру 2012. године, 2 и 0,5% у мају и новембру 2013.

³¹ При том, не треба заборавити да су и током 2010. године, коју смо узели као базну годину у овој илустративној рачуници, многе локалне самоуправе имале знатне вишкове запослених.

локалном нивоу.³² На основу реализације прихода за првих девет месеци 2013. године можемо закључити да ће укупни губитак прихода на локалном нивоу износити око 2,5 млрд динара, и то: 0,6 млрд динара услед укидања осам („ситних“) категорија квази-фискални дажбина, између 1,2 и 1,5 млрд динара услед укидања и ограничавања *фирмарине*, односно око 0,7 млрд динара услед ограничавања накнаде за држање моторних друмских и прикључних возила.³³

Питање хоризонталне фискалне равнотеже између општина различитог степена развијености требало би системски решити у наредном периоду. Иако се може рећи да су последње законске измене из маја месеца поново успоставиле фискалну равнотежу између централног и локалних нивоа власти, и даље остаје питање хоризонталне равнотеже између локалних самоуправа различитог степена развијености. Иницијални Закон о финансирању локалних самоуправа из 2007. године на системски и транспарентан начин дефинисао је социо-економске критеријуме по којима су се укупна средства ненаменског трансфера распоређивала по појединачним општинама. Међутим, 2009. године износ ненаменског трансфера локалним самоуправа смањен је за 15 млрд динара, при чему је расподела смањења средстава по појединачним општинама урађена *ad hoc*, без јасних и објективних критеријума. *Ad hoc* природа расподеле трансферних средстава између општина је и даље остала на снази будући да су се буџетски планови у наредним годинама, укључујући и буџет за 2014. годину, ослањали на расподелу трансферних средстава из 2009. године као затечено/полазно стање. Отуда је у наредном периоду потребно системски дефинисати начин расподеле трансферних средстава између појединачних општина како би се унапредила предвидивост, транспарентност и одрживост финансирања локалних самоуправа. При дефинисању критеријума за расподелу трансферних средстава могуће је узети у обзир степен напора који се улаже при наплати изворних прихода, попут пореза на имовину, како би се унапредила мотивација локалних самоуправа да се у што већој мери ослањају на сопствене фискалне капацитете.

Локалне самоуправе ће се у 2014. години суочити са изазовом унапређења наплате пореза на имовине како би надоместиле губитак прихода од укидања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта. Накнада за коришћење градског грађевинског земљишта представља нетранспарентан облик квази-пореза на имовину.³⁴ Са становишта добре пореске праксе, планирано укидање наплате ове накнаде почев од 2014. године јесте оправдано. Са фискалног становишта локалне самоуправе,

³² За више детаља о укидању квазифискалних накнада на локалном нивоу видети извештај Фискалног савета: *Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и предлога закона са фискалним утицајима*, стр. 44-46, 13.9.2012. године.

³³ Осам „ситних“ категорија квази-фискалних накнада које су укинуте на локалном нивоу су: 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, Комунална такса за држање и коришћење чамаца и сплавова на води, осим чамаца које користе организације које одржавају и обележавају пловне путеве, Комунална такса за држање ресторана и других угоститељских и забавних објеката на води, Комунална такса за коришћење обале у пословне и било које друге сврхе, Комунална такса за држање музичких уређаја и приређивање музичког програма у угоститељским објектима, Комунална такса за коришћење витрина ради излагања робе ван пословних просторија, Комунална такса за држање кућних и егзотичних животиња, локална комунална такса за истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима које припадају јединици локалне самоуправе.

³⁴ За више детаља око накнаде за коришћење земљишта, као и могућностима унапређења наплате пореза на имовину видети „Реформа пореза на имовину“, Арсић М, С. Ранђеловић и А. Бућић, Фонд за развој економске науке, 2013.

нарочито развијеније градске средине, мораће да надокнаде знатан губитак прихода с обзиром на то да су приходи по овом основу износили непуних 15 млрд динара у 2012. години. Овај губитак прихода потребно је надоместити повећањем наплате пореза на имовину, пре свега услед реалнијег вредновања имовине правних лица и бољим обухватом имовине у власништву физичких лица.³⁵ Међутим, укупни приходи од пореза на имовину правних и физичких лица износили су 16 млрд динара у 2012. години. Отуда можемо очекивати да ће знатан број локалних самоуправа бити суочен са озбиљним изазовима с обзиром на то да би комплетно надомешћивање прихода од накнаде за коришћење земљишта захтевало безмало дуплирање наплате пореза на имовину. При томе, изазови ће бити нарочито изражени код развијенијих урбаних локалних самоуправа где су приходи на накнаде за коришћење земљишта били доминантно сконцентрисани.

Наведени фискални ризици указују на то да ће бити потребно блиско праћење извршавања буџета локалних самоуправа у 2014. години, како би се спречило настајање доцњи или других облика прикривених дефицита. Као што смо навели, финансијска позиција многих локалних самоуправа би могла бити пренапрегнута у наредној години, и то по више основа. Искуства из претходних година говоре да многе локалне самоуправе у рестриктивним фискалним условима прибегавају различитим облицима доцњи, неплаћања приспелих обавеза или другим облицима прикривања текућих дефицита. Отуда је потребно блиско праћење извршавања буџета локалних самоуправа у наредној години, како се негативна искуства из претходног периода не би поновила.

3.3. Јавни расходи у 2014. години

У 2014. години планира се раст јавних расхода опште државе, чак и без позиција „испод црте“. Планира се пораст консолидованих јавних расхода опште државе на 1.807 млрд динара (са 1.689 млрд динара у 2013), па номинални раст износи 7% а реални раст расхода око 2%. Нема ни смањења односа између јавних расхода и БДП-а, пошто се планира да овај однос остане на приближно истом нивоу као у 2013. (45% БДП-а). Ове вредности не узимају у обзир расходе „испод црте“, који додатно увећавају јавне расходе и подижу их на ниво од готово 47% БДП-а.

Стандардни расходи државе („изнад црте“) пројектовани су објективно, али су превисоки. Предвиђа се номинални пораст свих врста расхода опште државе, што није случај с Републиком (где се предвиђа смањење неких расхода), па практично изостају мере штедње на дискреционим расходима. Захваљујући ниској индексацији, најмањи релативни пораст планиран је за зараде у јавном сектору и социјалну помоћ и трансфере (укључујући пензије), од око 2,5%. Пораст камата (за више од 22 млрд динара) опредељен је високим и растућим јавним дугом, док се планира динамичан пораст капиталних расхода (за око 20 млрд динара) што би представљало преокрет у динамици инвестиција,

³⁵ Измене Закона о порезу на имовину из маја ове године прописале су прелазак са књиговодствене вредности на процењену тржишну вредност при обрачуна пореских обавеза правних лица. Очекује се изражено повећање прихода по овом основу с обзиром на то да је већина правних лица до сада плаћала вишеструко умањене обавезе по основу пореза на имовину услед нереално потцењених књиговодствених вредности имовине. Додатно, Арсић и др. (2013) процењују да близу једне четвртине некретнина у власништву физичких лица није регистровано за порез на имовину, што представља значајан потенцијални извор додатних прихода.

при чему није извесно да ће се амбициозни планови и испунити. Проблематично је што се не види план смањења дискреционих текућих трошкова: јавних набавки, нето буџетских позајмица и субвенција. Повећање ове три групе расхода, у збиру на нивоу опште државе, износи око 50 млрд динара и тиме се објашњава више од 40% повећања расхода у 2014. у односу на 2013. годину. Део пораста наведених трошкова може се објаснити новим Владином иницијативама (реч је о откупу потраживања радника из предузећа у реструктурирању), али је јасно да су неке Фискалном стратегијом планиране уштеде – изостале. Овај проблем посебно обрађујемо у поглављима о мерама Владе у 2014. години и анализи републичког буџета за 2014. годину.

Финансијске интервенције државе расту, услед отплате гарантованих кредита и санирања банкарских проблема, и увећавају јавне расходе. У претходним поглављима објашњено је како јавни расходи „испод црте“ оптерећују јавне финансије, и у 2013. години (0,9% БДП-а), а још више у 2014. години (1,7% БДП-а). Због тога је важно у 2014. радити на два колосека. Први подразумева спречавања настанка нових дубиоза у јавним предузећима, банкама и државним ентитетима (агенцијама, министарствима и слично) које ће оптеретити буџет Републике неочекиваним и високим трошковима. Исправљање пропуста у прошлости видљиво је, осим у делу буџета „испод црте“ (јавна предузећа и банке), и у расходима који се приказују изнад црте. Тако ће порески обвезници и ове године плаћати неизмирене обавезе (доцње) угашеног Фонда за заштиту животне средине (1,3 млрд динара), као и неке доцње у здравству. Дакле, контрола рада свих институција у којима држава има власништво и спречавање губитака предуслов је за успешну фискалну консолидацију. Други правац је снажна контрола стандардних јавних расхода („изнад црте“) и њихова редукција у деловима државе где је то могуће (о пропуштеним приликама да се то уради већ у 2014. години биће више речи у делу који се бави републичким буџетом).

4. МЕРЕ ВЛАДЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА У 2014. ГОДИНИ

Премда је Влада у октобру најавила доношење пакета мера фискалне консолидације од најмање 2% БДП-а, тај циљ је сведен на 1,65% БДП-а. У Фискалној стратегији представљене су мере Владе за смањење фискалног дефицита у 2014. години. То су: 1) повећање доње стопе ПДВ-а са 8% на 10%, 2) умањење плата у јавном сектору (солидарни порез), 3) борба против сиве економије, 4) смањење субвенција у привреди, 5) уштеде на куповини робе и услуга и 6) рефинансирање скупог јавног дуга јефтинијим. По процени Владе укупан ефекат ових мера на смањење дефицита у 2014. је 1,65% БДП-а, што је осетно мање од 2% БДП-а колико је било најављено у октобру.

Стварни домет предложених мера није међутим 1,65% БДП-а, већ свега 1-1,2% БДП-а. Једине „чврсте“ мере које ће сигурно смањити дефицит односе се на повећање доње стопе ПДВ-а и солидарни порез, што ће донети укупно око 0,85% БДП-а. Раст сиве економије и повећање пореске недисциплине јесте у 2013. био један од основних разлога повећања дефицита, што значи да простора за побољшање наплате пореза има.³⁶ Тешко је међутим поверовати да ће још увек непрецизне мере које се ослањају на *ad hoc* технолошка унапређења надоместити недостатак системског оквира за борбу против сиве економије и донети 0,4% БДП-а повећања прихода. Стварне уштеде на субвенцијама нису 0,3% БДП-а већ свега 0,1% БДП-а, јер се мора узети у обзир да се, уз неспорне уштеде, уводе и нове субвенције за финансирање РТС-а и РТВ-а из буџета. Слично тумачење имамо и за уштеде од набавке робе и услуга, јер се такође у оцени уштеда не узимају у обзир нове иницијативе и приспеле обавезе, па у нето ефекту нема никаквог смањења издвајања за набавку робе и услуга. У Табели 4.1. приказани су ефекти уштеда од мера за смањење дефицита на начин на који их види Влада и Фискални савет.

**Табела 4.1. Ефекти мера фискалне консолидације у 2014. години –
оцене Владе и Фискалног савета (%)**

	Влада	Фискални савет
ПДВ, повећање посебне стопе са 8% на 10% и измена листе производа	0,53	0,53
Смањење плата у јавном сектору	0,3	0,3
Смањење субвенција	0,3	0,1
Уштеде на роби и услугама	0,1	–
Борба против сиве економије (укључујући и акцизе на дуван)	0,4	0-0,2
Рефинансирање дела скупог јавног дуга	0,02	0-0,02
Укупно	1,65	1-1,2

Извор: Фискална стратегија и процене Фискалног савета

³⁶ Уколико би се Пореска управа само вратила на ниво ефикасности наплате пореза из 2012. то би донело већи раст јавних прихода него што се сада планира од нових мера за борбу против сиве економије.

Фискални савет сматра да је потребно усвојити додатне мере које би смањиле дефицит за око 300 милиона евра (0,8-1% БДП-а). Првобитни циљ Владе из октобра 2013. да донесе мере фискалне консолидације од 2% БДП-а био је добар и Фискални савет га је условно подржао.³⁷ Међутим, предложени Закон о буџету за 2014. годину и Фискална стратегија не доносе веће уштеде од 1-1,2% БДП-а. Када се ове мере ставе у контекст погоршања носећих фискалних кретања са којима се улази у 2014. годину (расту издвајања за камате због прекомерног задуживања државе, расту плаћања за Србијагас, државне банке и друго), видимо да предложени пакет мера није довољан чак ни да заустави раст дефицита у 2014. години. Због тога ће дефицит у 2014. години да порасте за 0,6% БДП-а (на 7,1% БДП-а са 6,6% БДП-а из 2013. године) уместо да се смањује. Фискални савет сматра да су потребне додатне уштеде од 0,8-1% БДП-а (око 300 милиона евра) да би се: 1) остварио прокламовани циљ Владе о 2% БДП-а уштеда из октобра 2014. и 2) фискални дефицит у 2014. години смањио у односу на 2013. годину.

Простора за економски оправдане додатне мере још увек има и не би их требало одбацити само зато што су политички непопуларне. Сматрамо да су изнадпросечне пензије неоправдано изостављене из солидарног пореза.³⁸ Уколико би се солидарни порез редизајнирао и обухватио и пензије могле би се остварити додатне уштеде у буџету од око 120 милиона евра. Преиспитивање неоправданих бонуса на плате запослених у МУП-у и Министарству одбране би донело уштеде у буџету од око 60 милиона евра. Одустајањем од иницијативе за укидање претплате за јавни сервис уштедело би се у буџету преко 60 милиона евра. Уз све ово могао би се преиспитати систем социјалне заштите и нова права која се уводе од 2014. године, а која су сувише неселективна, чак и регресивна.³⁹

4.1. Оцене повећања ниже стопе ПДВ-а и осталих измена пореских закона

Предложене измене пореских закона су у складу са добром пореском праксом и омогућиће значајно повећање јавних прихода. Заједно са предлогом Закона о буџету за 2014. годину предложен је и пакет измена пореских закона и то: Закона о изменама закона о порезу на додату вредност, Закона о изменама и допунама Закона о порезу на добит правних лица, Закона о изменама и допунама закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о изменама и допунама закона о порезу на доходак грађана и Закона о изменама и допунама закона о пореском поступку и пореској администрацији. Највећи део предложених измена је правно-техничке природе, док су са фискалног становишта главне измене предложене повећање снижене ПДВ стопе са 8 на 10% и укидање инвестиционог кредита за улагања у основна средства и развој у оквиру пореза на добит.

Предложено повећање ниже ПДВ стопе са 8 на 10% омогућиће повећање пореских прихода за 0,5% БДП у 2014. години. Листа добара опорезивих по сниженој ПДВ стопи превише је дугачка у односу на најбољу међународну праксу и укључује многа

³⁷ Услов је био да се у 2014. зауставе огромни трошкови које држава има за неуспешна јавна предузећа (пре свега Србијагас) и за лоше државне банке, јер је без тога сваки план смањења фискалног дефицита осуђен на неуспех.

³⁸ Дизајн солидарног пореза доста и за плате прилично одступа од предлога Фискалног савета из јуна 2013. године.

³⁹ На пример, да ли је оправдано да држава из осиромашеног буџета покрива пун износ зараде за време трајања трудничког боловања женама са високим платама.

добра која нису од есенцијалне важности за социјално угрожене грађане.⁴⁰ Отуда је чак око 40% опорезивог ПДВ промета опорезовано по сниженој стопи, док је 60% промета опорезовано по општој стопи. Повећање снижене ПДВ стопе са 8 на 10% ће отуда пружити значајно повећање пореских прихода, од око 0,5% БДП годишње.⁴¹ С обзиром на одсуство адекватне социјалне таргетираности добара опорезивих по сниженој ПДВ стопи, повећање ове стопе ће отприлике пропорционално погодити све слојеве становништва.⁴²

Оправдано је предложено пребацивање промета информатичке опреме са снижене на општу ПДВ стопу. Промет информатичке опреме није од есенцијалне важности за социјално угрожене грађане, тако да није оправдано опорезивати ова добра по сниженој ПДВ стопи. Уколико се жели унапређење информатичке писмености становништва, економски ефикасније оруђе је спровођење адекватних програма на страни буџетских расхода уместо опорезивања по сниженој ПДВ стопи. Додатно, опорезивање информатичке опреме по сниженој ПДВ стопи је супротно европској директиви која дефинише основне одредбе ПДВ система земаља чланица. С обзиром на то да је поменуто да листа добара опорезивих по сниженој ПДВ стопи није добро таргетирана, мислимо да је постојала могућност да се промет још неких добара и услуга који нису од есенцијалне важности за социјално угрожене грађане пребаци са снижене на општу ПДВ стопу, у складу са мерама и плановима наведеним у Фискалној стратегији.

Предложено укидање инвестиционог кредита за улагања у основна средства и развој код пореза на добит је у складу са добром пореском праксом и омогућиће значајно повећање буџетских прихода у средњем року. Порески кредит за улагање у основна средства и развој (тзв. инвестициони кредит) доминира структуром пореских кредита и изузећа када је порез на добит у питању – преко три четвртине умањења прихода од пореза на добит за 2010. године уследило је због овог пореског кредита. Употреба овог пореског кредита је веома широко дефинисана тако да представља лоше таргетиран инструмент за стимулисање инвестиционе активности. Такође, међународна искуства показују да пореске олакшице нису ефикасно оруђе за привлачење страних инвестиција у условима ниске номиналне стопе пореза на добит и релативно лоших услова пословања, као што је случај у Србији. Укидање овог пореског кредита је било иницијално планирано још у септембру 2012. године, али се од њега на крају одустало. Фискални савет подржава укидање пореског кредита за улагање у основна средства и развој, али указује на то да се по овом основу не могу очекивати додатни фискални приходи у кратком року будући да период коришћења већ остварених кредита износи 10 година, а та права се не укидају. На крају прелазног периода, након што се искористе сви постојећи кредити по овом основу, може се очекивати укупно повећање фискалних прихода за око 0,6% БДП на годишњем нивоу.

Фискални савет указује да су предложеним пореским повећањима искоришћене (практично) све продуктивне могућности за фискалну консолидацију

⁴⁰ Најбоља пореска пракса сугерише јединствену ПДВ стопу и остваривање социјалних циљева путем добро таргетираних програма буџетских расхода. За више детаља око неефикасности спровођења социјалне политике путем снижене ПДВ стопе видети: Радни папир Фискалног савета „Пореска правичност ПДВ система у Србији“.

⁴¹ Ова процена се односи на изоловани ефекат повећања снижене ПДВ стопе са 8 на 10%. Укупна наплата ПДВ прихода у 2014. години зависиће од великог броја других фактора, као што су макроекономска кретања и ефикасност пореске наплате.

⁴² Повећање снижене ПДВ стопе ће додатно оптеретити потрошњу најсиромашнијег квинтила за 0,75%, средњег квинтила за 0,76% и најбогатијег квинтила за 0,66%,

на страни јавних прихода. У студији „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“ истакли смо да међународна искуства показују да је смањење јавних расхода од кључне важности за успех фискалне консолидације. Подржали смо делимична повећања пореза на додату вредност и пореза на добит како би се надоместило смањење пореског капацитета у периоду пре економске кризе када је дошло до вишеструких смањења пореских стопа (пореза на добит и пореза на зараде пре свега). Међутим, потребно је нагласити да прекомерна јавна потрошња у земљама у развоју са лошим квалитетом јавне управе – негативно утиче на економски раст и конкурентност домаће привреде. Евентуална додатна повећања пореског оптерећења у наредним годинама била би контрапродуктивна будући да је јавна потрошња у Србији већ сада међу негативним рекордима у Источној Европи, заједно са Словенијом и Мађарском. Отуда ће смањење јавне потрошње представљати кључни инструмент фискалне консолидације и очувања конкурентности домаће привреде у наредним годинама.

Фискални савет задржава резерве према прописаној динамици увођења електронског пословања у порески систем Србије. Као што је наведено у претходном поглављу, приликом усвајања ове законске обавезе упозорили смо да се и најразвијеније државе света још увек нису одважиле да пропишу обавезу пријављивања пореских обавеза искључиво електронским путем. Фискални савет подржава процес модернизације Пореске управе, али исказујемо резерву према спроводивости овако амбициозних законских обавеза и сматрамо да је неопходно имати у виду степен информатичке писмености у Србији приликом разраде планова модернизације пореског система.

4.2. Оцена предлога солидарног пореза

Предлогом да се смање највише зараде у јавном сектору Влада Србије планира да уштеди око 0,3% БДП-а на годишњем нивоу. Предлог подразумева да се нето плате преко 60.000 динара смањују на следећи начин: део плате преко 60.000 динара и испод 100.000 динара месечно смањује се за 20% док се део плате преко 100.000 динара смањује за 25%. Планирано је да смањење зарада обухвати цео јавни сектор: директне и индиректне буџетске кориснике на централном и локалним нивоима власти, јавне агенције и независне институције као и сва јавна предузећа. Фискални савет оцењује да су планиране уштеде по основу смањења високих плата у јавном сектору оствариве, под условом да се примена ове мере стриктно прати и да се предупредe било каква избегавања, пре свега у деловима јавног сектора где је транспарентност најлошија, у јавним и комуналним предузећима.

Важно је напоменути да постоје битне квалитативне и квантитативне разлике између предлога Владе и својевременог предлога Фискалног савета за увођење солидарног пореза на плате и пензије. Пензије и плате су две убедљиво највеће ставке јавних расхода у Србији и по учешћу у БДП-у су за око 6 п.п. више од упоредивих земаља Источне Европе (од чега око 3,5 п.п. пензије и 2,5 п.п. плате у јавном сектору). Одржива стабилизација јавних финансија ће захтевати смањење учешћа пензија и плата у БДП-у. Међутим, структурне реформе које доводе до смањења расхода, попут рационализације запошљавања у јавном сектору и пензијске реформе, захтевају период од неколико година да би дале осетније фискалне уштеде. У овом контексту, а имајући у виду непостојање друштвене спремности за једнократно номинално смањење плата и пензија од неколико

процената, Фискални савет је предложио алтернативну меру – привремени солидарни порез. Идеја је била да се привремено, током неколико година, пре него што структурне мере крену да дају трајне уштеде на расходима за плате и пензије, опорезују натпросечни износи плата (преко 40.000) и пензија (преко 25.000). Широко постављена основица за солидарно опорезивање омогућила би значајне уштеде у кратком року, од 0,6% БДП, по релативно ниској пореској стопи од 10% (која би се односила само на део зарада/пензија преко просечног износа). Ниско постављена пореска стопа значи да економске дисторзије не би биле велике и да не би требало да подстакну одлив квалификованих кадрова из јавног сектора, нарочито имајући у виду привремени/кризни карактер солидарног пореза.

Потребно је да се у што скоријем року успостави рационална структура запошљавања у јавном сектору и одржив систем коефицијената (платних разреда) како смањење највиших зарада не би довело до негативних ефеката на квалификациону структура запослених у јавном сектору. У односу на предлог Фискалног савета о увођењу привременог солидарног пореза за јавни сектор, предлог Владе подразумева знатно смањење „пореске основице“ услед повећања неопорезивог дела зараде и искључивања пензионера, као и знатно веће пореске стопе од 20 и 25%. Такав предлог уноси велике дисторзије у систем и вероватно није најбоље таргетиран (на пример, смањује се плата лекара специјалисте, а поштеђена је мање продуктивна болничка администрација са платама од 40.000-60.000). У Србији је, као и у највећем броју других земаља, присутан тзв. ефекат платне компресије у јавном сектору, односно чињеница да је распон између најнижих и највиших зарада мањи него у приватном сектору.⁴³ Отуда генерално постоји изазов да се најквалификованији стручњаци задрже у јавном сектору уколико постоји алтернатива за њихово запослење у приватном сектору. Смањење највиших зарада би могло додатно да погорша проблем запошљавања најквалификованијих људи и на тај начин да ослаби институционалне капацитете јавног сектора уколико се у што краћем року не спроведе рационализација запошљавања и уведе одржив систем платних коефицијената/разреда, што је и наведено као један од циљева из Фискалне стратегије.

4.3. Оцена мера за сузбијање сиве економије

Планиране процене о прикупљању додатних 16 млрд динара у 2014. години смањењем сиве економије нису утемељене у конкретним мерама. У пакету мера фискалне консолидације Владе, планирано је да се по основу сузбијања сиве економије прикупи око 6 млрд динара од акциза на дуван и нешто мало мање од 10 млрд динара из остатка привреде. Простор за ово несумњиво постоји, јер је управо повећање сиве економије и смањење наплате пореске управе један од основних разлога за смањење јавних прихода у 2013. години. Уколико би се степен наплате вратио на ниво из 2012. године, не би било никаквих проблема да се планирана средства прикупе, али за сада нема индикација да ће се то и десити. У Фискалној стратегији је објашњење борбе против сиве економије дато поприлично широко и неодређено, али су се у јавности могла чути образложења да ће се (уместо системске борбе) степен сиве економије умањити по основу online читавања фискалних каса или ослобађањем капацитета пореске управе након

⁴³ Платна компресија је додатна наглашена почетком кризе 2009. године када је однос најнижих и највиших зарада у администрацији ефективно смањен са 1:9 на 1:7.

увођења електронског пословања у порески систем Србије. Сличне, медијски атрактивне, али не претерано ефикасне акције већ су се спроводиле без резултата у 2013. години – попут пореске амнестије, а нарочито „нулте толеранције“ за неплаћање пореза (после увођења „нулте толеранције“ приходи су додатно подбацили). Посебно нас забрињавају изјаве челника Пореске управе да ће борба против сиве економије резултовати додатним јавним приходима од милијарде евра, или чак једне и по милијарде евра у 2014. години. Ове процене не само што су преувеличане и неоствариве, већ нису усаглашене ни са званичном Фискалном стратегијом Владе Србије.

За сузбијање сиве економије потребни су јасни оперативни циљеви, али и одговорности за (не)испуњавање задатих циљева. Иако Пореска управа најављује одлучну борбу против сиве економије у 2014. години, која би била потпомогнута различитим технолошким унапређењима процеса контроле пореских обвезника, досадашња искуства иду у супротном смеру – у 2013. години је дошло до драстичног повећања пореске недисциплине и сиве економије у односу на претходне године. Велика дискрепанца између планираних и остварених перформанси пореских власти указују на непостојање системског оквира за праћење пореских власти. Отуда сугеришемо да системски оквир за борбу против сиве економије морао да укључују и методологију за праћење перформанси пореских власти. У овом контексту било би потребно разрадити јасне и транспарентне оперативне циљеве који би се пратили у редовној динамици и за чије испуњавање би одговорност сносили надлежни руководиоци Пореске управе.

Указујемо на то да *ad hoc* технолошка унапређења не могу да надоместе недостатак системског оквира за борбу против сиве економије. Своју процену о додатних милијарду евра прихода из сиве економије у 2014. години пореске власти поткрепљују, између осталог, планираним технолошким унапређењима као што је online читавање промета преко фискалних каса. У овом контексту указујемо на негативна искуства из претходног периода. Увођење законске обавезе регистравања промета преко фискалних каса представљало је системску меру борбе против сиве економије која је дала одличне резултате. Тако је кумулативни реални раст прихода од пореза на промет у периоду 2003. и 2004. године износио 20%, што је значајно више од кумулативних стопа раста БДП и домаће потрошње које су износиле 10% у истом периоду. С друге стране, увођење обавезе бежичног читавања фискалних каса током 2005. и 2006. године представљало је потпуни промашај. Бежично достављање података о регистрованим прометима преко фискалних каса подразумевало је да пореске власти сваке две недеље аутоматски добијају податке о дневним прометима пореских обвезника у претходном периоду. Међутим, ови подаци, сами по себи, нису ни на који начин могли да системски унапреде процес теренских контрола пореских обвезника нити да представљају ефикасно оруђе за откривање пореских утаја. Будући да системски приступ није био осмишљен, цела операција се свела на ефекат „застрашивања“ пореских обвезника да ће их пореске власти бежично контролисати. Међутим, порески обвезници су веома брзо постали свесни ове чињенице тако да је изостала боља наплата пореских прихода, а пореске власти су након неколико година и престале да оперативно прате информације добијене бежичним читавањем фискалних каса. Додатно је негативно што је овај контрапродуктиван подухват био праћен повећањем административних трошкова за пореске обвезнике и привреду. Отуда је кључно питање да ли ће, и на који начин, планирано увођење „он-лине“ читавања фискалних каса бити интегрални део ширих системских мера за ефикаснију контролу пореских обвезника и откривање пореских утаја? На основу

тренутно доступних информација, Фискални савет не види на који начин би „он-лине“ читавање фискалних каса могло да системски унапреди процес пореске контроле, тако да указујемо на постојање озбиљног ризика да се понови неславна контрапродуктивна епизода са бежичним читавањем фискалних каса. Посебно је ризично уколико би процес „он-лине“ читавања, по неким најама, обухватио укидање садашњег концепта фискалних каса, које су се показале као најделотворније оружје против сиве економије у протеклој деценији.

Додатно је проблематично што планови борбе против сиве економије зависе од актуелних планова увођења електронске управе. Планирано је да се након увођења електронског пословања Пореске управе постојећи људски капацитети који се баве администрацијом пореских пријава буду реалоцирани у пореску контролу. Отуда би евентуална неспроводивост постојеће одредбе о искључиво електронском достављању пореских пријава након 1. јула 2014. године поткопала не само постојеће планове модернизације пореског система већ и постојеће планове за унапређење напора у борби против сиве економије.

4.4. Оцена мера за смањење расхода – уштеда на субвенцијама, расходима за набавку робе и услуга и каматама

У плану фискалне консолидације за 2014. планирано је да се на субвенцијама, куповини робе и услуга и каматама уштеди 0,42% БДП-а; стварна уштеда је, међутим, тек 0,1% БДП-а. Детаљнију анализу свих поменутих ставки приказали смо у поглављу које се односи на анализу Предлога закона о буџету Републике Србије, тако да ћемо на овом месту дати само основни преглед планираних уштеда. Фискални савет заправо не спори опредељеност Владе нити уштеде које ће се на поменутих ставкама вероватно и остварити. Разлика између наших и оцена Владе је у томе што Фискални савет узима у обзир и да ли су, уз смањење једних, на истим функцијама повећани неки други расходи и оцењујемо нето, а не бруто ефекат на буџет.

Највећи део уштеда на субвенцијама потрошен је на финансирање јавних сервиса. Буџетом за 2014. годину планирано је да се РТС и РТВ финансирају субвенцијама из буџета у износу од 7,5 млрд динара чиме је потрошен највећи део од планираних 12,1 млрд уштеда на субвенцијама.⁴⁴ Због тога су стварне уштеде у буџету свега 4,6 млрд динара или 0,1% БДП-а.

Укупни расходи за набавку робе и услуга, и поред неких уштеда, расту. Неспорно је да поједина министарства улажу напоре да се расходи за набавку робе и услуга умање у складу са мерама Владе и то се види у Предлогу закона о буџету за 2014. годину. С друге стране, неке појединачне обавезе расту (судови, доцње укинутог Фонда за заштиту животне средине и друго) због чега се укупни издаци за набавку робе и услуга не смањују већ заправо расту. И у Фискалној стратегији (табела 20. „Укупни расходи у периоду 2013-2016. године, у % БДП“) уочава се да се учешће расхода за набавку робе и услуга повећава са 6,4% БДП-а из 2013. на 6,6% БДП-а у 2014. години.

⁴⁴ Разматрали смо и методолошко питање да ли је повећање издвајања за РТС можда мање од 7,5 млрд динара будући да је у 2013. већ потрошено око 2 млрд динара за РТС. Другим речима, прираст издвајања за РТС у 2014. је око 5,5 млрд динара (7,5 млрд – 2 млрд = 5,5 млрд). Сматрамо, међутим, да потрошене 2 млрд из 2013. могу само да погоршају, а никако ублаже оцену о овој иницијативи.

Уштеде на каматама нису велике у 2014. години, а зависиће од успешне реализације билатералних кредита и/или приватизација. Замена скупог јавног дуга јефтинијим дугом значи да ће се у 2014. години обезбедити велики приливи јефтинијих кредита и/или да ће држава извршити неку велику приватизацију и део тих средстава искористити за превремену отплату скупог дуга – што је за сада још увек непредвидиво. У 2014. уштеде које би се могле остварити по овом основу готово су безначајне (0,02% БДП-а), али би у од 2015. године могле да буду осетне.

5. МЕРЕ ВЛАДЕ ЗА СМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА У СРЕДЊЕМ РОКУ

Циљ за 2015. и 2016. годину, који подразумева смањење дефицита од скоро 4 процентна поена у је основи добар, али мере које стоје иза њега нису довољно добро осмишљене. Основни стуб фискалне консолидације у 2015. и 2016. години јесте смањење расхода за запослене у јавном сектору (кроз увођење стандардизованих платних разреда, оптимизацију броја и структуре запослених итд), што би у 2015. години требало да обезбеди уштеде од 0,6% БДП-а и додатних 0,45% БДП-а у 2016. Друга највећа мера по величини планираних ефеката је рефинансирање дела скупог јавног дуга, која би требало да донесе уштеде по основу смањења буџетских расхода за камате у укупном износу од 0,7% БДП-а. Нешто мање уштеде се очекују од смањене индексације плата и пензија до краја 2016. године и сузбијања сиве економије. Збирни ефекат ове две мере је процењен на око 1% БДП-а. Планирано је и да реформа пензијског система, као једна од кључних структурних реформи, ступи на снагу почетком 2015. године. Иако пензијска реформа не може дати билансно значајне уштеде у прве две године, она је од суштинске важности за дугорочну одрживост пензионог система. Фискални савет у начелу подржава предложене мере, али анализе показују да су укупне уштеде веома оптимистично планиране. Процењујемо су планиране уштеде на зарадама недовољно добро осмишљене, док су уштеде по основу рефинансирања скупог јавног дуга још увек неизвесне, па је за остварење планираног прилагођавања неопходно увођење и неких додатних мера.

Увођење реда у систем зарада у јавном сектору је пожељно, али неће нужно довести до смањења расхода за запослене. Систем зарада у државној управи и остатку јавног сектора је превише компликован и Фискални савет је у више наврата указивао на потребу његовог поједностављења. Наиме, идентификовано је пет различитих основица и чак око 600 различитих коефицијената који се користе за обрачун зарада запослених на различитим позицијама у различитим секторима. То води ка бројним неправичностима па није редак случај да запослени у различитим деловима државне управе са истим описом занимања имају вишеструко различите зараде. Увођење стандардизованог система платних разреда би омогућило да запослени на сличним позицијама и са истим квалификацијама у разним деловима јавног сектора добијају исту новчану накнаду. Међутим, евентуалне уштеде на расходима за запослене по основу увођења стандардизованих платних разреда ће бити могуће проценити тек када Влада изађе са конкретним предлогом. Искуства неких земаља које су то већ урадиле упућују на закључак да се корекције коефицијената углавном врше тако да просечна зарада у јавном сектору остане на сличном нивоу, па и укупни фонд зарада остаје практично непромењен.

За имплементацију стандардизованих платних разреда потребан је детаљно припремљен план, што вероватно захтева више времена него што је предвиђено. Влада планира да се читав процес заврши до половине 2014. године, што је амбициозан план имајући у виду све потенцијалне тешкоће које се могу јавити на оперативном нивоу. Иако би увођење стандардизованих платних разреда у државној администрацији био релативно лак задатак због сличне структуре запослених у различитим институцијама, остатак јавног сектора је веома хетероген. Сектори попут здравства, школства и служби безбедности запошљавају највећи број људи, који се при том битно разликују по

образовној структури, природи посла и општим условима рада. Укључење ових сектора у систем јединствених платних разреда стога захтева озбиљну анализу и припрему плана, између осталог и због тога што је измене коефицијената потребно преговарати са релевантним синдикалним организацијама. Да је за реализацију овог предлога потребна јака политичка подршка, али и општи друштвени консензус, потврђује и чињеница да је претходни покушај стандардизације система зарада у јавном сектору врло брзо завршен неуспехом.

Одређене уштеде у средњем року могу се остварити добро таргетираним отпуштањем запослених у јавном сектору. Оптимизација броја и структуре запослених пожељна је са аспекта повећања ефикасности јавних служби. Све досадашње студије указују на постојање непродуктивних вишкова у јавном сектору, што се посебно односи на здравство, школство и локалну администрацију.⁴⁵ Будући да је сада доступан централни регистар запослених који даје детаљан увид у број и структуру запослених по секторима, потребно је урадити нову анализу како би се рационализација спровела на начин који неће угрозити функционисање јавних служби. Да би рационализација броја запослених у јавном сектору уопште била могућа неопходно је донети и нове законе који уређују запошљавање, пре свих Закон о раду и Закон о државним службеницима. Постојећа законска решења чине отпуштања запослених у јавном сектору готово немогућим, а њихова измена је у прошлости увек била осетљиво политичко питање. Важно је напоменути и да се знатнији нето ефекти на буџетске расходе по основу отпуштања у јавном сектору не могу очекивати у првим годинама, пошто ће смањење расхода за запослене добрим делом бити неутралисано растом трошкова за отпремнине које се исплаћују отпуштеним радницима. Фискални издаци би могли бити избегнути уколико се смањење броја запослених спроведе помоћу замрзавања запошљавања на местима која постају упражњена по основу природног одлива, то јест запослених који одлазе у пензију.

Процена Министарства финансија да је могуће одобрити замену на свега 10% радних места која остају упражњена природним одливом – нереална је, а самим тим су и уштеде прецењене. Процењено је да би примена ове мере могла донети уштеде од 0,2% БДП-а у првој години, односно 0,3% БДП-а у другој години, при чему је претпостављено да годишње у пензију одлази 3% запослених у јавном сектору и да ће се дозволити запошљавање једног новог радника на сваких десет који одлазе у пензију. Међутим, иако је у неким деловима јавног сектора можда и могуће обезбедити несметано функционисање јавних служби са овако ниском стопом замене, процењујемо да је то у области образовања, здравства или служби безбедности мало вероватно. Штавише, Светска банка је радила студију за Србију у којој је процењено да је минимална одржива стопа замене 1 нови радник на свака 2-3 радника који одлазе у пензију. Уколико би се ова процена узела као релевантна, могуће уштеде по основу замрзавања запошљавања на местима која остају упражњена услед природног одлива вишеструко се смањују.

Планирано смањење расхода за запослене у 2015. и 2016. години није могуће остварити без одговарајућег смањења плата у јавном сектору. Средњорочном фискалном стратегијом је планирано да се реформом система зарада постигне фискално прилагођавање од око 1% БДП-а. Да би се очекиване уштеде оствариле неопходно је да

⁴⁵ Студија Светске банке из 2010. године указује на значајан вишак немедицинског особља у сектору здравства, неоправдано повећање броја запослених на локалном нивоу у периоду од 2006. до 2008. године, као и на постојање израженог вишка запослених у школству, нарочито у основном образовању.

корекција коефицијената за обрачун плата у јавном сектору буде извршена на начин да се просечна нето плата у јавном сектору смањи за око 10% (не рачунајући солидарни порез), што ће бити тешко оствариво. Анализа Фискалног савета указује да би евентуално смањење плата уз већ постојеће мере (планирано смањење броја запослених, умањена индексација и солидарни порез), смањило учешће фонда плата у БДП-у испод 8% у 2016. години, што се процењује као оптималан ниво за земље попут Србије. У исто време, изузев умањене индексације пензија у наредним годинама, ниједна друга мера фискалне консолидације се не односи на пензије – које су највећи појединачни трошак буџета. На тај начин, учешће пензија у БДП-у (у чему је Србија један од негативних рекордера у Европи) у 2016. години остаје чак за 20% веће од процењеног оптималног нивоа (око 10% БДП-а). Стога, не само да би политички било тешко засновати највећи део фискалне консолидације на платама у јавном сектору, није ни економски оправдано изоставити пензије које су једна од највећих неравнотежа републичког буџета. Став Фискалног савета је да би било знатно рационалније равномерно распоредити терет планираног прилагођавања у средњем року између запослених у јавном сектору и пензионера.

Уштеде на расходима за камате услед замене дела скупог дуга јесу могуће, али су и неизвесне будући да конкретни извори јефтинијег финансирања још увек нису познати. Лоши економски и фискални показатељи, као и недавна неповољна кретања на међународном финансијском тржишту за земље у развоју попут Србије, имали су за последицу раст каматних стопа на задуживање за око 1 процентни поен у односу на ниво од пре дванаест месеци. Стога су напори Владе усмерени ка проналажењу јефтинијих извора финансирања у виду повољних међудржавних кредита или прихода од приватизације потпуно оправдани. Један од основних извора средстава за рефинансирање дела скупог дуга у наредном периоду требало би да буде најављени кредит Владе Уједињених Арапских Емирата од 3 млрд евра са каматном стопом далеко испод тржишне. Међутим, поузданих јавно доступних информација о условима овог кредитног аранжмана још увек нема. Није позната динамика повлачења овог кредита уколико дође до потписивања билатералног споразума до краја 2013. године како се најављује у јавности, а нису познати ни рочност ни каматна стопа под којима би се кредит одобрио (премда се у јавности спекулише да је реч о дугорочном кредиту са каматном стопом која је испод 1%). Поуздану процену могућих уштеда на расходима за камате по овом основу није могуће дати пре закључивања уговора о кредитирању и, што је још важније, пре сагледавања начина на који ће добијена средства бити употребљена. Висок и растући јавни дуг, огромне потребе за задуживањем у следећој години (од око 5,5 млрд евра) и неповољна кретања на међународном финансијском тржишту указују на то да би највећи део средстава требало искористити за превремену отплату скупих кредита и финансирање текућег дефицита.

У 2014. години се имплицитно очекују високи приходи од продаје државне имовине, од којих би се око 1,2 млрд евра употребило за отплату јавног дуга⁴⁶. Овако велики приходи би се могли прикупити једино приватизацијом неког великог система као што је Телеком, али на основу доступних информација не може се закључити да се озбиљно припрема план за приватизацију ове компаније у скоријој будућности. Као што је познато, последњи покушај продаје Телекома у 2011. години завршио се неуспехом. Влада је тада на тендеру понудила већински пакет акција највеће телекомуникационе компаније (51%) по минималној прихватљивој цени од 1,4 млрд евра, док је једину понуду дао

⁴⁶ Видети поглавље о јавном дугу.

Телеком Аустрија која је била за 300 милиона евра нижа, па је тендер поништен. У последње време се лицитира да би држава могла остварити и веће приходе продајом већинског пакета акција Телекома, али није сасвим јасно који су се то тржишни параметри знатно променили у односу на 2011. годину, што би резултовало далеко бољом понудом од претходне. Тржишна утакмица између три постојећа оператора мобилне телефоније се све више заоштрава што се негативно одражава на тржишну позицију Телекома, а најављено увођење 4Г мреже до краја 2013. године (које би могло повећати вредност компаније) очигледно је још увек далеко. Уколико приватизациони приходи током 2014. године ипак изостану, уштеда од 0,6% БДП-а у 2015. години на основу смањења расхода за камате је тешко остварива.

Најчвршћа мера фискалне консолидације у средњем року је наставак умањене индексације плата у јавном сектору и пензија. Ребалансом буџета за 2013. годину је било планирано да умањена индексација плата и пензија траје само током 2014. године. Међутим, висок фискални дефицит у овој години и веома лоши фискални изгледи за наредну, изнудили су наставак умањене индексације све до краја 2016. године. План подразумева повећање плата и пензија два пута годишње по 0,5%, што је мањи раст од очекиване стопе инфлације, због чега ће се плате и пензије смањивати у реалном износу. Под условом да стварна инфлација не одступи у великој мери од очекиваних 5% годишње, укупне планиране уштеде у 2015. и 2016. години од око 0,6% БДП-а коректно су процењене.

Иако су могућности за повећање прихода по основу сузбијања сиве економије евидентне, предложене мере не гарантују да ће до раста прихода заиста и доћи у очекиваном обиму. Средњорочни план Владе претпоставља да се у наредним годинама може остварити просечно смањење дефицита од 0,25% БДП-а годишње само на основу сузбијања сиве економије. Постојеће студије о сивој економији у Србији⁴⁷, али и последње анализе Фискалног савета, показују да тај план није нереалан. Током последњих годину дана бележимо снажан раст пореске недисциплине што се посебно одражава на пад прихода од ПДВ-а⁴⁸, тако да простор за унапређење заиста постоји. Међутим, иза жељених уштеда не стоје адекватни планови који ће их са сигурношћу донети. Сматрамо да су пореске утаје већ толико распрострањене да су неопходне интензивне пореске контроле на свим нивоима и, што је можда још важније, значајно унапређење политике кажњавања пореских неплатиша. Први сигнал завршетка лоше праксе толерисања пореске недисциплине би могла да пружи и сама држава тако што ће одустати од давања различитих врста олакшица највећим пореским дужницима у будућности (последњи пример је компанија Симпо која је, иако у приватном власништву, добила бескаматни кредит од 1,5 млрд динара за измирење обавеза према држави на основу доприноса за пензијско-инвалидско осигурање).

⁴⁷ На пример, Фондација за развој економске науке: „Сива економија у Србији: Нови налази и препоруке за реформе“, март 2013.

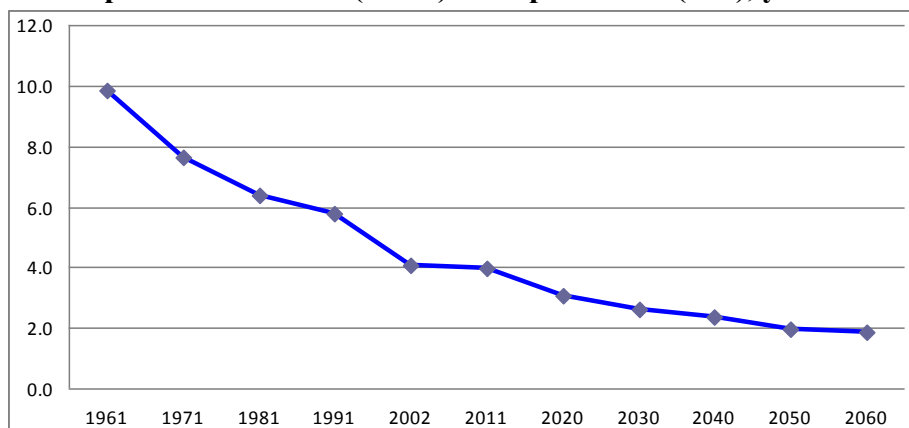
⁴⁸ Анализе показују да је ефикасност наплате ПДВ-а мерена рациом ефикасности на убедљиво најнижем нивоу још од 2006. године. За детаљнију анализу погледати поглавље овог извештаја: „План за финансије опште државе у 2014. години“.

6. ПЛАН СТРУКТУРНИХ РЕФОРМИ

Фискална консолидација у средњем року мора се у знатнијој мери базирати на исправљању постојећих структурних неравнотежа. Основно обележје досадашњег тока фискалне консолидације јесте ослањање на мере које су донекле тешке и непопуларне, али се релативно лако имплементирају и обично дају резултате у кратком року. На приходној страни је повећано неколико пореских стопа (стопа ПДВ-а, прво стандардна па онда и нижа, затим стопа пореза на добит, акцизе на дуван итд), док је на расходној страни најиздашнија мера била умањена индексација плата и пензија. И у средњем року, један од главних стубова фискалне консолидације јесте умањена индексација плата у јавном сектору и пензија, при чему се реформом система зарада планира да плате у јавном сектору поднесу и додатни терет. Став Фискалног савета је да су пореске мере сада већ практично потрошене тако да се неко значајније прилагођавање не може ни планирати ни очекивати с те стране. С друге стране, уштеде на текућим расходима кроз смањење расхода за зараде већ су веома амбициозно постављене тако да ће бити велики успех ако се планирано оствари макар у приближној мери. Међутим, додатне уштеде су ипак неопходне. Зато је потребно већ у 2014. години озбиљно приступити решавању највећих структурних проблема који су више пута одлагани – као што су реформа пензијског система, реформа система субвенција и са њом у вези реформа јавних предузећа.

Усклађивање параметара пензијског система са демографским трендовима је неминовност у свим Европским земљама, укључујући Србију. Процес демографског старења је изражен у Србији - пре пола века било је 10 младих радно сподобних особа на једну стару особу, сада је тај однос 4:1, а кроз пола века тај однос ће бити мањи од 2:1, као што можемо видети у Графикону 6.1. У оваквим условима неминовне су параметарске реформе државних пензијских система базираних на текућем финансирању које повећавају ефективну доб за пензионисање и/или смањују однос просечних плата и пензија. Одлагање ових реформи оптерећује систем јавних финансија и домаћу привреду која последично губи конкурентност и развојну перспективу.

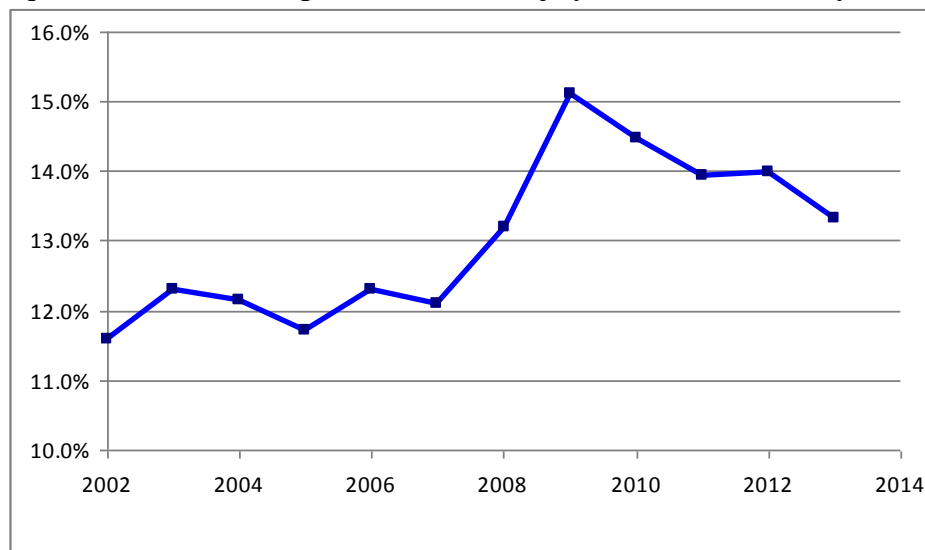
Графикон 6.1. Однос радно способних (15-64) и старих особа (65+), у %



Извор: Подаци из пописа становништва и студије „Пројекције становништва Србије од 2010. до 2060. године“, Горан Пенев, Фискални савет, 2013.

Велика ванредна повећања пензија у 2008. години нарушила су одрживост пензијског система Србије. Поред редовне индексације за инфлацију, пензије су током 2008. године два пута ванредно повећане – у фебруару за 11% и у октобру за 10%. Оба ова политички мотивисана повећања нису била економски одржива и допринела су томе да Србија постане негативни европски рекордер по учешћу расхода за пензије у БДП-у.⁴⁹ Расходи за пензије у Србији чине 13,3% БДП-а у 2013. години, што је далеко више од просека упоредивих земаља који износи око 10% БДП-а (уједно и одржив ниво расхода прописан Законом о буџетском сисетму). Ниска прописана индексација пензија у периоду 2014-2016. није довољна да се расходи за пензије стабилизују на одрживом нивоу, тако да је у што краћем периоду неопходно усвојити додатне структурне мере, пре свега увођење система актуарских пенала и делимично повећање регуларне старосне доби за пензионисање.

Графикон 6.2. Учешће расхода за пензије у БДП, 2002-2013, у %



Иако је у Фискалној стратегији из октобра 2012. године било експлицитно наведено да ће у првих шест месеци 2013. године бити уведен систем актуарских пенала и актуарских бонуса, овај план до сада није реализован. Одсуство актуарских пенала за превремено пензионисање, односно актуарских бонуса за касно пензионисање, представља највећи структурни недостатак тренутног пензијског система. Без актуарских фактора висина пензије зависи искључиво од износа уплаћених доприноса током радног века, али не и од очекиваног броја година током којих ће осигураник примати пензију – чиме се нарушава чврста (финансијска) веза између уплаћених доприноса и висине пензије. Ово је један од кључних узрока чињенице да се у оквиру тренутног система 70% мушкараца и 50% жена пензионире пре регуларне старосне доби. Рачунице показују да би за сваку годину превременог пензионисања пензију требало смањивати за око 6%,

⁴⁹ За више детаља видети „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016“, Поглавље 6, Фискални савет, мај 2012. године.

односно повећавати 7% за сваку годину пензионисања након регуларне старосне доби.⁵⁰ Након што ова мера да свој пун фискални ефекат, уштеде би у средњем року износиле близу 0,5% БДП.

Оквирни план додатних мера пензијске реформе наведен у овогодишњој Фискалној стратегији је одговарајући, али остаје ризик поновног одлагања и/или разводњавања наведених реформских мера. Фискална стратегија наводи да ће до краја 2014. године бити усвојене адекватне измене Закона о пензијском и инвладиском осигурања које ће, између осталог, укључити увођење система актуарских пенала, повећање старосне доби за жене, пооштравање критеријума за доделу бенефицираног радног стажа и фазно повећање минималне старосне доби за пензионисање са 58 на 60 година старости. Иако је током представљања Владиних мера штедње у октобру ове године експлицитно било наведено да ће старосна доб за пензионисање жена фазно бити повећана на 63 године старости до 2020. године – ова реформска динамика није експлицитно наведена у Фискалној стратегији, што отвара ризик разводњавања пензијске реформе у наредном периоду. Такође, имајући у виду неостваривање плана о увођењу актуарских пенала из прошлогодишње Фискалне стратегије, оцењујемо да постоји ризик додатног одлагања пензијске реформе. Имајући у виду фискалну неодрживост пензијског система Србије, Фискални савет процењује да је од кључне важности за успех фискалне консолидације да се најављене мере пензијске реформе не одлажу нити умањују.

Постоје позитивни помаци у систему субвенција за 2014. годину, али нема конкретних планова за његову даљу реформу у средњем року. Основно побољшање система субвенција које се очекује у 2014. години, у односу на досадашњу праксу, јесте укидање већине програма директног субвенционисања привреде (осим раније преузетих обавеза које стижу на наплату у наредним годинама). Уместо директне подршке, Министарство привреде уводи посредне механизме подршке привреди преко новооснованог гарантног фонда. Фискални савет ову промену у начелу оцењује позитивно пошто су у прошлости за директне субвенције привреди често издвајана знатна средства без јасно утврђених критеријума, процес доделе субвенција обично није био транспарентан нити је постојала објективна *ex post* процена ефикасности оваквих програма. Корак у добром смеру је и напуштање праксе давања субвенција за свако ново радно место, што је у претходним годинама коришћено као основни механизам привлачења страних инвестиција у Србију. Иако Предлогом буџета за 2014. нису планиране нове субвенције за радна места, процењујемо да се могу јавити притисци да се овај програм ипак настави у случају тзв. стратешки значајних инвестиција. Међутим, упркос одређеном напретку, значајних уштеда у области субвенција нема – уштеде на субвенцијама привреди су потпуно неутралисане олаким укидањем претплате за јавни сервис и враћањем РТС-а на финансирање из буџета. Забрињава и чињеница да су планиране уштеде у средњем року још мање, само 4 млрд динара у 2015. години, што је јасан сигнал да још увек не постоји план за озбиљне реформе система субвенција у следећим годинама.

Уштеде у средњем року је могуће остварити смањењем пољопривредних субвенција уз даље унапређење њихове структуре. Учешће субвенција за аграр у БДП-у је у Србији на релативно високом нивоу и има простора за њихово смањење. Да би се уштеде постигле потребно је преиспитати износе који су намењени за постојеће програме

⁵⁰ За више детаља видети Радни папир Фискалног савета „Унапређење унутар-генерацијске правичности и одрживости пензијског система Србије“.

на које се троши велики део укупних аграрних субвенција, а који су релативно неефикасни и недовољно селективни. У циљу повећања ефикасности пољопривредне производње потребно је напустити програме субвенција који су везани за факторе производње (субвенције по хектару обрадиве површине, регресирана цена горива и сл) и заменити их субвенцијама које би биле везане за остварене резултате у производњи. Претпоставка је да би такви програми допринели бољој искоришћености обрадиве површине и на тај начин повећању укупне пољопривредне производње. Иако за 2014. годину нису планиране уштеде на субвенцијама за аграр, постоји квалитативна промена на боље у њиховој структури. Наиме, за следећу годину се планира смањење издатака за директно субвенционисање пољопривредних произвођача и скоро у истој мери повећање средстава за инвестиције у пољопривредну инфраструктуру, и то је правац који би требало следити у наредним годинама. Оваква промена аграрне политике је у складу са ранијим препорукама Фискалног савета, јер је управо неразвијена аграрна инфраструктура била препозната као једна од основних препрека за знатнији извоз пољопривредних и прехрамбених производа.⁵¹

Велики простор за уштеде постоји код субвенција које држава даје јавним предузећима. Највећи корисник директних државних субвенција су Железнице Србије, које тренутно износе око 13 млрд динара (0,3% БДП-а). Србија није рекордер у окружењу по величини субвенција за железницу, али је њихова структура убедљиво најлошија. Највећи део државних субвенција овом предузећу се користи за плате запослених, а тек мали део одлази на инвестиционо одржавање железничке инфраструктуре. Иако у кратком року није могуће очекивати знатније смањење буџетског издвајања за Железнице Србије, потребно је да Влада у што краћем року изађе са конкретним планом реструктурирања овог јавног предузећа. Рационализација броја запослених и мреже пруга би у догледној будућности могла довести до ослобађања дела средстава која би се могла преусмерити са покривања текућих расхода на приоритетне инвестиционе пројекте. Тек са побољшањем железничке инфраструктуре и повећањем квалитета услуга које ова компанија пружа створиће се услови за раст прихода и последично смањење државних субвенција. ЈП Ресавица је још једно проблематично предузеће чије се реструктурирање стално одлаже па стога из године у годину представља велики буџетски трошак. Пошто укупни приходи ЈП Ресавица не покривају ни трошкове зарада, држава субвенционише пословање овог предузећа са око 4 млрд сваке године, што је апсолутно неодрживо. Јавна предузећа Ресавица и Железнице Србије су само илустративни примери, јер и многа друга предузећа зависе од директне државне интервенције и представљају фискални трошак. У условима неопходности спровођења значајне фискалне консолидације у наредне три године, реструктурирање јавних предузећа, приватизација у областима у којима је то могуће, па чак и ликвидација оних предузећа која са губицима послују у комерцијалним делатностима морају бити један од приоритета Владе у средњем року.

Фискална консолидација је неопходна за стварање предуслова за одрживи раст у дугом року. Извештај Светског економског форума о глобалној конкурентности у 2013. годину указује на погоршање општих услова пословања у Србији. На ранг листи земаља према вредности Индекса глобалне конкурентности, Србија је забележила пад за

⁵¹ Недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт пољопривредних производа и неразвијеност ланаца за снабдевање су основна уска грла која онемогућавају бржи раст пољопривредне производње. За више детаља видети студију Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012 – 2016. године“, мај 2012.

пет позиција у односу на 2012. годину и заузела 101. место од укупно 148 земаља, што је лошији резултат у односу на све земље у окружењу.⁵² Овај резултат представља најнижи ранг Србије у периоду од 2007. до 2013. године, при чему је и вредност Индекса глобалне конкурентности на историјском минимуму (3,77 од максималних 7). Ако се анализирају појединачни стубови конкурентности, највећи пад је забележен у домену квалитета макроекономског окружења. Основне разлоге овог погоршања би требало тражити у домену фискалне политике – у 2012. години је фискални дефицит порастао са око 4% БДП-а у 2011. години на 6,5% БДП-а, док је у истом периоду јавни дуг порастао са око 46% у 2011. на чак 61% БДП-а на крају 2012. године. Изразито негативни фискални трендови карактеришу и 2013, а сасвим извесно и 2014. годину, па се у кратком року не могу очекивати значајна побољшања домаћег макроекономског окружења. Ипак, нема сумње да је за постизање макроекономске стабилности, као једног од кључних предуслова за одрживи раст, оштра фискална консолидација у средњем року неизбежна.

Међутим, за повећање потенцијала за економски раст у наредном периоду подједнако су важне и реформе усмерене као побољшању пословног амбијента. Влада је већ у 2013. години покренула неколико иницијатива које имају за циљ здравији привредни амбијент, од којих је најважнија завршетак реструктурирања бивших друштвених предузећа до половине 2014. године.⁵³ Фискални савет има одређене резерве у вези са поштовањем планиране динамике за завршетак овог процеса, али постоје јасне индиције да се од плана није одустало будући да су Предлогом буџета за 2014. годину предвиђена значајна средства за ову намену. Планирано усвајање нових закона о приватизацији и стечајном поступку који имају за циљ да читав процес учине ефикаснијим и транспарентнијим такође је корак у добром смеру и Фискални савет наставља да подржава Владу у овом процесу. Следеће важне области које захтевају хитне реформске захвате јесу радно законодавство и поступак издавања грађевинских дозвола које су важан ограничавајући фактор бржег раста запослености и инвестиционе активности, а самим тим и бржег привредног раста.

Основни индикатори са тржишта рада указују на постојање огромних структурних проблема који захтевају хитно решавање. Стопа незапослености у Србији (око 25%) је једна од највећих у Европи без јасних тенденција њеног смањивања, док је у исто време стопа учешћа у радној снази једна од најнижих. Поглед на структуру запослености показује изузетно високо учешће запослености у јавном сектору (око 40% укупне формалне запослености), а посебно забрињава висок ниво неформалне запослености која се процењује на око 20% укупне запослености. Још једна аномалија домаћег тржишта рада је и очигледна ригидност процеса преговарања зарада. Наиме, стопа незапослености је од 2008. године порасла за десетак процентних поена па је било очекивано да тај вишак понуде радне снаге ствара притисак на смањење реалних зарада. Међутим, такав тренд није могуће јасно уочити у подацима са тржишта рада, за шта

⁵² Поређења ради, на ранг листи према Индексу глобалне конкурентности за 2013. годину Албанија заузима 95. место, Босна и Херцеговина 87, Румунија 76, Хрватска 75, Македонија 73, Црна Гора 67. итд.

⁵³ Фискални савет је у својим претходним извештајима указивао на то да су ова предузећа извор бројних нерационалности и камен спотицања за читаву домаћу економију. Наиме, не само да бивша друштвена предузећа користе значајан износ директне државне помоћи, она својим пословањем узрокују велике губитке осталим предузећима у привреди стварајући ланце неликвидности. Процене су да бивша друштвена предузећа коштају државу око 750 милиона евра годишње. За више детаља, видети извештај Фискалног савета: „Оцена ребаланса буџета за 2013. годину, предлога структурних реформи и будућих фискалних кретања“, јун 2013.

постоји неколико могућих објашњења. Око две петине запослених раде у јавном сектору чија је зарада у већем делу периода индексирана стопом инфлације, па је реално смањење плата у јавном сектору изостало. Такође, процес колективног преговарања зарада у Србији може се оценити као веома ригидан будући да постоје развијене синдикалне организације на националном, регионалном и нивоу појединачних предузећа. Део објашњења је и постојање законом утврђене минималне зараде због чега се вероватно већи део губитка радних места односио на лоше плаћене послове (или су они измештени у неформални сектор економије), што је довело до пристрасности на више у процени просечне зараде. Претпоставка је да је комбинација свих ових фактора допринела томе да се економска рецесија знатно више одрази на пад запослености него на пад реалних зарада.

Основни проблеми у актуелном радном законодавству су издашан систем отпремнина, компликована процедура за отпуштање радника и ограничавање могућности рада на одређено време. Јединствена специфичност законске регулативе у области рада у Србији је формула за обрачун отпремнина које послодавац мора исплатити отпуштеном раднику. Наиме, уколико послодавац отпусти радника дужан је да му исплати отпремнину за целокупан радни стаж, без обзира у којим предузећима је тај радни стаж стекао. То ствара огромне дисторзије на тржишту рада. С једне стране, послодавац је обесхрабрен да отпусти старије раднике знајући да то води ка великим трошковима, чак и уколико би одлука о отпуштању била економски оправдана. С друге стране, овакав систем ствара снажан подстицај за послодавце да не запосле искусније раднике који су без посла, знајући да ће морати да им исплате отпремнине за читав радни стаж ако се касније јави потреба за отпуштањем. Процес отпуштања радника је законским решењима веома закомпликован, што знатно отежава замену непродуктивних радника. Уколико послодавац закључи да је неко од запослених непродуктиван, мора приложити адекватан доказ за своју тврдњу, при чему се запосленом оставља могућност жалбе. Није редак случај да овакви процеси заврше пред судом што може дуго да траје, а ако суд закључи да доказ није довољно уверљив, послодавац је дужан да запосленог врати на своје радно место уз надокнаду пропуштених зарада док је судски процес трајао. Још један велики недостатак је и круто дефинисање рада на одређено време. У Србији, уговор на одређено време може трајати до годину дана, при чему се не сме односити на редовне пословне активности. Овакви уговори су искључиво предвиђени за сезонске и привремене послове или ангажман на одређеним пројектима ограниченог трајања.

Најављена реформа радног законодавства мора садржати одредбе којима би се уочени проблеми решили. У складу са праксом свих европских земаља неопходно је променити формулу за обрачун отпремнина. Могуће алтернативе су везивање отпремнина само за радни стаж који је запослени провео код последњег послодавца што је лакше решење, или одређивање неког фиксног износа за све случајеве што би захтевало додатну процену о висини тог износа који би се исплаћивао. Затим, неопходно је поједноставити процедуру за отпуштање радника, што не мора нужно да значи и знатно смањење степена њихове заштите. То се може постићи јасним и прецизним дефинисањем критеријума за отпуштање који не би били подложни слободној интерпретацији. Као одговор на динамичне структурне промене у економији у последњој деценији, потребно је слободније дефинисати уговоре на одређено време, у складу са добром међународном праксом. Међутим, флексибилније тржиште рада захтева и већи фокус Владе на такозваним активним мерама запошљавања. Одложена транзиција у Србији је сасвим извесно довела до великог несклада између постојећих вештина и вештина које су потребне домаћој

економији, што се посебно односи на старије раднике. То ће у наредном периоду захтевати интензивније учешће државе у процесу преквалификације и доквалификације запослених кроз различите програме у складу са потребама тржишта рада.

За модел раста који се заснива на инвестицијама и извозу, за који се Влада определила, једна од кључних мера је унапређење процеса издавања грађевинских дозвола. Издавање грађевинских дозвола у Србији је скупо, недовољно транспарентно и подложно корупцији, и као што се види из Табеле 5.1, предуго траје. Да би потенцијални инвеститор добио грађевинску дозволу у Србији, потребно је да пређе 19 корака који у просеку трају 279 дана, што је Србију сврстало на 175. место, најлошије у поређењу са земљама у окружењу. Влада је у фискалној стратегији планирала да се овај процес значајно скрати тако да у просеку траје од 30 до 60 дана и да се све обавља на једном шалтеру – што је можда и превише амбициозно. Упоредна анализа трајања поступка за издавање грађевинских дозвола показује да и у земљама које су знатно боље рангиране по овом критеријуму он траје преко 3 месеца (што је приближно и просек у развијеним земљама Европе попут Шведске и Велике Британије). Простор за напредак свакако постоји, али тек на основу конкретног плана можемо оценити у којој мери ће се то унапређење и остварити. Наиме, у систему државне управе какав је данас, биће веома тешко у кратком року направити одлично координиран и умрежен систем различитих јавних служби како би се обезбедило издавање грађевинских дозвола на једном шалтеру.

Табела 6.1. Трајање процедуре за издавање грађевинских дозвола у 2012.

Земља	Ранг	Број процедура	Просечно трајање
Србија	175	19	279
Црна Гора	173	17	267
Б и Х	163	18	181
Хрватска	143	12	317
Бугарска	128	23	120
Румунија	123	16	287
Чешка	68	33	120
Македонија	61	10	117
Мађарска	55	29	102

Извор: Светска банка, *Doing business 2012*

7. ЈАВНИ ДУГ

Јавни дуг ће и у наредном периоду наставити убрзано да расте уколико изостане снажнија фискална консолидација у следеће три године. Стабилизација односа дуга према БДП-у до краја 2016. године на основу Предлога Закона о буџету за 2014. годину и мера садржаних у средњорочној фискалној стратегији мало је вероватна. Планирани фискални дефицит за следећу годину је и поред свих напора за његово смањивање већи од, иначе високог, дефицита у 2013. години. Лоша пракса давања гаранција, пре свега за задуживање јавних предузећа, не само да је настављена већ је износ планираних гаранција номинално за око 60% већи у односу на план из Закона о буџету за 2013. Према оценама Фискалног савета, упитан је значајан део уштеда по основу мера које су планиране за 2015. и 2016. годину и постоје изражени ризици да фискално прилагођавање у средњем року буде и мање од предвиђеног. У јавности се често могу чути изјаве да Влада може решити проблем растућих трошкова по основу јавног дуга коришћењем приватизационих прихода за превремену отплату дугова и заменом скупих кредита јефтинијим. Међутим, иако озбиљност ситуације налаже да се та средства, ако их у наредним годинама буде, заиста употребе за отплату постојећих дугова, то би довело само до једнократног смањења нивоа јавног дуга, али не и до промене растућег тренда. Приходи од продаје државне имовине и повољни кредити по основу међудржавних споразума могу олакшати Влади финансирање државних обавеза у наредном периоду и умањити расходе за камате, али је за трајно и одрживо смањење јавног дуга кључно оштро смањење фискалног дефицита и обустављање одобравања гаранција.

Дуг опште државе је у трећем кварталу повећан за око 200 милиона евра и на крају септембра 2013. године је износио 19,8 млрд евра односно 62,8% БДП-а.⁵⁴ До раста јавног дуга у трећем кварталу дошло је пре свега због повлачења дела кредита Руске федерације у износу од 300 милиона долара током јула. Међутим, иако је дуг у овом периоду номинално порастао, учешће јавног дуга у БДП-у је заправо смањено (Графикон 7.1). Основни узроци релативног смањења јавног дуга у односу на БДП су заустављање тренда депресијације динара из јуна и његова стабилизација између 114 и 115 динара за евро, као и нешто снажнији привредни раст у трећем кварталу текуће године.⁵⁵

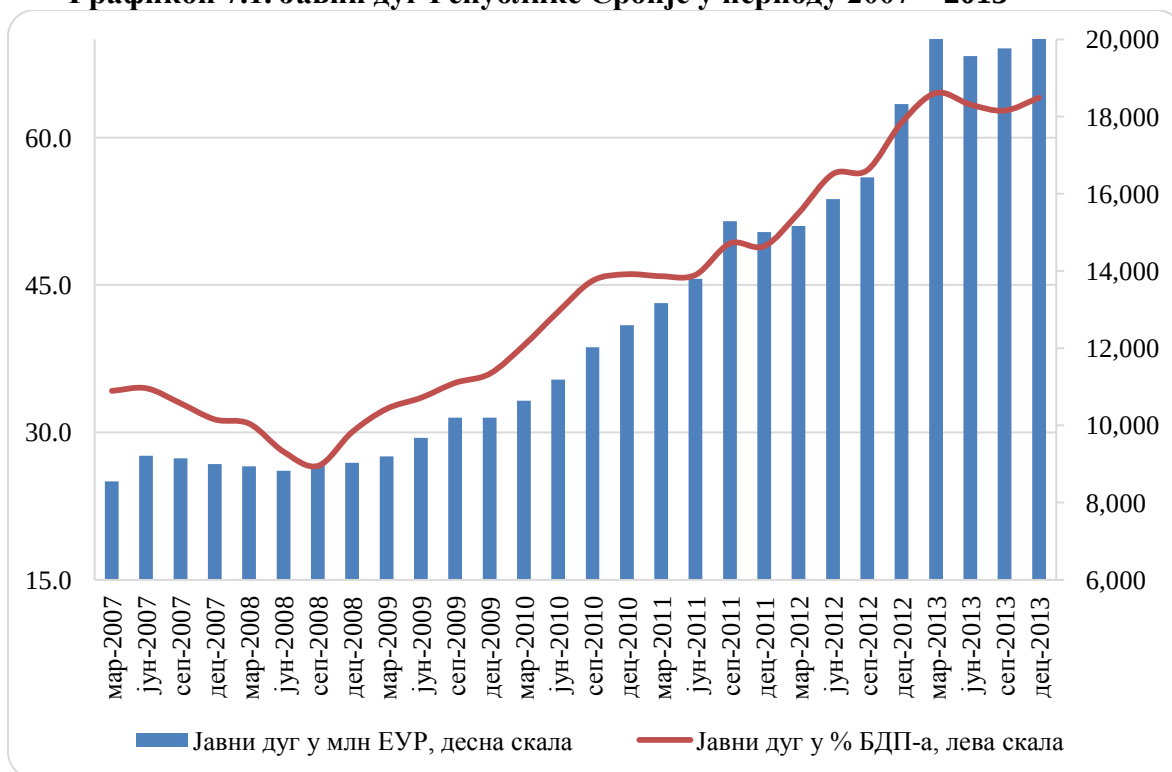
Стабилизација јавног дуга у еврима током већег дела 2013. године привременог је карактера и није последица фискалне консолидације. У периоду од марта до октобра 2013. године, држава се у већој мери раздуживала, што је резултовало смањењем укупног јавног дуга за око 250 милиона евра (иако се Република раздужила у износу од 314 милиона евра, истовремено је дошло до умереног раста дуга локалног нивоа власти). Највећа појединачна ставка је била превремена отплата половине дуга

⁵⁴ Као и до сада, Фискални савет наставља да објављује стање јавног дуга опште државе према Закону о буџетском систему (дакле консолидовани јавни дуг републичког и локалног нивоа власти) исказан у процентима БДП-а који је остварен у претходна четири квартала. С друге стране, Управа за јавни дуг користи ужу дефиницију из Закона о јавном дугу, због чега званични податак о јавном дугу не обухвата дуг јединица локалне самоуправе. Будући да дуг локалних самоуправа није занемарљив (на крају септембра 2013. године је достигао скоро 800 милиона евра), сматрамо потребним и оправданим његово укључивање у укупни јавни дуг, јер може представљати значајан извор фискалних ризика у наредном периоду.

⁵⁵ Према флеш оцени РЗС-а међугодишња стопа раста је у трећем кварталу износила 3,2%.

Лондонском клубу поверилаца (430 милиона долара). Фискални савет је у начелу подржао коришћење повољнијих услова на светском финансијском тржишту за замену скупљих дугова јефтинијим, али и упозорио да такве операције не могу трајно смањити јавни дуг.⁵⁶ Поменуто раздуживање и фискални дефицит су финансирани трошењем депозита са консолидованог рачуна трезора, што је било могуће због изузетно високог задуживања у претходном периоду, од септембра 2012. до марта 2013. године. Наиме, за тих шест месеци дуг опште државе се повећао за чак 3,5 млрд евра, највећим делом због три емисије еврообвезница. Међутим, процена Фискалног савета је да су се државни депозити током октобра приближили минималном оперативном нивоу који обезбеђује несметано обављање јавних функција, због чега је било неопходно ново задуживање. То је и условило појачано задуживање на домаћем тржишту услед чега је јавни дуг у октобру повећан за 227 милиона евра, а 21. новембра Србија је емитовала нове еврообвезнице у вредности од 1 млрд долара.

Графикон 7.1. Јавни дуг Републике Србије у периоду 2007 – 2013



Извор: Министарство финансија и прорачун Фискалног савета

Јавни дуг ће до краја 2013. године достићи ниво од око 20,7 млрд евра (64% БДП-а). У односу на децембар 2012. године, када је учешће јавног дуга у БДП-у било 61,5%, до краја 2013. године дуг би могао порасти укупно за око 2,3 млрд евра (око 7%

⁵⁶ Релаксирана монетарна политика у САД и Европској унији омогућила је задуживање по нижим каматним стопама за земље у развоју попут Србије. Међутим, ситуација се драстично променила у мају 2013. године када је амерички ФЕД најавио смањење квантитативних олакшица. То је за последицу имало брзи одлив краткорочног капитала из земаља у развоју што је довело до депресијације локалних валута и постепеног раста каматних стопа по којима се ове земље могу задуживати на међународном финансијском тржишту.

БДП-а). Упркос знатном повећању јавног дуга у претходних годину дана, његово учешће у БДП-у је повећано у мањој мери, што се највећим делом може објаснити реалном апresiasiјом домаће валуте у последњих 12 месеци.⁵⁷ Пројекција јавног дуга је заснована на претпоставкама да ће се остварити ниво дефицита од око 5,6% БДП-а, да неће доћи до знатније промене девизног курса (114,5 динара за 1 евро), да ће дуг локалног нивоа власти остати на приближно сличном нивоу као крајем септембра и да после емисије еврообвезница у новембру до краја године неће бити новог знатнијег задуживања. Враћање путање јавног дуга на растући тренд, после привидне стабилизације, само потврђује тврдњу да је једини начин за кредибилно стабиљивање јавног дуга израженије смањење фискалног дефицита и издатах гаранција, што се током 2013. године није догодило.

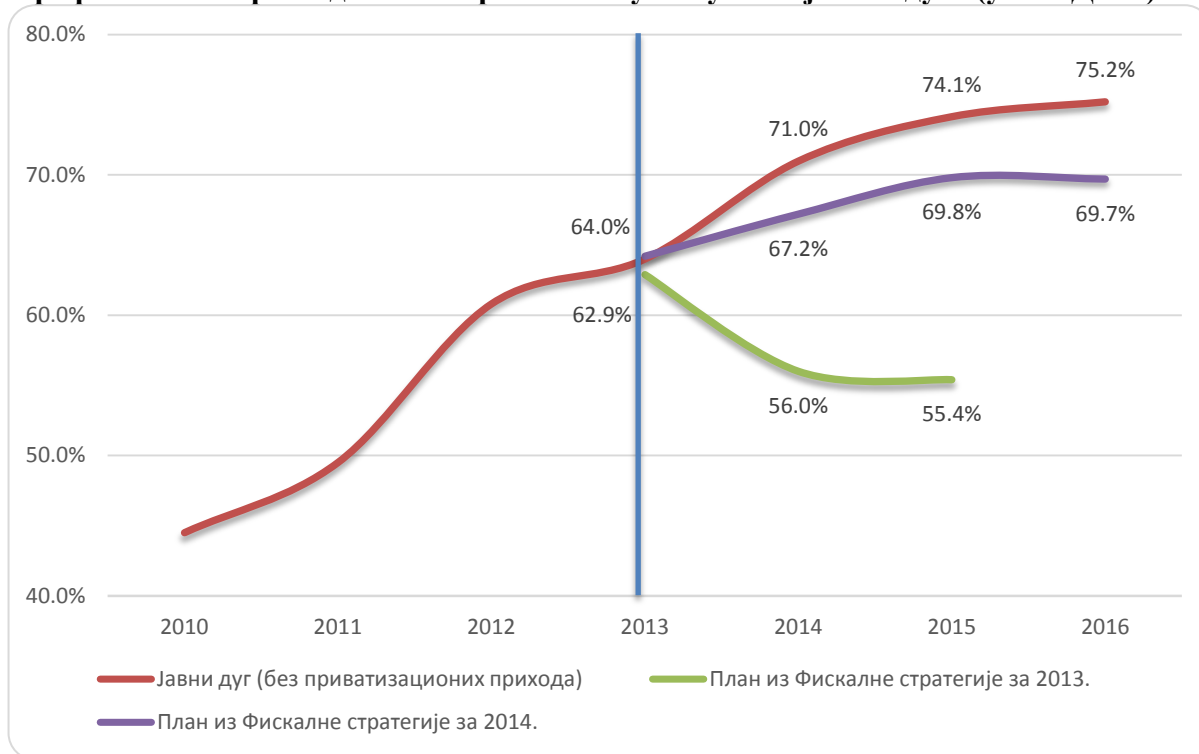
Висок фискални дефицит и наставак лоше праксе издавања гаранција је планиран и за 2014. годину што даљи раст јавног дуга чини неизбежним. Према плану Министарства финансија, дефицит у следећој години ће бити изузетно висок – 7,1% БДП-а, од чега се 5,5% БДП-а односи на консолидовани дефицит опште државе, а 1,7% БДП-а су такозвани расходи „испод црте“ за које је такође потребно пронаћи изворе финансирања. Расту јавног дуга следеће године ће допринети и издавање нових гаранција. Према оценама Фискалног савета, нето прираст гарантованог дуга би могао да буде око 600 милиона евра (1,8% БДП-а). Имајући у виду да се следеће године очекује успорени привредни раст од највише 1%, процењујемо да би јавни дуг могао достићи ниво од 71 – 72% БДП-а до краја следеће године. Влада у Фискалној стратегији за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину планира да се удео јавног дуга у БДП-у до краја следеће године задржи на нивоу од 67,2%, што је мало вероватно имајући у виду основне покретаче јавног дуга – фискални дефицит и издате гаранције. Овакав план указује на чињеницу да се током следеће године рачуна на приходе од продаје државне имовине у износу од око 1,2 млрд евра (око 4% БДП-а) који би били усмерени на финансирање текућег дефицита и/или отплату већ постојећих дугова.

Постоји изражен ризик да ни актуелни програм Владе неће довести до стабилизације и постепеног смањења учешћа јавног дуга у БДП-у у средњем року. У Закону о буџетском систему дефинисано је фискално правило о горњој граници дуга опште државе на нивоу од 45% БДП-а, при чему је Влада је у обавези да са предлогом буџета представи и програм за смањење учешћа јавног дуга у БДП-у уколико се ова граница премаше. Како је јавни дуг већ крајем 2011. године надмашио законом постављену горњу границу дуга, предложени програм за смањење учешћа јавног дуга у БДП-у је други по реду. Сасвим је извесно да је претходни план, представљен у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину био превише оптимистичан, јер ће дуг на крају 2014. године бити већи за 10 до 15% БДП-а (Графикон 7.2). Међутим, и актуелни план прате бројни ризици. Уколико би изостали очекивани приходи од приватизације, јавни дуг би наставио да расте током читавог периода и

⁵⁷ Око 80% јавног дуга Србије је деноминовано у страним валутама (пре свега у еврима), па реално јачање динара има видно позитиван утицај на удео јавног дуга у БДП-у.

достигао би ниво од 75% БДП-а, чак и ако све остале планиране мере фискалне консолидације дају жељене резултате.⁵⁸

Графикон 7.2. Претходно планиране и могућа путања јавног дуга (у % БДП-а)



Извор: Министарство финансија и прорачун Фискалног савета

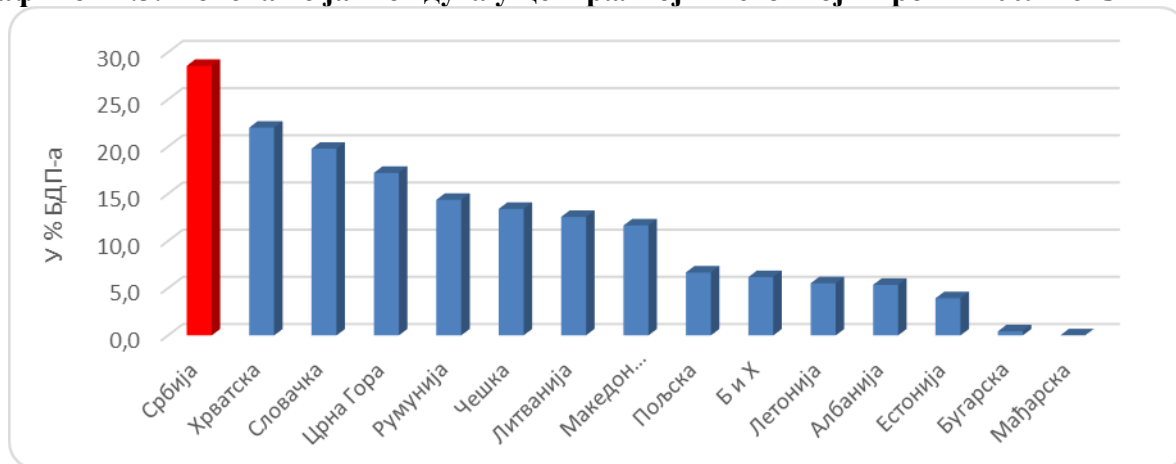
Велики део планираних уштеда у 2015. и 2016. години је и даље потпуно неизвесан, што може додатно погоршати ситуацију. Најиздашније мере у представљеном плану за 2015. годину су уштеде на издацима за камате и смањење расхода за запослене, од којих се очекује око 50 млрд динара уштеда (око 1,2% БДП-а), и још додатних 0,6% БДП-а током 2016. године. Како би остварила уштеде на каматама, Влада планира да помоћу повољног кредита владе Уједињених Арапских Емирата од 3 млрд евра рефинансира део скупљих дугова, што би у будућности смањило издвајања из буџета за камате. Међутим, на основу јавно доступних информација још увек није потпуно извесно да ће Србија тај кредит заиста и добити. Фискални савет изражава резерву и према могућности да се остваре уштеде од око 1% БДП-а на основу смањења расхода за запослене у току ове две године. Прелиминарне анализе показују да тај ефекат није могуће постићи само кроз увођење стандардизованих платних разреда и замрзавање запошљавања као што је планирано у фискалној стратегији. Уколико би се уочени ризици остварили, дуг

⁵⁸ Постоји више примера неуспешних приватизација домаћих компанија, чак и у случају најуспешнијих предузећа која су у власништву државе. Један од примера је неуспела приватизација Телекома 2011. године. Држава је тада одустала од продаје овог предузећа због тога што је најбоља понуда за пакет од 51% акција била испод тада минимално прихватљиве цене од 1,4 млрд евра. У јавности се могу чути процене да је сада реална вредност укупног капитала Телекома око 2 млрд евра али није извесно да би три године касније, у новом покушају приватизације, држава могла наћи купца који би платио захтевану цену.

опште државе би у 2016. години завршио на знатно вишем нивоу од 75% БДП-а, после чега би избијање кризе јавног дуга вероватно било само питање тренутка.⁵⁹

Србија је забележила највећи раст јавног дуга у периоду после кризе у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе.⁶⁰ На крају 2009. године, Србија је са јавним дугом од око 38% БДП-а била на нивоу просека посматраних земаља. Међутим, током последње четири године дуг је порастао за скоро 30% БДП-а, далеко више него у осталим земљама (Графикон 7.3), па је Србија данас земља са другим највећим учешћем јавног дуга у БДП-у (одмах после Мађарске). Изузетно брз раст јавног дуга у претходном периоду је важан узрок виших каматних стопа на задуживање Србије у поређењу са другим земљама у окружењу. Да је путања јавног дуга често значајнија за потенцијалне инвеститоре у државне хартије од вредности од самог нивоа дуга потврђује и илустративно поређење Србије и Мађарске, земаља са највећим јавним дугом у региону. Дуг Мађарске је на нивоу од око 80% БДП-а, али је у последње четири године практично непромењен, што даје јасан сигнал иностраним инвеститорима да је јавни дуг стављен под контролу. Иако није једини, то је свакако важан узрок нижих каматних стопа у односу на Србију чији дуг у истом периоду експлозивно расте. На последњој емисији еврообвезница са размаком од свега неколико дана ове две земље су постигле сличну каматну стопу од око 6%, али са битном разликом у рочности – Мађарска је емитовала десетогодишње а Србија петогодишње обвезнице.

Графикон 7.3. Повећање јавног дуга у централној и источној Европи 2009-2013



Извор: Међународни монетарни фонд

Успорени привредни опоравак не може бити оправдање за снажан раст јавног дуга последњих година. Иако је привредни раст важна детерминанта која у великој мери утиче на кретање учешћа јавног дуга у БДП-у, Табела 7.1. показује да рецесија није искључиво карактеристика српске економије. Наиме, изузев Пољске и Албаније које су у овом периоду оствариле завидан привредни раст, већина других земаља још увек није достигла ниво реалног БДП-а које су имале на крају 2008. године. Стога би разлоге

⁵⁹ Историјски подаци показују да су се у прошлости банкротства земаља у развоју у већини случајева догађала на знатно нижем нивоу јавног дуга него што је он тренутно у Србији – између 20% и 60% БДП-а.

⁶⁰ Подаци о јавном дугу и дефициту појединачних земаља су преузети из базе података Међународног монетарног фонда како би се избегле евентуалне методолошке разлике у дефиницији и обухвату јавног дуга и фискалног дефицита по земљама.

рекордног раста јавног дуга Србије требало тражити у недовољној фискалној консолидацији и сталном одлагању неопходних структурних реформи.

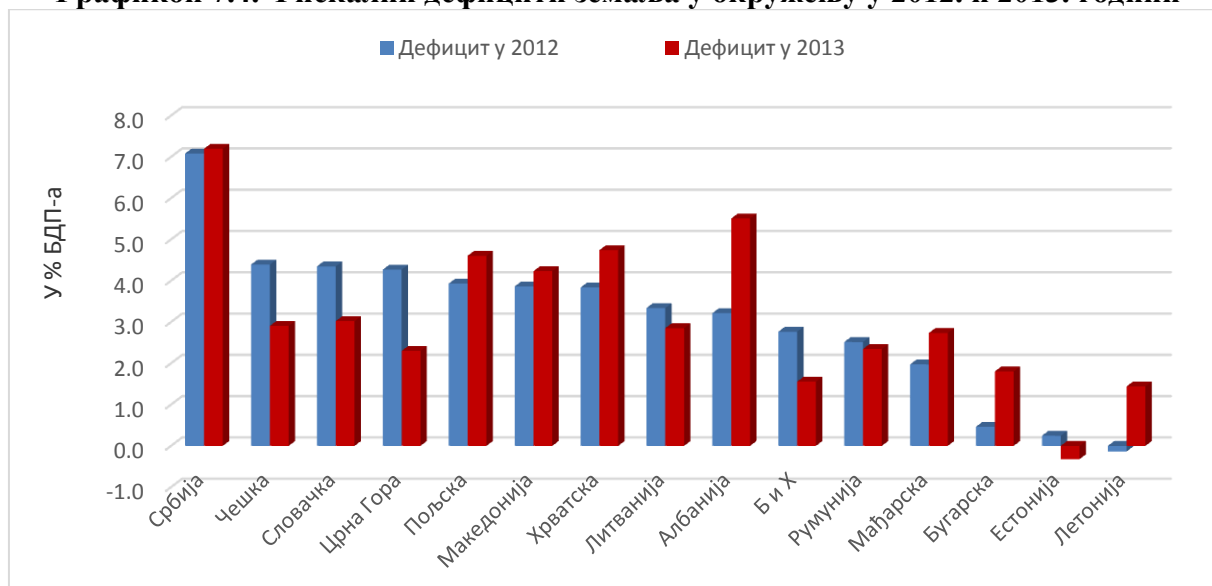
Табела 7.1. Реални раст БДП-а у периоду од 2009. до 2013. године

Хрватска	-11,4%	Чешка	-2,0%	Естонија	1,9%
Летонија	-5,6%	Литванија	-1,9%	Словачка	5,4%
Мађарска	-5,5%	Б и Х	-1,2%	Македонија	6,9%
Румунија	-3,1%	Србија	-0,8%	Албанија	13,9%
Бугарска	-2,1%	Црна Гора	0,7%	Пољска	13,9%

Извор: Међународни монетарни фонд

Најважнији узроци убрзаног раста јавног дуга у Србији у протекле четири године су висок фискални дефицит и повећање издатих гаранција. Дефицит је од 2009. године константно доприносио повећању јавног дуга, при чему су посебно забрињавајући високи дефицити у последње две године. Већ две године за редом фискални дефицит према методологији ММФ-а прелази 7% БДП-а, док у осталим упоредивим земљама, изузев Албаније, он не прелази 5% БДП-а (Графикон 7.4). Индикативно је и то што је Србија у групи земаља чији се фискални дефицит не смањује, иако је фискална консолидација званично започета још у другој половини 2012. године. С друге стране, индиректне обавезе државе (углавном по основу издатих гаранција за кредите јавних предузећа) порасле су са око 900 милиона евра колико су износиле на крају 2009. године на око 3 млрд евра на крају 2013. године, при чему се планира издавање нових гаранција у 2014. години у износу од око 800 милиона евра. Дакле, током претходне четири године, јавни дуг је само по основу издатих гаранција порастао за 2 млрд евра, што је више од 6% овогодишњег БДП-а.

Графикон 7.4. Фискални дефицити земаља у окружењу у 2012. и 2013. години



Извор: Међународни монетарни фонд

8. ОЦЕНА ПРЕДЛОГА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2014. ГОДИНУ

Предлогом буџета за 2014. годину планира се ужи дефицит Републике у износу од 183 млрд динара (4,6% БДП-а), док је прави дефицит Републике већи и износи 209 млрд динара (5,2%)%. У Предлогу закона буџета представљен је дефицит Републике без тзв. пројектних зајмова (процењују се на 0,6% БДП-а у 2014) – то су радови које изводе страна предузећа и чије процедуре и динамика током године нису у потпуности предвидиви – али ће расходи републичког буџета фактички бити већи за овај износ. Због тога прави планирани дефицит Републике у 2014. години износи 5,2%.

Процене прихода и расхода буџета су у највећој мери објективне, иако постоје ризици да се пројекције не остваре. Пројекције јавних прихода за 2014. годину у републичком буџету у складу су са очекиваним макроекономским кретањима. Адекватно су пројектовани агрегати који доминантно утичу на кретање јавних прихода, пре свега на домаћу потрошњу. Један ризик на страни прихода потиче од могућности да овогодишњи приходи (као база за пројектовање прихода у следећој години) буду нешто нижи од званичних процена (за око 8 млрд динара) – па би, следствено, и приходи у следећој години били нижи. Други ризик потиче из чињенице да сузбијање сиве економије, и већи приходи по том основу, препостављају примену нових решења у борби против пореске утаје – уколико она изостану, могуће је да ће приходи подбацити. Што се расхода тиче, сматрамо да су, прво, пројектовани високи расходи буџета и, друго, да ће се остварити у планираном обиму. Има ризика да расходи на појединим класификацијама пробију планирани оквир, пре свега на субвенцијама, док је, с друге стране, могуће и да се нека предвиђена средства не потроше током године (за капиталне инвестиције).

Планира се висок дефицит, а контрола расхода није у потпуности одговарајућа. Дефицит Републике од 5,2% БДП-а и опште државе од 7,1% изузетно си високи и захтевају одговорне мере фискалне консолидације. Влада је за 2014. годину, поред мера на страни прихода, објавила парцијалне и укупне уштеде у 2014. и најавила фискални ефекат од два процентна поена. Међутим, анализом расхода долазимо до закључка да очекивања нису у потпуности испуњена.

У 2014. планира се умерени номинални раст расхода и непромењени реални ниво расхода. Планирани расходи буџета у 2014. години износе око 1.112 млрд динара и већи су за 61 млрд динара од расхода из ребаланса за 2013. годину. Премда ова промена представља номинални раст за 5,8%, планирано је да се расходи, услед инфлације, у наредној години задрже на истом реалном нивоу као у 2013. години.⁶¹ За поједине расходе, као што су субвенције, социјална заштита, трансфери осталим нивоима власти и трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања, планира се не само реално већ и благо номинално смањење у односу на 2013. годину (за по две до три милијарде динара). С друге стране, за расходе за камате и за капиталне расходе превиђено је изузетно високо номинално (за по око 20 млрд динара) и реално повећање расхода.

У 2014. планиране уштеде биће поништене новим расходима, тако да оцењујемо да нема промене курса фискалне политике. Расходи буџета Републике у 2014. расту у складу са планираном инфлацијом, па уштеда у целини нема, и поред одређених мера и

⁶¹ У пројекцијама расхода буџета коришћена је инфлација од 5,5%, што је горња граница инфлације коју циља НБС у следећој години. Уколико се претпостави нижи пораст цена у 2014. (од 5,5%), онда се испоставља да се буџетом заправо планира раст реалних расхода.

политика које ће резултирати смањењем расхода. Мере штедње, наиме, не дају ефекат, пошто се, упоредо с једним редукцијама, јављају повећања старих и појава нових расхода. У 2014. контролисана индексација пензија и зарада у јавном сектору, смањење неких субвенција и буџетских позајмица, као и одређене уштеде на трансферима – одражавају политике усмерене ка контроли и смањењу јавних расхода. С друге стране, расту расходи за камате (као последица нараслог јавног дуга), издаци буџета за социјалну помоћ (пошто се шири број корисника а изостају реформе које би боље усмеравале ове расходе), али и поједини расходи као последица нових програма: капитални расходи (услед планиране динамичније инвестиционе активности државе), буџетски кредити (због исплате отпремнина и заосталих зарада), субвенције у култури (јавни сервиси), а планирано је и веће текуће трошење у судству и школству. Уз то, наставља се неоправдано исплаћивање неких додатака на плату, што додатно оптерећује расходе и онемогућава испољавање ефекта мера штедње. Уз то, касне различите реформе – нису спроведене у претходним годинама – и у 2014. години нема уштеда које бе проистекле из промена у економском и фискалном систему.

Фискални савет процењује да ће укупни расходи Републике у 2014. години бити блиски планираним у Предлогу буџета. Уочили смо, међутим, ризике да расходи на појединим класификацијама пробију планирани оквир, пре свега на субвенцијама, док је, с друге стране, могуће и да се нека предвиђена средства не потроше током године (за капиталне инвестиције). Планови Владе да се смање субвенције (у привреди и пољопривреди, пре свега), и да се обуставе буџетски кредити, јесу исправни, али постоји ризик да Влада током године ипак субвенцијама подстакне нови програм (страног инвеститора, на пример) и тиме повећа расхода изнад буџетираног нивоа.

Табела 8.1. Планирани расходи републичког буџета у 2014. години (млрд динара)

	Ребаланс 2013. године	Буџет за 2014. годину	Номинална промена (млрд динара)	Процентуална промена (%)
УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ	1.051,7	1.112,5	60,8	5,8
Текући расходи	1.006,4	1.039,3	32,9	3,3
Расходи за запослене	263,6	272,1	8,5	3,2
Расходи за коришћење услуга и роба	87,4	96,1	8,7	10,0
Расходи по основу отплате камата	91,7	114,0	22,3	24,3
Субвенције	83,8	80,8	-3,0	-3,6
Дотације међународним организацијама	1,1	2,5	1,4	127,3
Трансфери осталим нивоима власти	74,3	71,7	-2,6	-3,5
Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања	282,4	280,2	-2,2	-0,8
Остале дотације и трансфери	1,5	1,5	0,0	0,0
Социјална заштита из буџета	108,1	107,1	-1,0	-0,9
Остали текући расходи	12,5	13,3	0,8	6,4
Капитални издаци	33,6	51,9	18,3	54,5
Издаци за набавку финансијске имовине	11,8	21,4	9,6	81,4

Анализа појединачних позиција расхода републичког буџета

Ограничење раста издвајања за запослене ће, уз контролу пензија, обезбедити важне уштеде у 2014. години. Релативно ниска индексација у 2014. години (0,5% у априлу и 1% у октобру) резултира планираним годишњим порастом масе зарада у јавном сектору за 3,2%. Ова индексација је нижа од инфлације која ће бити остварена у следећој години, тако да ће се зараде у јавном сектору реално смањити и тако донети уштеде републичком буџету. Да индексација није ограничена, расходи за зараде би били за око 7 млрд динара већи него што су планирани у 2014, па би и дефицит био за толико већи. Због овога поново наглашавамо значај контроле (минималне индексације) зарада (као и пензија) у јавном сектору.

Динамика зарада је у буџету објективно планирана, али понавља се вишегодишња пракса да се планира и извршава већи раст зарада од законске индексације. Номинални раст зарада превазилази индексацију за више од једног процентног поена, чиме се поново јавља један део масе зарада који се не може у потпуности објаснити повећањем броја запослених нити напредовањем у служби. Ово је проблем који се понавља годинама уназад и на који смо упозорили у неколико ранијих извештаја. Потребно је да се поменуто додатно повећање зарада (у износу од око три млрд динара у 2014. години) подробније објасни. Важно је нагласити и да, услед наведених тенденција у динамици зарада, у буџету Републике нема планираних уштеда по основу увођења централног регистра запослених. С обзиром на могућности које ће централни регистар запослених пружити у контроли запослених и зарада у јавном сектору, још је наглашенија потреба да се Министарство финансија и Влада посвете проблему обрачуна и исплате зарада у јавном сектору.

Понавља се јоше једна аномалија – исплата неоснованих додатака на плату. И у буџету за 2014. годину планиране су исплате које у суштини представљају месечни додатак на зараду (бонус) који нема утемељење у прописима. Тако се уочава издвајање чак седам милијарди динара годишње на име социјалних давања за запослене у Министарству унутрашњих послова. Слично, на позицији накнаде трошкова за запослене у Министарству одбране предвиђен је расход од 4,6 млрд динара, вишеструко више него код било ког другог буџетског корисника. Фискални савет на ову појаву (и исте годишње износе) указује још од анализе ребаланса буџета за 2012. годину, а испоставља се да је, након 2013. године, исплата бонуса планирана и за 2014. годину. Нову одредбу доноси члан 16. Предлога буџета за 2014. годину, према којој се посебни додаци на плате исплаћују до почетка планиране примене нових прописа за уједначавање зарада у јавном сектору, а најкасније до јуна наредне године. То би значило да се поменути додаци неће исплаћивати дуже од прве половине 2014. године. Ипак, с обзиром на чињеницу да се бонуси исплаћују већ више година без одговарајућег утемељења у прописима и да је буџетом планиран износ који је довољан за исплату бонуса током целе године (а не до половине 2014), потребно је да се већ приликом усвајања буџета Републике ова мера укине и да се социјална издвајања за буџетске кориснике правилно и разумно усмере.

Ограничавање расхода на пензије је, уз контролу зарада, темељ фискалне консолидације. Расходи за пензије (на нивоу консолидоване државе) у 2014. треба да порасту за 2,5%, што је последица планиране ниске индексације и очекиваног већег броја

пензионера. Ниска индексација у 2014. години утицаће на смањење дефицита опште државе за око 11 млрд динара у поређењу са индексацијом у складу с инфлацијом.

Трансфери буџета фонду ПИО биће мањи у 2014. години, након промене одговарајућих закона у 2013. години. Издаци буџета Републике за пензије (трансфери Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање) биће у 2014. мањи за око 9 млрд динара мањи него у 2013. години, пошто се трансфери фонду ПИО смањују након повећања стопе доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање од јуна 2013. године.⁶² И даље постоји велика неравнотежа између прихода и расхода фонда ПИО која се надомешћује из републичког буџета (око половине потребних средстава за исплату пензија), али је пораст изворних прихода фонда ПИО делимично растеретио буџет Републике у 2014. години. Праве уштеде на нивоу опште државе, међутим, могу да уследе тек након истинске реформе фонда ПИО.

Буџетирано је да расходи за робу и услуге у 2014. порасту за око 10 млрд динара, па оцењујемо да су изостале планиране уштеде у овој области. Планирани расходи из буџета Републике за робу и услуге у 2014. износе око 96 млрд динара, што је 10% номиналног и око 4% реалног раста у односу на ове расходе у 2013. У односу на 2013. годину је, према томе, планиран и номинални и реални раст расхода за робу и услуге. При оцени динамике у 2014. године треба имати у виду да је у 2013. години извршено снажно прилагођавање (чак и номинално смањење) расхода за робу и услуге у односу на 2012. Неколико фактора допринело је ниском трошењу за робу и услуге. Прво, у буџету за 2013. годину расходи за робу и услуге планирани су рестриктивно, захваљајући једнократним уштедама (трошкови избора у 2012) и унапређењу система планирања и извршења расхода (сопствени приходи су интегрисани у буџет, буџетским корисницима су наметнути приоритети у трошењу, најава плаћања унапред и друго). Друго, примена новог Закона о јавним набавкама донела је уштеде, делимично трајне а делимично привремене због уходавања државаних органа приликом процедура јавних набавки. Треће, током 2013. године, услед пробијања планираног дефицита, предузимане су *ad hoc* мере штедње на дискреционим расходима (укључујући трошкове службених путовања и слично). Четврто, нижа инфлација од очекиване свела је расходе на нижи ниво од планираног. Највећи потенцијал наведених фактора исцрпљен је током 2013. године, па се у 2014. години нису могле очекивати додатне номиналне уштеде у односу на претходну, штедљиву годину. Поред тога, велики део материјалних трошкова зависи од инфлације, па се расходи за јавне набавке увећавају за раст цена на тржишту током године. Другим речима, у буџету за 2014. је било објективно да се претпостави извесно повећање расхода за робу и услуге у односу на 2013. годину. Ипак, имајући у виду да предвиђени пораст расхода за робу и услуге знатно превазилази оквире инфлације, а да је Влада у плановима за 2014. и Фискалној стратегији, на супрот буџету, наговестила штедњу у јавним набавкама, процењујемо да се буџетом за следећу годину оставља шири оквир за трошење буџетских корисника него у претходној години. Ово потврђује и констатација из образложења Предлога закона о буџету (на 19. страни), где се износи да је упутство за припрему буџета које је доставило Министарство финансија садржало инструкцију о 15% уштеда за куповину робе и услуга у односу на 2013. годину, али да буџетски корисници нису

⁶² Упоредо је дошло до повећања стопе пореза на зараде и смањених прихода Републике и локалне самоуправе по том основу.

исказали жељено смањење приликом достављања свог финансијског плана.⁶³ Очигледно је да недостају квалитетне и објективне анализе о потребним јавним набавкама буџетских корисника, да се уштеде спроводе линеарним инструкцијама према свим буџетским корисницима и да недостају механизми контроле буџетских корисника. Досадашње претежно *ad hoc* мере имају, прво, ограничене домете и, друго, могу да угрозе јавне набавке у оним деловима јавног сектора где то није оправдано (пример је набавка лекова), а да непотребне куповине и расходи у другим деловима јавног сектора остану и даље на нерационално виском нивоу.

У 2014. планирани расходи робе и услуга расту услед плаћања неких доцњи и промена у буџетском планирању. Прегледом планираних расхода за робу и услуге по буџетским корисницима у Предлогу буџета за 2014. годину, уочавамо различиту динамику расхода за робу и услуге: многи буџетски корисници нису повећали ове расходе или су их повећали у оквиру планиране инфлације, али има примера где су повећања расхода изузетно висока. Предњаче судови са око две милијарде динара већих расхода за услуге у односу на 2013. годину, што је последица плаћања доцњи из ранијег периода. И дугови укинутог Фонда за заштиту животне средине оптеретиће буџет за 2014. годину и то у износу од 1,3 млрд динара (планирано на класификацијама специјализоване услуге и, мањим делом, на субвенцијама). Коначно, у Предлогу буџета изузетно расту расходи за основно образовање, за око 10 млрд динара у односу на 2013. Ово је последица бољег планирања сопствених прихода (локалних извора финансирања основног образовања) и, последично, распоређивања расхода на одговарајуће позиције (чак 5 млрд на робу и услуге). Расходи су и раније били већи него што је планирано у буџету, али су се трошкови евидентирали тек у извршењу буџета – сада се расходи унапред планирају што резултира порастом буџетираних трошкова у односу на претходну годину. Треба имати у виду да је ова промена методологија неутрална по дефицит, пошто се у истом износу повећавају и приходи и расходи буџета. Дакле, пораст буџетираних трошкова образовања не повећава дефицит Републике. Упоредиве вредности расхода с расходима из више претходних година, због свега наведеног, треба умањити за буџетиране расходе из сопствених прихода. То би у случају јавних набавки значило да је промењено књижење допринело њиховом расту за око пет милијарди динара.

Издвајања за камате динамично расту и у 2014. години као последица високог фискалног дефицита и неодрживог тренда повећања јавног дуга. Расходи за камате из републичког буџета у 2013. години биће за око 25 млрд већи у односу на 2012. годину, док се за 2014. годину предвиђа даљи пораст, за око 22 млрд динара (на 114 млрд динара). Учешће камата у укупним расходима буџета и даље расте (на преко 10% у 2014. години, са 2% у 2008. години) и камате су, након зарада и пензија, трећи највећи расход буџета. Већи су од набавке робе и услуга из буџета, социјалне заштите свих корисника буџета, субвенција, двоструко су већи од капиталних инвестиција Републике. Даљи раст издвајања за камате је неодржив, па се фискална консолидација (смањење дефицита и јавног дуга) поставља као најважнији стабилизациони и развојни императив. У кратком року важно је побољшати структуру јавног дуга у погледу висине каматне стопе и рочности дуга. Треба још навести да је планом за 2014. годину предвиђено да се рефинансирањем дуга (заменом дела скупог дуга јефтинијим) уштеди око 900 милиона динара, па би, уколико до овога не дође, оптерећења камата било још израженије.

⁶³ Из образложења буџета остаје нејасно која је била реакција Министарства финансија на неусклађене финансијске планове буџетских корисника.

Претпоставка за ову уштеду јесте реализација билатералног кредита са УАЕ и замена око 200 милиона доспевајућих долара скупих кредита у 2014. јефтинијим билатералним кредитом.

Планирани расходи за камате су објективно процењени, мада постоји могућност да извршена плаћања за камате у 2014. буду и мања од буџетираних. Анализа Фискалног савета указује на могућност да се за камате у 2014. години плати за око две милијарде мање од буџетираног износа. Ова процена узима у обзир и процењену уштеду у каматама на основу замене скупљег дуга јефтинијим изворима, наведену у Фискалној стратегији Владе. Издаци за камате зависе од девизног курса у следећој години (у структури расхода за камате половина је индексирана у девизама), па би депресијација динара значила и веће оптерећење буџета каматама. Ипак, с обзиром на трендове и тенденције на финансијским тржиштима и билансима државе, процењујемо да је могућа извесна уштеда на расходима за камате у односу на буџетирани ниво.

Субвенције се планирају на нивоу који је за три милијарде нижи него у 2013. години, али је пропуштена шанса да се ови расходи (а тиме и дефицит) још више умање. Укупне планиране субвенције у 2014. износе око 81 млрд динара (наспрам 84 из ребаланса за 2013), па је изостао најављени план амбициознијег смањивања субвенција из републичког буџета (од око осам милијарди динара). Нето смањење субвенција потиче из два супротстављена тока – пада субвенција у привреди и пољопривреди (за укупно 9,5 млрд динара), а пораста субвенција у култури (за 7,3 млрд динара). Ипак, процењујемо да постоји ризик да се ни ово смањење субвенција не оствари и да, заправо, у 2014. не буду остварене било какве уштеде у расходима за субвенције.

Планирано је да се субвенције у привреди исплаћују само за већ преузете обавезе, што би значило да се обустављају сви потенцијални нови програми субвенционисања привреде. У планираном износу од око 8 млрд динара за субвенције привреди предвиђено је субвенционисање пројеката FIAT (2,1 млрд динара), Air Serbia (1,7 млрд динара) и испуњавање већ уговорених обавеза према страним инвеститорима (око 5 млрд динара) и нема других планираних субвенција привреди. Опредељење да се штеди на субвенцијама оцењујемо позитивно, с обзиром на раније издашне субвенције, с једне стране, а помањкање критеријума, транспарентности и процене ефеката планираних и извршених програма субвенција, с друге стране.⁶⁴ Фискални савет је у својим ранијим извештајима указивао на потребу да се систем државне подршке привреди у Србији мења, с обзиром на велика средства која су се пласирала на неодговарајући начин.⁶⁵

⁶⁴ На пример, у 2012. и 2013. годину било је предвиђено подстицање продаје домаћих трактора, камиона и аутобуса, РТБ Бор, бродоградње, вагоноградња, компјутера, станоградње, ликвидности, инвестиција, запошљавања.

⁶⁵ Видети, на пример, студију „Фискална консолидација“ из маја 2012. године (поглавље 9).

**Табела 8.2. Субвенције у ребалансу за 2013. и Предлогу буџета за 2014. годину
(млрд динара)**

	2013.	2014.	Разлика
Субвенције у привреди	15,1	8,3	-6,8
Субвенције у пољопривреди	37,7	35,0	-2,7
Субвенције за железницу	13,1	13,2	0,1
Субвенције за путеве	6,2	7,7	1,5
Субвенције у области туризма	1,9	0,3	-1,6
Субвенције за културу	0,4	7,7	7,3
Остале субвенције	9,6	8,7	-0,9
Укупно	83,9	80,8	-3,1

Уместо субвенција (и директних кредита), предвиђају се посредни механизми подршке привреди, што оцењујемо као позитивну промену. Према најавама из Министарства привреде, планира се да држава издвоји 12 млрд динара којим би подржала кредитирање привреде преко пословних банака (гарантовањем кредита) и још 4 млрд за подршку улагањима у иновативна предузећа. Ова средства нису предвиђена у расходима буџета за 2014. годину, па ће до планираних средстава држава доћи задуживањем. Уколико се гаранције активирају – што ће бити случај када предузеће дужник није у стању да врати кредит пословној банци – онда би се активирала гаранција појавила и као расход буџета. Због тога је важно се приликом рад гарантног фонда добро осмисли и да се вероватноће одобравања лоших кредита максимално редукују.

У буџетском смислу, постоји ризик да Влада током године одлучи да **непланираним субвенцијама подржи одређено предузеће или инвеститора**. С обзиром на план Министарства привреде да се до краја 2014. године реши статус предузећа у реструктурирању и предузећа у процесу приватизације, могуће је да ће Влада предвидети посебне подстицаје у појединим случајевима. Тиме би се пробио буџетирани оквир за субвенције у привреди. Дакле, буџетом за 2014. нису предвиђене интервенције и подстицаји за решавање статуса било ког предузећа или за подстицање нових инвестиција, па ће буџетирана средства за субвенције бити довољна само уколико се Влада буде придржавала овог принципа. Уколико Влада процени да је оправдано да се субвенцијама подрже поједина велика инострана улагања, онда би та небуџетирана средства требало пронаћи прекомпоновањем постојећег оквира за буџетске расходе, а никако повећањем нивоа расхода.

Планирано је смањење субвенција пољопривреди, али и повећано улагање у пољопривредну инфраструктуру, што су исправне промене у пољопривредној политици. Предлогом буџета за 2014. планирано је да субвенције у пољопривреди буду за око 3 млрд мање од субвенција у 2013. години (на буџетској глави Управе за аграрна плаћања), али је, истовремено, повећано издвајање Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде за инвестиције (за 2,2 млрд динара) и Фонда за подстицање развоја пољопривредне производње на класификацији субвенције (за 0,8 млрд динара). Укупан буџет министарства пољопривреде је већи (за око 700 милиона динара) у односу на 2013. годину, тако да је у буџету за 2014. реч о бољој структури расхода, а не ускраћивању буџетских средстава пољопривреди. Мање средстава је предвиђено за

директно субвенционисање производње, а више за подршку инвестицајама, што су кораци у добром смеру.

Могуће је да средства за субвенционисање пољопривреде буду недовољна за права која закон обезбеђује. Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, усвојен почетком 2013. године, прописује минималне подстицаје и садржи одредбу према којој се максимални подстицаји утврђују у зависности од расположивих средстава у буџету. Ипак, постоји ризик да предвиђена годишња средства (нарочито редуковане директне субвенције у 2014) не буду довољна за сва потребна плаћања за која се пријављују корисници субвенција, пошто не постоје евиденција на основу које би се пољопривредни буџет прецизније одредио. Да би се предупредио ударац пољопривредних подстицаја на буџет Републике, потребно је прилагодити законске одредбе којим се одређују подстицаји у пољопривредној производњи.

Предвиђене субвенције за јавне сервисе (РТС и РТВ) износе готово колико уштеде на субвенцијама привреди и пољопривреди. У 2014. години предвиђено је да се 7,5 млрд динара издвоји за функционисање Радио-телевизије Србије и Радио-телевизије Војводине. На тај начин поништен је највећи део наведених уштеда у субвенцијама привреди и пољопривреди и онемогућено је веће смањење расхода и буџетског дефицита. Тиме се понавља лоша пракса у јавним финансијама Србије – укидање једних програма и расхода по правилу је праћено увећањем старих или увођењем нових буџетских расхода. Потребно је стога размотрити могућност да се јавни сервиси финансирају из претплате и да се буџет не оптерећује новим високим расходима.

Субвенције за железницу су, и поред редукције у 2013. и 2014. години, и даље највећа појединачна субвенција. Планиране субвенције за железницу у 2014. износе 13,2 млрд динара, од чега је 0,6 млрд предвиђено за учешће у кредиту, а 12,6 млрд је „права“ субвенција (која се користи за исплату зарада у овом систему). Имајући у виду да се почев од ребаланса у 2013. години Железницама Србије умањује износ субвенције из буџета (у 2014. биће за 2 млрд динара мање него у првобитном буџету за 2013), уместо да се повећава у складу са индексацијом зарада, изражен је ризик да трансферисана средства неће бити довољна за исплату зарада. Другим речима, буџет би могао да се суочи с притиском да се запосленима у Железницама Србије исплате зараде пред крај године. Сличне тенденције и проблеми присутни су и у финансирању ЈП Ресавица, за које је износ средстава од прошлогодишње 4,3 млрд динара сведен на 3,4 млрд динара, без јасног плана о томе да ли ће смањена средства бити довољна за опстанак овог губитака и шта ће се десити уколико се испостави да то није случај. Наведени примери показују да је потребно хитно реструктурирање јавних предузећа и приватизација у областима где је то могуће.

Субвенције за путеве су у 2014. на први поглед, увећане, али је заправо реч о нешто мањем износу средстава у односу на 2013. годину. Увидом у Предлог буџета за 2014. годину види се да је предвиђени износ субвенција за путеве 7,7 млрд динара (од чега 0,3 млрд за учешће у пројекту рехабилитације путева), што је за 1,2 млрд динара више него у ребалансу буџета за 2013. Ипак, треба имати у виду да је у 2013. години, поред субвенција, био предвиђен и трансфер локалној самоуправи за одржавање путева у износу од 1,5 млрд динара, а да је у 2014. години ту обавезу (поново) преузело ЈП Путеви Србије. Дакле, ЈП Путеви су добили више субвенција, али и више обавеза него у 2013. Узимајући све наведено у обзир, закључујемо да је предвиђени износ субвенција за путеве нешто мањи (за 300 милиона) него у 2013. години.

Смањене су субвенције за туризам, али је, с друге стране, повећан предвиђени износ инвестиција у туризму. Планом за 2014. годину субвенције за туризам су сведене на 0,3 млрд динара (са 2,7 млрд у изворном буџету и 1,9 у ребалансираном буџету за 2013), а овај пад је делимично покривен порастом улагања у машине и опрему (капиталне инвестиције) у износу од 0,9 млрд динара.

Могуће је да се током године појави потреба за субвенцијом Железаре Смедерево и Србијагаса. Средства на основу гарантованих кредита за Железару Смедерево и Србијагас нису довољна су за функционисање ових предузећа током целе године. Уколико се не пронађе одржив модел пословања за ова предузећа (независно од буџета), онда ће се јавити притисак да се новим буџетским средствима подржи њихов рад, у износу од око 20 млрд динара.

Трансфери Републике осталим нивоима власти мањи су захваљујући редукованим трансферима локалној самоуправи, што ће умањити дефицит Републике али и потенцијално проузроковати потешкоће у финансијама опште државе. У 2014. се планира да Република трансферише општинама и градовима за 2 млрд динара мање него у 2013. години (уместо повећања трансфера за око 2 млрд динара). Претпоставља се да ће локална самоуправа овим бити приморана да смањи субвенције локалним јавним предузећима и да на тај начин (или повећањем локалних пореза) надомести недостајућа средства из трансфера Републике. Расходи и дефицит Републике ће наведеном мером бити умањени, али је могуће, с друге стране, да смањење трансфера проузрокује проблеме (доцње) у плаћањима локалне самоуправе (о томе више у делу документа у коме се анализира дефицит опште државе у 2014. години).

Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања такође су мањи у 2014. години, услед мањих трансфера фонду ПИО, али постоји ризик да су потцењени трансфери за НСЗ. Планира се да се фонду ПИО трансферише за око 9 млрд динара мање него у 2013. години (о чему је већ било речи), али ће се други трансфери увећати за готово 7 млрд динара, па је нето уштеда на трансферима ООСО нешто већа од 2 млрд динара. Истиче се раст трансфера Националној служби за запошљавање (за око 3 млрд динара), а у образложењу Предлога буџета наведено је да су средства НСЗ намењена за финансирање новчаних накнада у случају незапослености и привремених накнада запослених са територије АП Косова и Метохије. С обзиром на непознаницу колико ће се нових незапослених пријавити Националној служби за запошљавање (о чему више речи у анализи нето буџетских позајмица), постоји ризик да предвиђена средства НСЗ не буду довољна за све обавезе. Иначе, укупна средства планирана за територију АП Косово и Метохија у 2014. године износе 37 млрд динара (исто као у 2013. години), па је остваривање уштеда у трансферима могуће само ако се пажљиво анализира сврсисходност посебних расхода (додатака) за запослене на територији АП Косово и Метохија. Сматрамо да су уштеде у овој области могуће и потребне.

Социјална заштита ће у 2014. години бити већа за око осам милијарди динара. У прегледу расхода (табела 1 у Предлогу закона о буџету) уочава се да је социјална заштита у 2014. нешто мања него у 2013. години, али је то последица две промене. Прво, у 2014. није планирано да се исплаћује тзв. тринаеста пензија (4 млрд динара у 2013), па се тиме оправдано смањује план социјалних расхода за 2014. годину. Друго, мањи социјални расходи у 2014. планирани су и услед различитог књижења социјалне помоћи у две године – пребацивања исплата отпремнина из социјалних расхода у буџетске кредите у 2014. години. По искључивању ових ефеката види се, заправо, да трошкови социјалне заштите у

2014. години расту за око 8 млрд динара. Ово повећање је последица усклађивања социјалних расхода са инфлацијом и бројем корисника социјалне заштите (накнаде за породилско одсуство, новчана социјална помоћ и дечији додатак). У условима неопходне фискалне консолидације, неопходно је да Влада анализира програме социјалне заштите и да бољим таргетирањем социјалну помоћ усмери ка најсиромашнијим слојевима становништва. У Фискалној стратегији су представљени исправни принципи и сада остаје операционализација нових политика. С обзиром на то да је и у ранијим Владиним плановима указивано на потребу за реформом социјалне заштите, приметно је вишегодишње кашњење, а последице су нарастајући трошкови социјалне заштите и веће оптерећење за буџет.

Нето буџетске позајмице су планиране на знатно вишем нивоу него у претходним годинама, али је то последица нове Владине политике, а не нових кредита. При томе, могуће је да буџетска средства буду недовољна за нова права. Нето буџетске позајмице су за 2014. годину планиране на нивоу од 21,4 млрд динара (11,7 млрд у ребалансу за 2013. годину), али раст ових расхода не потиче од нових кредита. Напротив, у 2014. години предвиђено готово потпуно одустајање од различитих програма државног кредитирања. Од програма из претходних година задржани су само студентски кредити (1 млрд динара) и субвенционисање стамбених кредита за војна лица (0,4 млрд динара). Двадесет милијарди динара буџетских позајмица предвиђено је заправо за откуп потраживања по основу радног односа у предузећима у поступку реструктурирања, приватизације и стечаја. Ова средства замењују ранији Транзициони фонд (који је био сврстан у социјалну заштиту). Наиме, планира се да се радницима у предузећу у реструктурирању исплате заостале зараде и отпремнине, а да потом држава потражује ова средства након завршене приватизације предузећа. Дугорочно посматрано, само део ових кредита ће бити наплаћен, па ће се испоставити да је ненаплаћени део садашњих кредита заправо субвенција или губитак државе. Уз то, нацрт закона о приватизацији предвиђа исплату средстава и радницима из предузећа која нису у процесу реструктурирања, а који остану без посла у процесу приватизације предузећа у којима држава има власништво. Коначно, плаћање отпремнина и повезивање стажа из буџета (по истом принципу) предвиђа се, према изменама закона о стечају, и за раднике из предузећа у приватном власништву (а не само у државном). Иако је тешко предвидети колико људи може у 2014. години рачунати на буџетска средства по наведеним основама, промене закона предвиђају права за потенцијално више десетина хиљада људи.⁶⁶ Због тога је неизвесно да ли ће 20 млрд динара бити довољно за исплату свих права у 2014. години. Спровођење описаних одредби нацрта закона о стечају и приватизацији за више од 30.000 људи (што би завршетком приватизације током 2014. могло да се догоди) значило би да је потребан већи износ од буџетираних 20 млрд динара. С друге стране, уколико се процес приватизације не заврши у следећој години, планирани износ од 20 млрд може бити довољан за мањи број радника који остану без посла, али ће се у том случају расходи за одржавање неприватизованих предузећа појавити на другом месту – као непланиране субвенције из буџета или расходи Фонда за развој, на пример.

Капитални издаци у 2014. години планирани су амбициозно и постоји могућност да се не потроше сва предвиђена средства. Предлогом буџета за 2014. годину планиране су инвестиције у вредности од око 52 млрд динара, што је за чак 55%

⁶⁶ Само у предузећима у реструктурирању и у предузећима при Агенцији за приватизацију има, према подацима Министарства привреде, око сто хиљада запослених.

више у односу на план из ребаланса 2013. године. Утемељен је став да ће у 2014. години капиталне инвестиције бити веће него у 2013. години – активираће се неки заостали радови и покренуће се нове инвестиције – али треба имати у виду да од 2009. године капитални расходи из буџета Републике сваке године износе око 30 млрд динара.⁶⁷ Стога сматрамо да ће, и поред потребног и пожељног оживљавања капиталних инвестиција, планирана средства за ове намене у 2014. години остати делом неискоришћена.

⁶⁷ Након десет месеци у 2013. години, капитални издаци из буџета Републике износе 14 млрд динара, што говори о изузетно слабом планирању и извршењу инвестиција.