



Република Србија
Фискални савет

ФИСКАЛНИ САВЕТ

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

Стање јавних финансија у Србији је алармантно и захтева одлучне мере фискалне политике. Првих осам месеци 2012. године обележили су готово неконтролисани раст фискалног дефицита и јавног дуга, па је и могућност избијања дужничке кризе постала врло вероватна. Фискални савет процењује да би консолидовани дефицит државе (без нових мера Владе) до краја године могао да износи око 216 милијарди динара (6,5% БДП-а). На републичком нивоу дефицит би у 2012. години, без нових мера Владе, износио 197 милијарди динара. Тренутни ниво јавног дуга Србије је 56, 5 одсто БДП-а, а до краја године он ће достићи, а можда чак и престићи ниво од 60% БДП-а. За финансирање дефицита и отплату главнице јавног дуга до краја године потребно је обезбедити око 1,7 милијарди евра, а у 2013. години додатних четири до пет милијарди евра – што ће представљати озбиљан изазов.

Први одговор Владе на алармантно стање у јавним финансијама (ребаланс буџета) је неодговарајући, мада су структурне мере које се односе на пореску политику и умањење раста пензија и зарада – у основи добре. Предложени ребаланс буџета за 2012. годину није адекватан одговор на озбиљне изазове у јавним финансијама, зато што доноси додатно повећање дефицита уместо његовог смањења. То је последица великог повећања расхода („тринаеста пензија“, субвенције и друго), које превазилази уштеде које ће се остварити умањењем раста пензија и зарада и повећањем пореза.

Ребалансом су предвиђене уштеде и повећање прихода – од преко 20 милијарди динара. Промена пореских закона (повећање опште стопе ПДВ-а са 18% на 20%, повећање акциза на дуванске производе и стопе пореза на доходак грађана) утицаће на смањење дефицита за 15 до 17 милијарди динара, док ће се на основу мање октобарске индексације пензија и зарада у 2012. уштедети око 4 милијарде динара. Додатних 1-2 милијарде динара ће се уштедети на расходима буџетских корисника чији сопствени приходи прелазе на општи приход Републике. Све наведене мере Фискални савет оцењује позитивно.

Ребалансом је, међутим, предвиђено и додатно повећање расхода за преко 25 милијарди динара. Као нова, врло издашна расходна мера, која трајно повећава дефицит додата је „исплата тринаесте пензије“, која подразумева да се свим пензионерима чија су месечна примања мања од 15.000 динара, исплаћује додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, што ће државу коштати у 2012. години око 4 милијарде динара. Фискални савет сматра да предложени програм није фискално одговоран, као и да је лоше таргетиран. За субвенције и буџетске позајмице привреди (ФИАТ, грађевинарство, вагоноградња, субвенционисани кредити за ликвидност и остало) ребалансом је повећан буџет за преко 10 милијарди динара. Уз то, повећане су за око 9,5 милијарди динара субвенције у пољопривреди, као мера Владе за ублажавање последица суше. С обзиром на то да је садашњи систем субвенција растрошан и неселективан, пре било каквог повећања ових издатака, било је неопходно преиспитати постојећа издвајања за субвенције.

У појединим министарствима предвиђено је повећање раста зарада мимо важеће законске индексације. Ребалансом буџета је предвиђено укупно повећање издвајања за зараде у односу на претходну годину за готово 15%, што се никако не може објаснити законском индексацијом. Посматрано детаљније – по појединачним министарствима – уочили смо повећања расхода за запослене која урушавају сва законска ограничења у погледу кретања зарада у јавном сектору (Министарство унутрашњих послова). Оваквом праксом, коју смо уочили и на локалном нивоу власти, релативизује се значај предложеног ограничења раста зарада.

Фискални савет сматра да је средства за нове мере било могуће обезбедити прерасподелом у оквиру расположивих средстава, а не повећањем дефицита. Важно је истаћи да су неки буџетски корисници и нивои власти у 2012. години неуобичајено много повећали своје расходе, а пре свега локална самоуправа. У првој половини 2012. године издаци за субвенције на локалном нивоу реално су повећани за чак 40%, издаци за набавку робе и услуга за око 30%, а расходи за зараде реално су порасли за око 12% у односу на исти период претходне године. Сматрамо да је било неопходно извршити рационализацију расхода локалне самоуправе и тим средствима финансирати неке нове расходне мере Владе (ублажавање последица суше, на пример) које се сада финансирају повећањем дефицита. Снажна фискална консолидација није могућа без отклањања неравнотеже која је изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године створена између прихода и расхода буџета Републике и локалних заједница.

Смањење дефицита у наредним годинама мора да буде изузетно оштро, да би се зауставио даљи раст јавног дуга и тако избегла дужничка криза. Раст јавног дуга је по свему судећи неизбежан и у 2013. години, али је тренд раста могуће преломити у 2014. години, а затим започети његово трајно смањивање. Да би се то постигло, Фискални савет је израчунао да би дефицит државе у 2013. години требало да износи 3,5% БДП-а, у 2014. години 1,9% БДП-а, у 2015. години 1% БДП-а, док би се у 2016. години остварила фискална равнотежа. У случају да прилагођавање дефицита буде снажно, али не толико колико препоручује Фискални савет (као репер смо узели најаву Владе да ће дефицит у 2014. години износити 4% БДП-а), однос јавног дуга према БДП-у би наставио да расте и у 2014. години, а вероватноћа банкрота државе би била врло велика.

Три су кључне групе мера којима би се избегла криза јавног дуга, а Влада је започела спровођење две. У свом извештају од маја Фискални савет је дефинисао три основна стуба на којим би почивао успешан програм фискалне консолидације. То су: 1) пореска реформа, 2) замрзавање раста пензија и плата и 3) уштеде које би се оствариле реформама јавног сектора. Влада је за сада започела спровођење прве две групе мера.

Премда постоје одређене модификације у односу на наш предлог, фискалне импликације мера које је предложила Влада у домену пореске политике и контроле раста пензија и плата готово су идентичне као у предлогу Фискалног савета. Тако је уместо пореске реформе коју је предложио Фискални савет, а која је уз повећање ПДВ-а подразумевала и смањивање оптерећења на рад, Влада дала предлог нешто мањег повећања ПДВ-а, али без смањења оптерећења рада. Ефекти на повећање прихода су врло слични у оба случаја. Још већа је подударност између предлога Фискалног савета и предлога Владе по питању контроле раста пензија и зарада у јавном сектору. Након нашег извештаја из маја дошло је до убрзања инфлације, тако да је предлог ниског индексирања пензија и зарада са 2% у октобру и априлу следеће године, практично идентичан замрзавању – под претпоставкама о инфлацији које смо користили у мају 2012. године.

Изостаје, међутим трећи, реформски стуб фискалне консолидације, који је, према нашем мишљењу, и најбитнији. Потребно је напokon окончати реструктурирање и приватизацију друштвених предузећа у надлежности Агенције за приватизацију (са око 97.000 запослених), смањити број запослених у јавном сектору, спровести пензијску реформу, успоставити одрживи систем фискалне децентрализације, смањити ниво субвенција итд. Само једну од ових мера смо до сада препознали у предлозима Владе – ону која се тиче рада агенција и буџетских корисника са сопственим приходима – и то Фискални савет подржава. Међутим, већина других, вероватно и још важнијих мера за избегавање кризе, није примењена нити се њихова примена најављује. Ребалансом буџета за 2012. годину, али и првим најавама за 2013. чак је предложено повећање уместо смањења појединих ставки буџета, попут субвенција, које сматрамо кључним местима за остварење уштеда. То указује на могућност да изостане допринос трећег стуба фискалне консолидације (који се односи на реформе јавних расхода), али и да неумерена државна потрошња поништи уштеде које ће се остварити ограничавањем раста плата и пензија и повећањем пореза.

(Напомена: извештаје Фискалног савета можете преузети на сајту: www.fiskalnisavet.rs)

РЕЗИМЕ ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА С ФИСКАЛНИМ УТИЦАЈИМА

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

Предложене пореске измене ће омогућити додатне буџетске приходе у 2013. години у износу од преко 40 млрд. динара, односно годишње повећање јавних прихода за око 1,5% БДП-а у средњем року. Очекује се да предложено повећање опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% омогући повећање прихода за око 32 млрд. динара у 2013. години. Међутим, повећање прага за улазак у ПДВ систем, омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по реализацији уместо по фактури и повећање ПДВ накнаде пољопривредницима са 5 на 8%, имаће за последицу (једнократни) мањак од око 13 млрд. динара у 2013. години. Повећање акциза на дуванске прерађевине и нафтне деривате ће омогућити повећање прихода за око 9 млрд. динара. Повећање пореске стопе на приходе од камата и дивиденди са 10 на 15%, у оквиру пореза на доходак грађана, омогућиће повећање прихода за 6 млрд. динара. Такође, најављено повећање стопе пореза на добит предузећа са 10 на 12% требало би да омогући додатне приходе од око 6 млрд. динара.

Фискални савет позитивно оцењује напоре ка укидању различитих облика квазифискалних намета. Међутим, пошто њихово успешно елиминисање захтева систематске напоре током наредних година нисмо у могућности да дамо коначну оцену овог сегмента пореског пакета. Свакако се ради о кораку у правом смеру, који ће захтевати истрајност и доследну имплементацију у наредним годинама.

Позитивно оцењујемо предложене измене и допуне Закона о пореском поступку и пореској администрацији и Закона о фискалним касама и сматрамо да ће оне допринети ефикаснијој контроли пореских обвезника и административном растерећењу предузетника. Основне измене укључују укидање обавезе регистровања промета фискалним касама за мале предузетнике који се баве производном делатношћу и порез плаћају паушално, ограничавање могућности забране обављања делатности за обвезнике који нису регуларно регистровали промет путем фискалних каса, као и повећање надлежности Пореске управе.

Промене у буџетском третману сопствених прихода представљају позитивну промену. Брисањем појма сопствених прихода буџетских корисника који постају општи приходи буџета ствара се претпоставка за побољшање стања у јавним финансијама. Ипак, списак корисника који ће бити у систему консолидованог рачуна трезора (а тиме и оних који остају изван система) одређује се посебним актом, па је непознато у којој мери ће се жељене промене у управљању јавним средствима и остварити.

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

Предвиђено је утврђивање максималне зараде у јавном сектору. Утврђивање максималне зараде и највеће зараде за пратеће послове је оправдано, пошто је важећи законски оквир изузетно компликован и отвара могућности да радници са истим квалификацијама и занимањима зарађују и вишеструко различите зараде у различитим деловима јавног сектора. Изузећа нису сасвим транспарентна, пошто се одредбе закона не примењују или на поједине институције или на одређене врсте посла.

„Тринаеста пензија“ је нова фискално издашна расходна мера коју негативно оцењујемо – јер је лоше таргетирана, неконзистентна и трајно повећава дефицит. Јавни расходи се овим програмом повећавају за око 8 милијарди динара годишње, што значи да ће у 2012. бити повећани за око 4 млрд. динара.

Закон о јавним предузећима доноси неколико побољшања, која могу да донесу позитивне ефекте на јавне финансије. Оцењујемо да је поступак јавног конкурса за избор директора јавних предузећа задовољавајуће дефинисан, али остаје да се види како ће бити спровођен у пракси. Како би се додатно ојачала професионализација управљања ЈП, требало би размотрити могућност да се и чланови надзорних одбора такође именује на основу јавног конкурса.

(Напомена: извештаје Фискалног савета можете преузети на сајту: www.fiskalnisavet.rs)

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

Закон	Основне карактеристике	Оцена	Фискални ефекат
Закон о порезу на додату вредност	- Повећање опште пореске стопе са 18 на 20% - Повећање ПДВ накнаде пољопривредним произвођачима са 5 на 8% - Повећање прага за улазак у ПДВ систем са 4 на 8 милиона динара годишњег промета - Укидање прага за добровољан улазак у ПДВ систем - Повећање границе за месечно плаћање ПДВ-а са 20 на преко 50 милиона динара - Омогућавање малим и средњим предузећима с годишњим прометом мањим од 50 милиона динара да своје обавезе измирују по наплати потраживања уместо по фактурисаном потраживању	- Повећање ПДВ-а је оправдано - Повећање прага за улазак у ПДВ систем је оправдано - Повећање границе за месечно плаћање ПДВ-а са 20 на преко 50 милиона динара је у складу с добром пореском праксом - Омогућавање да се ПДВ обавезе измирују по наплати уместо по фактури није у складу са добром пореском праксом и непотребно усложњава порески систем	-Додатни буџетски приходи од повећања стопе ПДВ-а износе око 7 млрд. динара до краја 2012. и око 32 млрд. динара у 2013. -Терет повећања опште стопе ПДВ-а са 18 на 20% сносиће потрошачи, с тим што ће богатија домаћинства сносити нешто већи терет пореског повећања од сиромашнијих домаћинстава -ПДВ по наплати уместо по фактури, повећање прага за улазак у ПДВ систем и повећање ПДВ накнаде пољопривредницима имаће негативни буџетски ефекат у 2013. од око 13 млрд. динара
Закон о акцизама	- Специфични износ акцизе на дуванске прерађевине повећава се са 33 динара на 43 динара по паклици (45 динара од 1. јула 2013. године) - Пропорционални износ акцизе смањује се са 34 на 33% - Акциза на (безоловни) бензин остаје на истом нивоу (49,6 динара по литру), док се повећавају износи акциза на гасна уља (са 37 на 42 динара по литру) и течни нафтни гас (са 18 на 30 динара по килограму) - Делимична рефакција акцизе на гасна уља и течни нафтни гас за сектор транспортних услуга - Обрачун акцизе на кафу у апсолутном номиналном износу по килограму нето масе	- Повећање акциза на дуванске прерађевине је оправдано - Смањења разлике између износа акциза на различите нафтне деривате је у складу са добром пореском и хармонизацијом с директивама Европске уније - Омогућавање рефакције акцизе на нафтне деривате за транспортну делатност створиће додатне дисторзије у привреди - Предложена промена начина обрачуна акцизе на кафу је у складу са европском праксом	-Предложене измене акцизног система ће омогућити повећање јавних прихода за око 0,25% БДП-а годишње

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

	бюджетских корисника - Таксе се могу уводити само законом и висину такси прописује закон или се законом даје право субјекту да одреди висину таксе, при чему се претходно мора добити сагласност министарства	- Непрецизно је остављен оквир да се део средстава корисника јавних средстава и даље води изван консолидованог рачуна трезора - Остварују се уштеде на основу промена концепта сопствених прихода - Позитивно оцењујемо одредбе закона у вези с таксама и накнадама	концепта сопствених прихода износе до 10 млрд. у 2013. години
б) јавни расходи	- Промењена правила индексације зарада у јавном сектору и пензија: у октобру 2012. и априлу 2013. предвиђа се њихов пораст за 2% - Планира се буџетска резерва за управљање развојном помоћи ЕУ	- Остварују се одговарајуће уштеде на основу модификације индексирања плата и пензија	-Уштеде у 2012. и 2013. години на основу индексације од 2% износе око 30 млрд. динара
Закон о утврђивању максималне зараде у јавном сектору	- Одређивање максималне зараде у јавном сектору - Предвиђено је уједначавање зарада за пратеће и помоћно-техничке послове	- Уједначавање највећих плата у јавном сектору - Уједначавање зарада запослених на помоћним пословима у јавном сектору - Нису обухваћене све врсте послова - Изузећа нису транспарентна, постоји могућност да се на неправичан начин уреде зараде у јавним предузећима и другим правним лицима	
Закључак Владе о програму „13. пензије“	- Пензионерима чија су примања мања од 15.000 динара месечно исплаћује се додатни трансфер из републичког буџета од 16.000 динара годишње, квартално, у четири једнаке рате	- Повећање фискалног дефицита - Програм произвољно одређује критеријум по коме се пензионисана лица могу сматрати социјално угроженим - Програм не сагледава укупно материјално стање домаћинства из кога пензионери потичу	-Годишњи трошак за буџет износиће око 8 млрд. динара -Јавни расходи до краја 2012. године биће повећани за око 4 млрд. динара

