

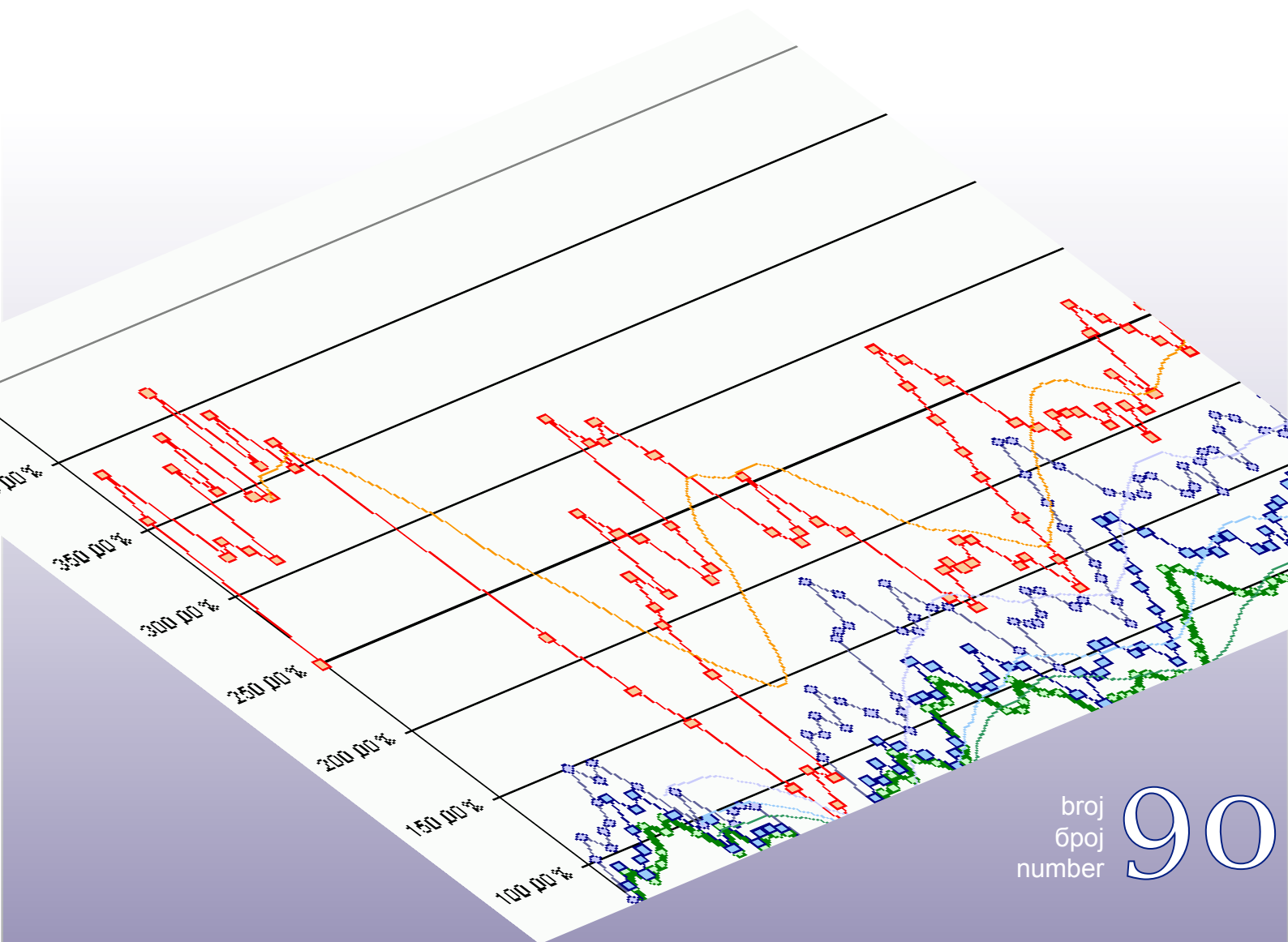
Bosna i Hercegovina
Odjeljenje za makroekonomsku analizu
Upravnog odbora Uprave za indirektno-
neizravno oporezivanje



Босна и Херцеговина
Одјељење за макроекономску анализу
Управног одбора Управе за indirektno
опорезивање

Macroeconomic Unit of the Governing Board of the Indirect Tax Authority

Oma Bilten



broj
број
number 90

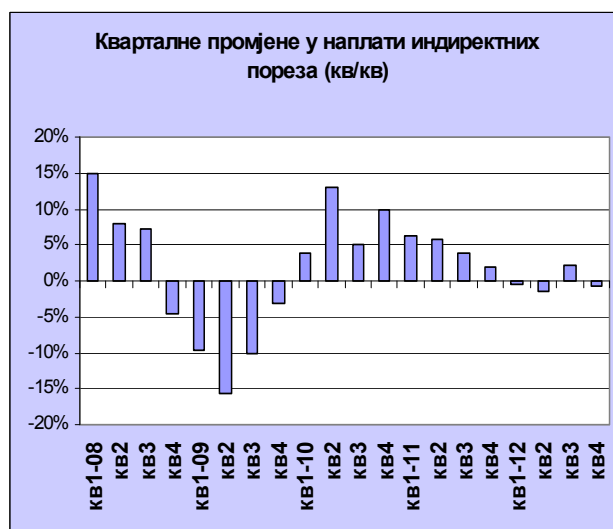
• Januar 2013 • Siječanj 2013 • **Јануар 2013** • January 2013 •

Уз овај број

Тренд наплате прихода од индиректних пореза у периоду јануар – новембар 2012 је, и поред снажних мјесечних турбуленција, био позитиван, за 0,1 п.п. изнад ревидираних годишњих пројекција прихода из октобра 2012. Неочекивано, с обзиром на традиционално високу наплату индиректних пореза, мјесец децембар је донио преокрет који не само да је анулирао до тада остварене позитивне ефекте него је приходе довео у негативну зону. Према прелиминарном извјештају УИО у децембру је прикупљено, по одбитку поврата, 411,9 мил КМ прихода или 5,8% мање него у децембру 2011. Укупна наплата прихода од индиректних пореза у 2012.години је износила 4,988 млрд КМ и мања је за 0,2% у односу на 2011.годину.



Графикон 1



Графикон 2

Прелиминарни подаци о наплати прихода по врстама указују да је укупна наплата индиректних пореза у 2012.г. била под снажним утицајем осцилација бруто ПДВ наплаћеног код увоза, те акциза на цигарете и деривата нафте. Опширнију анализу наплате индиректних пореза у 2012.г. објавићемо у наредном билтену када буду доступни коначни подаци о наплати прихода и повратима. У овом броју дајемо анализу фискалних ефеката диференциране акцизне политике у БиХ у свјетлу иницијатива за финансирање жељезница из намјенских индиректних пореза.

др Динка Антић
шеф Одјељења

Садржај:

Фискални ефекти увођења намјенских пореза за финансирање жељезница у БиХ	2
Одрживост јавног дуга: утицај каматне стопе и стопе раста БДП-а	13
Консолидовани извјештаји: ЈР, Институције БиХ, ентитети	18

техничка обрада : Сулејман Хасановић, ИТ сарадник
лектор : Дарија Тошић, проф. англистике

Фискални ефекти увођења намјенских пореза за финансирање жељезница у БиХ

(пише: др. сц. Динка Антић)

УВОД

У протеклих неколико година у јавности су изнесене иницијативе о финансирању жељезница БиХ из намјенског пореза. Углавном, иницијативе су се односиле на увођење додатне путарине из цијене нафтних деривата, а крајем 2012.године у јавности је пласирана и иницијатива о увођењу додатне посебне акцизе на цигарете намијењене финансирању жељезница и дирекција за путеве. И поред најаве, иницијативе до сада нису формално упућене Управном одбору Управе за индиректно опорезивање (УИО), који представља прву инстанцу за одлучивање у вези са политиком индиректних пореза. Најаве додатног опорезивања деривата нафте наишле су на противљење превозника, с обзиром да би раст улазних трошкова угрозио њихово пословање. С друге стране, превозници би увођењем намјенске путарине за жељезнице били доведени у неповољнији положај у односу на жељезнице, јер би из путарине директно финансирани своју конкуренцију. Приговори грађана односе се на ланчано поскупљење добара и услуга, које би настало као посљедица повећање цијена деривата нафте, што би, у датим околностима економске кризе, довело до даље контракције потрошње, пада запослености и економске активности.

У суштини, наведене иницијативе за увођење намјенског опорезивања жељезница имају двије стране које је потребно сагледати и ставити у контекст стандарда и праксе ЕУ. Једно подручје анализе представља питање ефикасности намјенских пореза у смислу фискалних и економских импликација, док се друго односи на питање намјене прикупљених пореза. До сада смо у два наврата анализирали импликације увођења намјенских пореза, из угла теорије опорезивања и система индиректних пореза у БиХ, а други пут у свјетлу правила државне помоћи ЕУ за жељезнице.

У основи наведених иницијатива налази се мишљење да су мјере акцизне политике из 2009., које укључују увођење путарине за аутопутеве и посебне акцизе на цигарете, биле ефикасне и да ће укључивањем нових намјенских пореза бити постигнута иста издашност прихода.

Имајући то у виду потребно је слједеће:

- анализирати фискалне ефекте акцизне политике која је на снази од 1. јула 2009, а која се односи на увођења додатне путарине за аутопутеве и посебне акцизе на цигарете,
- размотрити иницијативе за финансирање жељезница у контексту средњорочних пројекција прихода за период 2013-2015.

ИНИЦИЈАТИВА #1: УВОЂЕЊЕ НАМЈЕНСКЕ ПУТАРИНЕ НА ДЕРИВАТЕ НАФТЕ

Иницијатива за финансирање жељезница из цијене нафтних деривата подразумијева увођење додатне путарине у износу од 0,05 КМ за литар деривата. Путарина из цијене нафтних деривата постоји у пореском систему БиХ већ десетак година, прво у пореским системима ентитета и Дистрикта, а од 2005.г. и у систему индиректног опорезивања БиХ. Реформа индиректних пореза је у том моменту значила само пренос надлежности у администрирању путарине са ентитетских пореских управа на УИО, будући да је задржан исти ниво опорезивања у висини од 0,15 КМ за литар деривата. Приходи од путарине припадају „танку“ (енгл. „pool“) прихода од индиректних пореза (царине, порез на промет/ПДВ, акцизе), који се прикупљају на јединствени рачун УИО према јединственим правилима и који се расподјељују према јединственим коефицијентима расподјеле. Након одбитка поврата индиректних пореза и удјела за финансирање буџета БиХ, индиректни порези се према коефицијентима, које утврђује Управни одбор УИО, расподјељују на

ентитете и Дистрикт Брчко. Расподјела трансфера индиректних пореза врши се према ентитетским прописима на ентитетске буџете и дирекције за путеве, те на ниже нивое власти (кантони, локалне заједнице).

Од 1. јула 2009.г. уведена је додатна путарина за финансирање аутоцеста у висини од 0,10 КМ за литар деривата нафте. За разлику од „стандардне“ путарине нова додатна путарина је намјенског карактера. Везивање одређених индиректних пореза за намјену је захтијевало значајне измјене у систему индиректног опорезивања у подручју расподјеле. У техничком смислу било је потребно осигурати засебно прикупљање додатне путарине на посебне рачуне код комерцијалних банака, те њихово издвајање из расподјеле, на сличан начин као што се ради са повратима индиректних пореза и средствима за финансирање буџета БиХ.

Издавање нове путарине из „танка“ прихода од индиректних пореза је захтијевало и доношење посебних коефицијената за њихову расподјелу. Наиме, имајући у виду да би искључива намјена прихода од додатне путарине требала бити кориштена за развој мреже аутоцеста, примјена критерија крајње потрошње, који је темељ за расподјелу индиректних пореза у БиХ, није одржива. Логика сврхе прихода од додатне путарине налаже да се њихова расподјела између ентитета и Дистрикта треба темељити на удјелу ентитета и Дистрикта у укупно планираној мрежи аутоцеста. Управни одбор УИО је крајем 2009.г. донио одлуку о привременим коефицијентима расподјеле према којој се приходи од додатне путарине расподјељују на сљедећи начин:

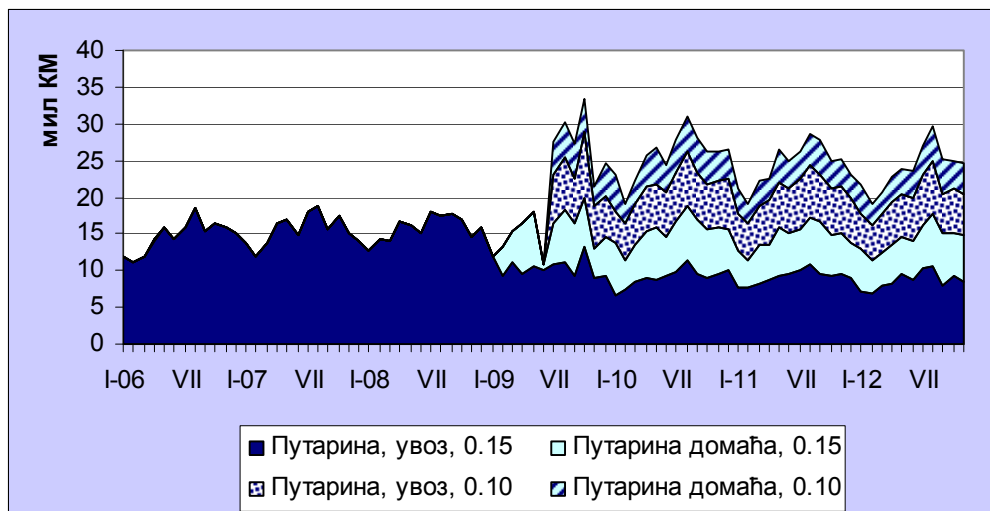
- 10% прихода се задржава на подрачуну јединственог рачуна УИО и служи за поравнање између ентитета и Дистрикта приликом утврђивања коначних коефицијената расподјеле;
- 90% прихода се дијели између корисника расподјеле на сљедећи начин:
 - Федерацији БиХ 59%
 - Републици Српској 39%
 - Брчко Дистрикту 2%.

Иако износ додатне путарине није толико значајан у финансијском смислу у односу на ПДВ или акцизе, ипак, с обзиром на свакодневно издвајање 10% наплаћених прихода од путарине, износи кумулирани на рачуну резерви временом постају све већи. Управни одбор УИО је у октобру 2011. донио одлуку о расподјели кумулираног износа резерви од 28 мил КМ на ентитете и Дистрикт према горе наведеним коефицијентима, испразнивши тако рачун резерви. Међутим, како од тада до данас није договорена коначна методологија расподјеле додатне путарине, настављено је са кумулирањем 10% прихода од путарине на рачуну резерви.

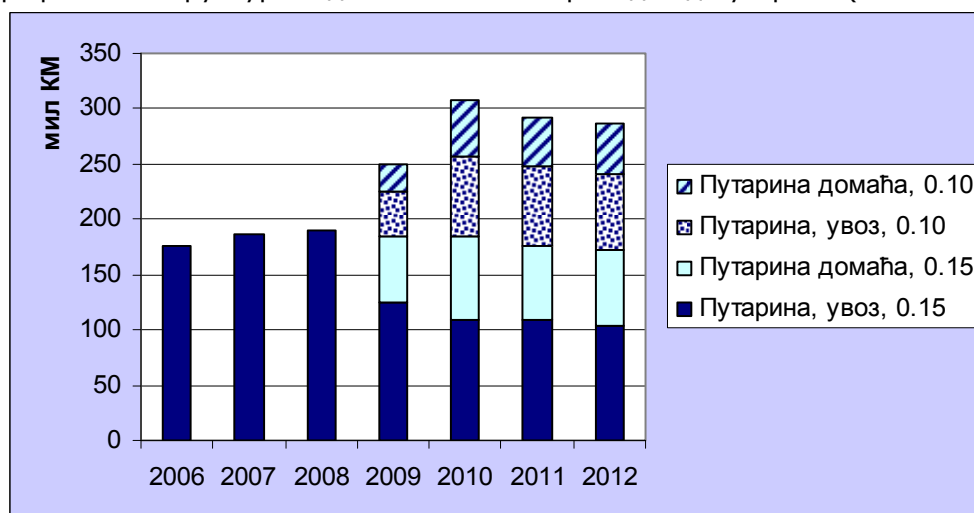
Фискални ефекти путарине

Приходи од путарине се могу аналитички посматрати с обзиром на поријекло деривата. До покретања Рафинерије крајем 2008.године приходи од путарине су се наплаћивали само при увозу. Већ од почетка 2009. евидентирају се приходи од путарине које уплаћује Рафинерија на деривате произведене у земљи. Од 1. јула 2009. ове двије основне врсте прихода од путарине се даље рашчлањавају према намјени прихода на путарину 0,15 КМ („стандардна“) и 0,10 КМ (за аутопутеве). Примјетно је да значај Рафинерије за прикупљање прихода од путарине временом све више расте због повећања производње деривата.

Графикон 1 Структура мјесечне наплате прихода од путарине (2006-2012)



Графикон 2 Структура годишње наплате прихода од путарине (2006-2012)



До ступања на снагу новог Закона о акцизама приходи од путарине из цијене нафтних деривата су се равномјерно повећавали у складу са растом економије и потрошње. Глобална економска криза доноси умјерено смањење потрошње деривата у БиХ, које се у 2009. и 2010. години кретало од 1 до 2,2%. Међутим, 2011. је донијела раст количина потрошње деривата (Графикон 3). Тренд пораста количине потрошње је настављен и у 2012. години.

Графикон 3 Потрошња деривата, трендови (2006-2012)



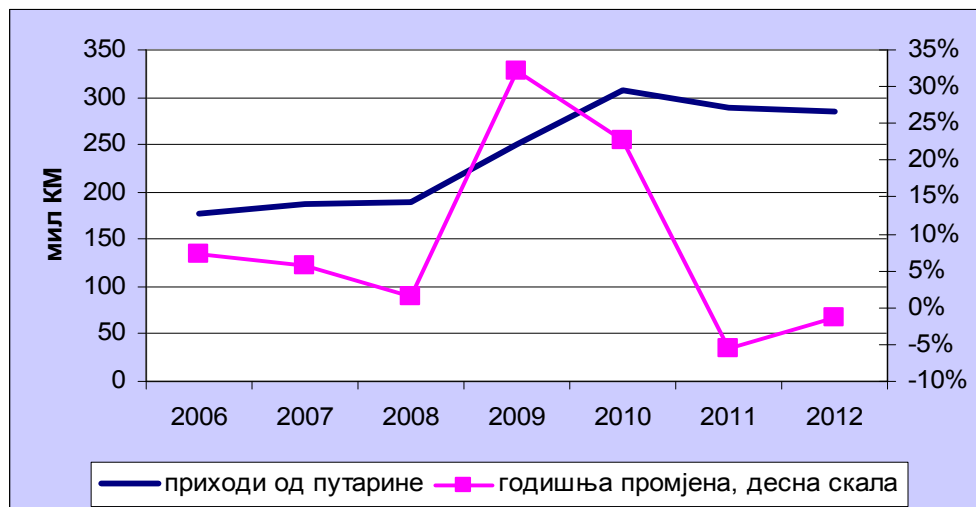
Очекивано, увођење додатне путарине за аутопутеве је довело до значајних фискалних ефеката. Укупни приходи од путарине су у 2009. били већи за 32% у односу на 2008. годину, односно 22,7% у 2010. у односу на 2009.г. С обзиром да је до промјене акцизне политике дошло средином 2009.г. ефекти увођења путарине се распростиру у другој половини 2009. и првој половини 2010.г. (Графикон 4).

Графикон 4 Приходи од путарине, кварталне промјене (кв/кв), 2009-2012



Поредећи трендове потрошње деривата и трендове наплате прихода од путарине може се уочити да приходи не прате истом мјером потрошњу деривата. Иако је у 2011.г. потрошња деривата порасла, приходи од путарине почињу падати, и то за 5,3% у 2011.г., те за 1,3% у 2012.години (Графикон 5). Основни узрок овој појави је диференцирано опорезивање деривата.

Графикон 5 Приходи од путарине, трендови (2006-2012)



Импликације диференцираног опорезивања деривата нафте

У претходном поглављу истакнута су дивергентна кретања потрошње деривата, мјереном литрама деривата на које се плаћају акциза и путарине, и наплаћених прихода у посљедњих неколико година као посљедица диференцираног пореског третмана деривата. До ступања на снагу новог Закона о акцизама диференцирано опорезивање обухватало је:

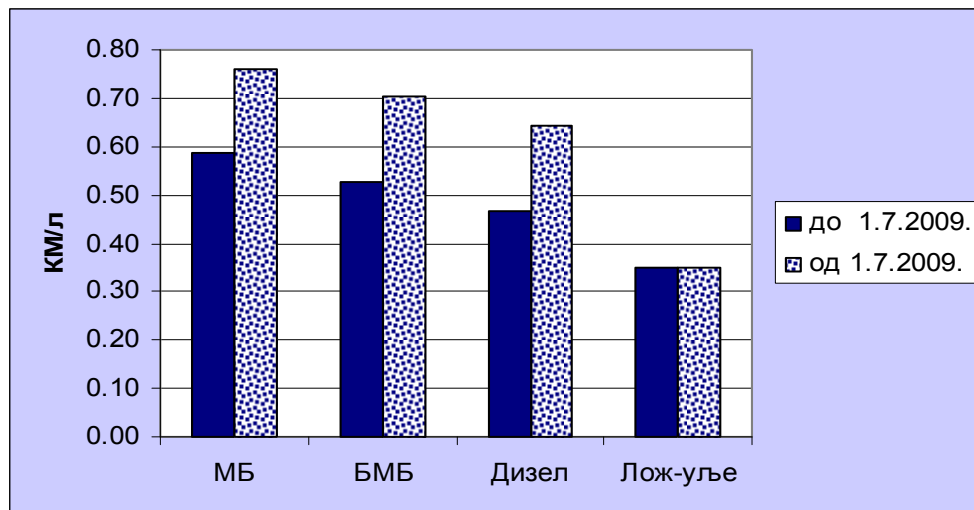
- (i) различит порески третман деривата у односу на врсту деривата, док су од новог Закона уведене и
- (ii) додатне олакшице за одређену употребу деривата.

Диференцирано опорезивање деривата према врсти деривата подразумијева примјену различитих стопа акциза и путарине за одређене деривате нафте. Стопа акцизе на дизел и лож-уље је мања него код бензина. И код врста бензина постоји диференцирање, те је моторни бензин више оптерећен акцизом него безоловни бензин. Међутим, на дизел и бензине се плаћа путарина, док се на лож-уље не плаћа. Из наведеног произилази да је лож-уље дериват који је најмање оптерећен порезима. Пореско оптерећење дизела и безоловног бензина је за 83% и 100%, респективно, веће него код лож-уља.

Наведене велике разлике у пореском терету увијек представљају потицај потрошачима на закониту, али и незакониту пореску евазију. Природна реакција субјеката који носе порески терет јесте да порески терет избјегну, умање или превале на другога. У случају опорезовања деривата потрошачи се могу определијелити за деривате који су мање опорезовани. Ова супституција потрошње је законита, али оставља посљедице по приходе. Посљедњих десет година удио бензина у укупним количинама погонског горива (дизел + бензини) се константно смањује. Промјене у структури потрошње погонских горива могу су објаснити нижим порезима на деривате, али и растућом преференцијом грађана БиХ према возилима да дизел. Појавом економске кризе, тренд смањења кориштења бензина у корист дизела је појачан. Један од разлога је свакако и економичност потрошње дизела у односу на возила на бензин. Начелно, потрошња дизела би требала бити мање цјеновно еластична у односу на бензин, будући да су велики потрошачи дизела компаније, за разлику од бензина којег углавном користе грађани.

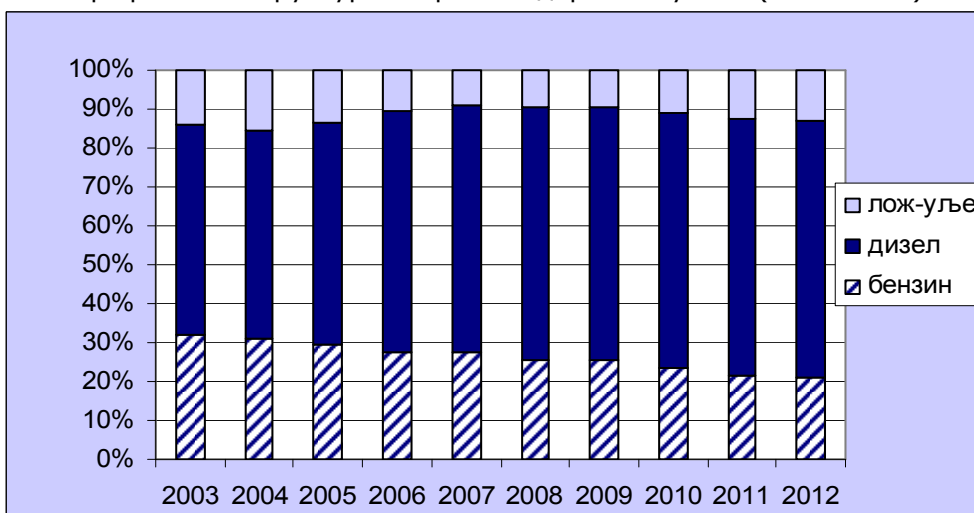
Увођењем додатне путарине разлика у пореском оптерећењу погонских горива, на једној страни, и лож-уља, на другој страни се значајно повећава, поготово у односу дизел - лож-уље (Графикон 6).

Графикон 6 Пореско оптерећење деривата у БиХ



Од доношења новог Закона количина лож-уља стављеног у промет се повећала за 40% у односу на 2008.г. То је, и поред ниског удјела лож-уља у укупним количинама деривата, довело до значајног помјерања структуре потрошње у корист ниско опорезованог лож-уља (Графикон 7). Може се закључити да је додатна путарина дала снажан потицај за злоупотребе код кориштења лож-уља за погон возила, умјесто за загријавање. Злоупотребе код лож-уља су довеле до губитка прихода од путарине.

Графикон 7 Структура потрошње деривата у БиХ (2003-2012)



Други фактор који је довео до смањења прихода од путарине у односу на очекиване јесте диференцирано опорезивање деривата нафте према употреби. Различит порески третман деривата према употреби егзистира у Закону од 1. јула 2009, а пуни ефекат је испољен од 2010.године. Диференцирање према употреби је извршено на два начина: ослобађањем рудника, термоелектрана и жељезнице плаћања путарине на дизел и повратом акциза на

лож-уље које се користи за загријавање пословних и приватних просторија и објеката за пољопривредну производњу (стакленика и пластеника).

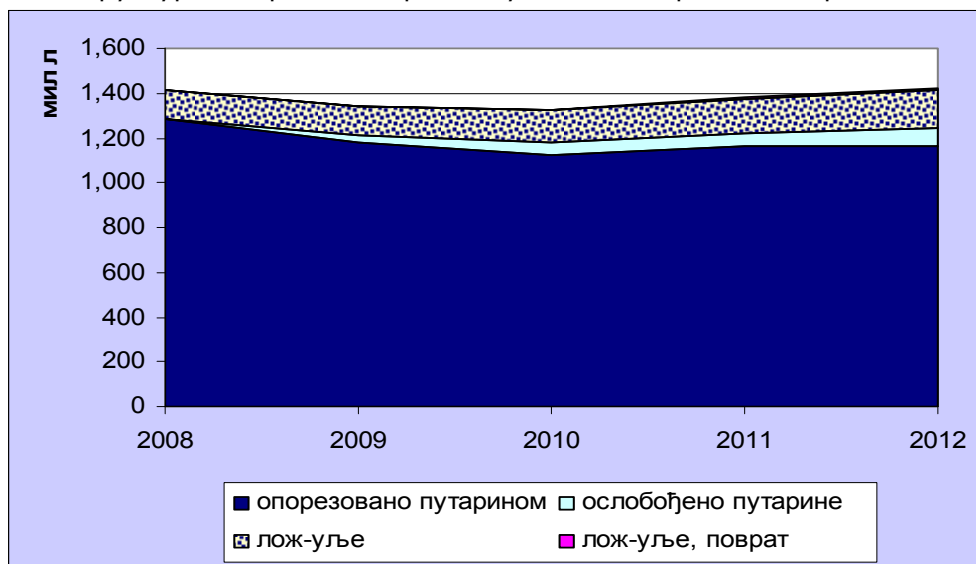
Ослобађање рудника, термоелектрана и жељезница односи се на количине дизела које користе наведени привредни субјекти у процесу производње или пружања услуга, као и за рад возила која се не возе категоризираним цестама. Количине дизела који се може ослободити путарине према Закону одобрава Управни одбор УИО на приједлог ентитетских влада, односно надлежних ентитетских министарстава. Примјетан је растући тренд ослобођених количина дизела из године у годину, тако да за 2012.г. ослобађања по овој основи износе 7,6% дизела стављеног у промет. Губитак прихода од путарине по овом основу у 2012.г. могао би износити максимално 19,3 мил КМ¹.

Поврат акцизе на употребу лож-уља за загријавање, осим што умањује приходе од акциза, дјелује потицајно на веће кориштење лож-уља за загријавање од стране грађана, пословних субјеката и пољопривредника, али и на пораст злоупотреба, чиме се губе и приходи од акциза и приходи од путарине. Примјетан је растући тренд поврата акциза на лож-уље. У 2010.г. враћено је 1,5 мил КМ, а у 2012.г. 3,4 мил КМ, што кореспондира са 11,3 милиона литара лож-уља.

Пројекције прихода од путарине

Може се закључити да је политика диференцираног опорезивања деривата нафте у протекле три године довела до смањења количине деривата који се опорезују путарином (Графикон 8), што је изазвало ерозију прихода од путарина. Неповољна чињеница је да су олакшице ступиле на снагу у вријеме економске кризе, пада потрошње и производње, тако да губитке прихода од путарине није могуће надомјестити повећаном потрошњом опорезивих деривата нафте.

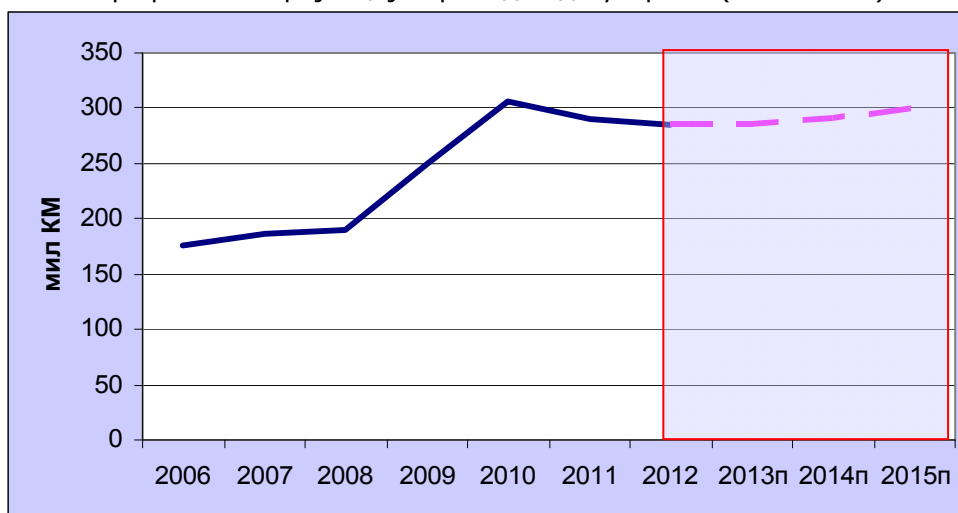
Графикон 8. Структура потрошње деривата у БиХ с обзиром на опорезивање путарином



¹ Може се очекивати да износ губитака прихода од путарине буде и нижи, с обзиром да се ради о планираним количинама. На примјер, у 2011.г. стварно је потрошено свега 80% количина које су одбрене од стране УО УИО, па су губици на путарини износили 16,7 мил КМ.

Кретање прихода од путарине у наредне три године зависиће од економског опоравка БиХ. Међутим, према последњим пројекцијама Одјељења², чак и у случају повољног макроекономског сценарија, очекивани пораст прихода од путарине у 2013., 2014. и 2015. години би био незнатан, свега 0,3%, 1,7% и 3,1%, респективно, због раста губитака прихода по основу диференциране политике опорезивања деривата и пораста злоупотреба код употребе лож-уља.

Графикон 9 Пројекција прихода од путарине (2013-2015)



Евентуално увођење додатне путарине би само појачало досадашње испољене негативне ефекте и дало потицај порасту пореских превара, водећи мањој наплати прихода од очекиване.

ИНИЦИЈАТИВА #2: УВОЂЕЊЕ НАМЈЕНСКЕ ПОСЕБНЕ АКЦИЗЕ НА ЦИГАРЕТЕ

Битан квалитет новог Закона о акцизама јесте постепена хармонизација опорезивања цигарета са стандардима ЕУ. С обзиром да су стандарди ЕУ у овом подручју комплексни, те да су се у међувремену и промијенили, почетна фаза хармонизације укључила је увођење концепта најпопуларније цјеновне категорије цигарета, минималне акцизе и посебне акцизе, те континуирано повећање посебне акцизе док укупна акциза на најпопуларнију цјеновну категорију не достигне 126 КМ / 1000 цигарета. Како је до сада најпопуларнија цјеновна категорија цигарета редовно била и најјефтинија очигледно је да ће се процес повећања посебне акцизе окончати када прописани минимум акцизног оптерећења достигну најјефтиније цигарете.

О ефектима континуиране хармонизације акциза на цигарете на приходе од акциза и тржиште цигарета постоји низ објављених анализа у билтенима Одјељења од 2009. до данас. За потребе анализе иницијативе за увођење намјенске посебне акцизе за финансирање жељезница осврнућемо се укратко на фискалне ефекте у 2012. години и очекиване трендове до 2015. године.

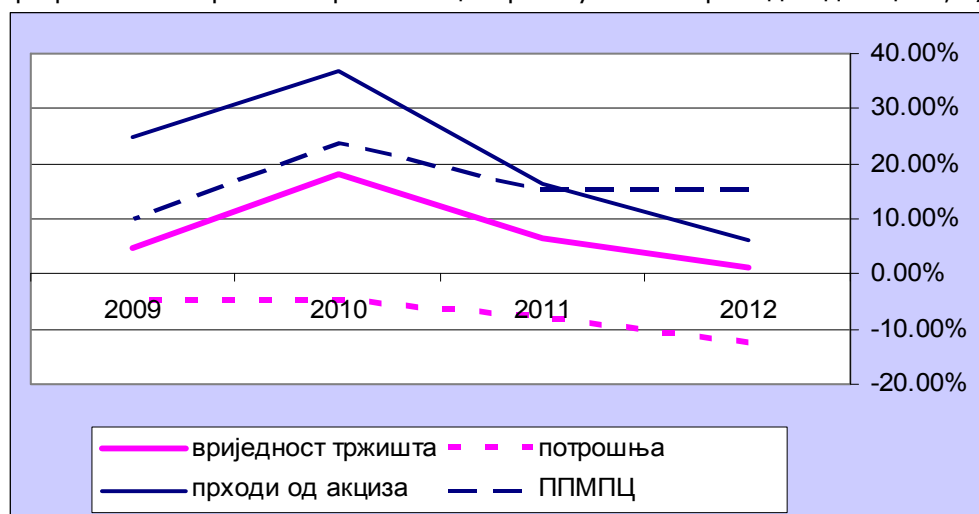
Повећање акцизног оптерећења првих година је донијело снажан раст малопродајних цијена цигарета и прихода од акциза, уз умјерени пад потрошње цигарета, мјерене бројем акцизних

² ОМА Билтен бр. 88/89, Новембар/Децембар 2012., www.oma.uino.gov.ba.

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, Е-mail: oma@uino.gov.ba
 Сарајево: Ђоке Мазалића 5, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

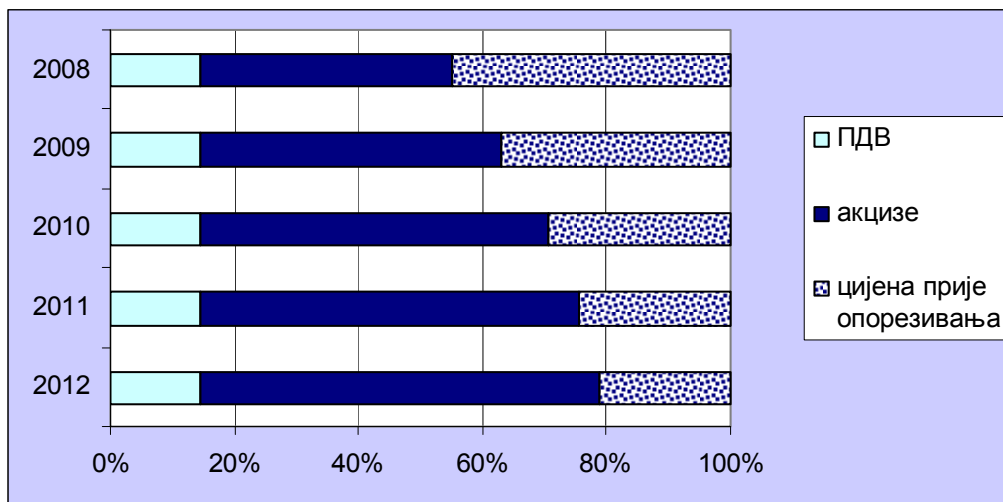
маркица. Међутим, у 2012. години долази до веће контракције потрошње цигарета од очекиване. Један од разлога је продубљавање економске кризе, пад дохотка и раст незапослености. Један дио грађана потпуно одустаје од конзумирања цигарета или радикално смањује потрошњу. Повећана цјеновна еластичност иначе високо нееластичних цигарета може бити резултат раста црног тржишта. Наиме, високо пореско оптерећење цигарета даје велики потицај потрошачима за избјегавање плаћање пореза. Многи од њих су прибјегли супституцији потрошње скупљих цигарета са мање опорезованим фино резаним дуваном. Високе малопродајне цијене цигарета представљају потицај за ширење нерегистроване домаће производње резаног дувана и изналажење нових канала за неопорезовани увоз дувана у БиХ. На тај начин, легална супституција цигарета резаним дуваном добја је карактер нелегалне пореске евазије.

Графикон 10 Кретање тржишта цигарета у БиХ и прихода од акциза, Г/Г



Негативни трендови на тржишту цигарета у 2012. години довели су до успоравања раста вриједности регуларног тржишта цигарета на само 1,6% у 2012.г. у односу на 2011.г. (Графикон 10). Како се највећи дио раста вриједности тржишта односио на порезе (акцизе и ПДВ) успоравање раста значи и ниже фискалне ефекте у односу на очекиване. Иако је раст просјечне пондерисане малопродајне цијене (ППМПЦ, Графикон 10) у 2012.г. био изнад очекиваног то није био довољно да се компензује пад потрошње цигарета. Смањење опорезованих количина цигарета због све веће употребе мање опорезованог резаног дувана или неопорезованог дувана из нелегалне производње и увоза довело је то снажне ерозије прихода од акциза на цигарете, а тиме и очекиваних фискалних ефеката који би могли допринијети фискалној консолидацији БиХ.

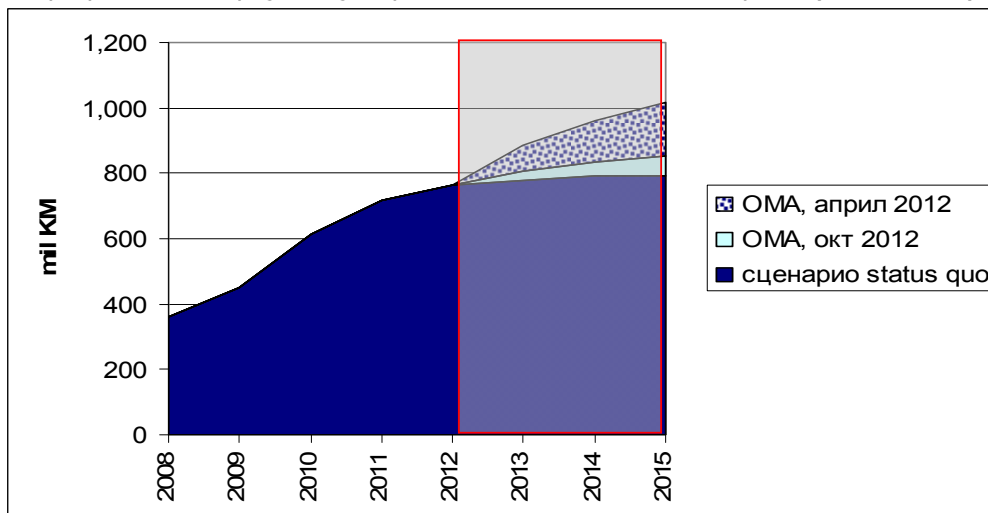
Графикон 11 Компоненте вриједности тржишта цигарета у БиХ



Јачање црног тржишта озбиљно нагриза регуларно тржиште цигарета и угрожава пословање компанија из дуванске индустрије. У односу на 2008.г. удио у вриједности тржишта цигарета, из којег компаније покривају трошкове и остварују добит, је у 2012. био номинално мањи за 37%. Релативни удио цијене прије опорезивања у структури вриједности тржишта цигарета је смањен са 45%, колико је износио 2008.г., на 21% у 2012 (Графикон 11).

Неочекивани трендови на тржишту цигарета су захтијевали ревидирање пројекција прихода од акциза (Графикон 12). Стагнација вриједности тржишта цигарета указује на сужени простор за повећање прихода од акциза у 2013.г. и наредним годинама, без обзира на даље повећање посебне акцизе.

Графикон 12 Пројекције прихода од акциза на цигарета (2013-2015)



Неповољна чињеница јесте да је почетна предност БиХ у окружењу у погледу висине акцизе анулирана, тако да сада постоји реална опасност кријумчарења јефтинијих цигарета из Србије и других земаља на истоку, чије је акцизно оптерећење испод растућег оптерећења у БиХ. Једини начин да се ефекти политике акциза поново доведу на планирану трасу раста јесте затварање канала цурења прихода од акциза. То би конкретно значило усклађивање

опорезивања фино резаног дувана са стандардима ЕУ и појачан инспекцијски надзор увоза и тржишта.

Према сценарију *status quo*, који подразумева слаб економски опоравак земље и задржавање садашње политике опорезовања резаног дувана, очекује се наставак тренда пада потрошње истим темпом као и у 2012.г.. Према сценарију предвиђен је скроман раст прихода од акциза иако би планирано повећање акциза у Србији требало смањити одлив прихода због кријумчарења цигарета. Наиме, претпоставља се да ће јаз између пореског оптерећења цигарета и фино резаног дувана сваке године бити све већи као резултат континуираног повећања посебне акцизе до 2015.г. и задржавања исте акцизе на дуван. Реално је очекивати да ће то још више подстакнути легалну и нелегалну супституцију цигарета фино резаним дуваном, што би у коначници могло анулирати позитивне ефекте смањења кријумчарења цигарета из окружења.

ЗАКЉУЧАК

Иницијативе за изналагање додатних извора пореских прихода за финансирање жељезница полазе од статичке процјене износа додатних прихода, без сагледавања негативних фискалних и економских импликација политике акциза која је на снази од 1. јула 2009., поготово у вријеме економске кризе.

Анализа фискалних импликација мјера акцизне политике у подручју путарине и опорезивања цигарета, које су на снази од 1. јула 2009., само потврђује познату теоријску поставку да повећање пореског терета не доноси пропорционално повећање пореских прихода. У сваком случају раст пореза дјелује негативно на потрошњу, штедњу, инвестиције и запосленост. Негативни ефекти пореза се појачавају уколико законодавац повећава стопе пореза само селективно, омогућавајући диференцирано опорезивање производа који се могу користити узајамно као супститути. Увођењем диференцираног пореског третмана према употреби, категорији обвезника и сл. отвара се простор за легално избјегавање пореза, али и за пореске преваре.

Увођење додатне путарине за финансирање жељезница још више би дало потицаја потрошачима на злоупотребе кориштења лож-уља као погонског горива. С друге стране, увођење додатне акцизе на цигарете би нарушило досадашњи приступ постепеног и уједначеног повећања посебне акцизе за 0,15 КМ по паклици годишње, за који се залаже Управни одбор УИО. Рапидно једнократно повећање посебне акцизе за 0,30 – 0,40 КМ по паклици само би продубило постојеће дисторзије на тржишту цигарета и још више мотивисало произвођаче дувана и потрошаче на нелегалну производњу, увоз и потрошњу резаног дувана. Штавише, то би неутрализовало ефекте најављеног повећања акциза у Србији, поновно стварајући простор за кријумчарење цигарета у БиХ.

Из горње анализе може се закључити да би фискални ефекти иницијатива били упитни (додатна посебна акциза на цигарете) или мањи од очекиваних (додатна путарина). У оба случаја фискални ефекти не би били довољни за финансирање огромних дубиоза жељезница. У свјетлу те чињенице крајње нерелна су и очекивања да би се из додатних прихода могла градити жељезничка инфраструктура и дионице коридора Vc.

Одрживост јавног дуга: утицај каматне стопе и стопе раста БДП-а

(Припремила: Александра Регоје, макроекономиста)

УВОД

Када можемо рећи да је фискална политика одржива? Општи је став да је одржива она политика која не води ескалацији или сталном расту удјела дуга у бруто друштвеном производу. Тако да је основни показатељ одрживости, у ствари, висина и стопа раста удјела дуга у БДП-у. Искуства многих земаља су показала да су високи удјели дуга у БДП-у скупи те да често постају неодрживи, у смислу да захтијевају измјене економских политика. Високи удјели дуга врше притисак на каматне стопе и тиме повећавају компоненту отплате, смањујући простор за фискалне маневре.

Године које су претходиле глобалној финансијској кризи специфичне су по снажном расту приватног дуга у бројним развијеним економијама. Са друге стране, године након избијања кризе карактерише снажан раст јавног дуга. Стога не изненађује чињеница да у посљедње вријеме тематика смањења дуга поприма огроман значај.

Бројне земље су забиљежиле снажан раст јавног дуга у протеклих неколико година. Раст је донекле посљедица мјера стимулисања привреде у условима економске кризе, али је у много већој мјери узрокован падом јавних прихода. У случају земаља Европске уније у периоду од 2008. до 2011. године је дуг опште владе порастао за 20 процената бруто друштвеног производа (БДП). У наредном периоду се предвиђа наставак тренда раста јавног дуга у бројним земљама. Колико ће дуго раст трајати зависи од бројних фактора, а између осталог: коначних посљедица кризе, стопе раста економије и камата, као и пореских политика и политика јавних расхода.

НАПРЕДАК У СМАЊЕЊУ ДЕФИЦИТА

Развијене земље су учиниле значајан напредак у смањењу фискалних дефицита, након њиховог оштрог раста на почетку глобалне економске и финансијске кризе. Циклично прилагођени биланси постепено су пали, након њихове ескалације у 2009. години. Очекује се да ће у 2013. години половина развијених земаља довести ове показатеље на преткризни ниво.

Графикон 1



Извор: IMF Fiscal Monitor (2012), табела 1, стр.2

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, E-mail: oma@uino.gov.ba
Сарајево: Ђоке Мазалића 5, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

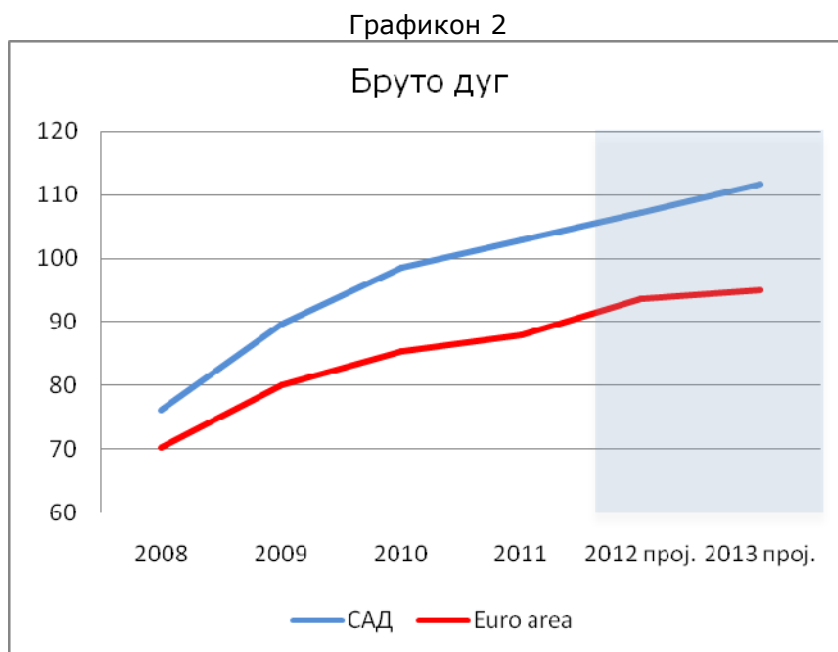
Опоравак циклично прилагођених биланса се такође очекује код око 40% земаља у развоју (енг. *emerging market economies*). Како је у просјеку раст дефицита код ових земаља био мање изражен него код развијених земаља, била су потребна и мања прилагођавања (графикон 1).

Код бројних неразвијених земаља се фискални рачуни нису много погоршали у периоду 2008-2010. У трећини неразвијених земаља се очекује да ће циклично прилагођени дефицити у 2013. години бити нижи од оних у 2007. години.

СМАЊЕЊЕ ДЕФИЦИТА ЈОШ УВИЈЕК НИЈЕ ДОВЕЛО ДО СТАБИЛИЗАЦИЈЕ ДУГА

Напори за стабилизацију јавног дуга морају бити снажни и дуготрајни да би донијели резултате. Стабилизација удјела дуга у БДП-у земаља у развоју се не очекује прије 2014-2015. Спори напредак у развијеним земљама приписује се величини економског шока, а у неким случајевима и високим каматним стопама на које су утицале неизвјесности у финансијском сектору. У многим развијеним земљама ће консолидацијски напори морати потрајати дужи низ година, да би се удјели дуга вратили на предкризни ниво.

Динамика смањења дуга у развијеним економијама знатно је спорија него у случају претходних рецесија. У случају рецесије из 1960-их, удио дуга у БДП-у развијених земаља достигао је врхунац четири године након почетног пада економије, што је двије године раније од пројекција за садашњу кризу. То указује на величину шока из 2008-2009, као и на инертност економског опоравка након њега.



Извор: IMF Fiscal Monitor (2012), табела 3, стр. 17

РАЗЛИКА КАМАТНЕ СТОПЕ И СТОПЕ РАСТА БДП-А КАО ПОКАЗАТЕЉ ОДРЖИВОСТИ ДУГА

Према основној једначини акумулације дуга годишња промјена бруто дуга једнака је збиру буџетског дефицита и *stock-flow* прилагођавања.

$$\frac{\text{Дуг} - \text{Дуг}_{t-1}}{\text{НБДП}_t} = \frac{\text{Дефицит}_t}{\text{НБДП}_t} + \frac{\text{SF}_t}{\text{НБДП}_t}$$

Ако разложимо буџетски дефицит на расходе камата и примарни дефицит, горња једначина се може исказати на сљедећи начин:

$$\frac{\text{Дуг}_t}{\text{НБДП}_t} - \frac{\text{Дуг}_{t-1}}{\text{НБДП}_{t-1}} = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} \cdot \frac{\text{Дуг}_{t-1}}{\text{НБДП}_{t-1}} + \frac{\text{Примарни дефицит}_t}{\text{НБДП}_t} + \frac{\text{SF}_t}{\text{НБДП}_t}$$

Легенда: НБДП- номинални БДП, SF- *stock-flow* прилагођавање, *i*- ефективна каматна стопа (*interest*), *g*-стопа раста номиналног БДП-а (*growth*)

Први разломак са десне стране, $(i-g)/(1+g)$, је познат као *interest rate - growth rate differential* (IRGD). Ако није другачије наглашено, IRGD се рачуна као разлика између ефективне каматне стопе (трошкови камате подијељени са висином дуга на крају претходне године) и стопе раста номиналног БДП-а подијељене са стопом раста номиналног БДП-а увећаном за један. Веће вриједности каматне стопе утичу на раст дуга, док са друге стране, веће стопе раста економије утичу на смањење дуга у БДП-у, због раста називника.

Разлика између просјечне каматне стопе на владин дуг и стопе раста економије је важан параметар при оцјењивању одрживости владиног дуга. Што је већи показатељ IRGD потребни су снажнији фискални напори да се стабилизује удио дуга у бруто друштвеном производу. IRGD је, уствари, стопа по којој расте удио дуга у БДП-у у условима нултих примарних биланса и када се дуг финансира из новог задуживања. За високозадужене земље незнатна промјена овог показатеља може значајно утицати на одрживост дуга.

Негативне вриједности IRGD доприносе фискалној одрживости, стабилизујући удјеле дуга у БДП-у или их обарајући, чак и у условима негативних примарних биланса. У случају када је IRGD позитиван, стабилизација дуга ће захтијевати позитивне примарне билансе. Потребан ниво суфицита зависи од висине IRGD и удјела дуга у БДП-у.

Смањење јавног дуга отежава велика разлика између каматне стопе и стопе раста БДП-а која је данас присутна у великом броју развијених економија. Разлике у висини овог показатеља међу развијеним земљама се углавном приписују условима на финансијском тржишту. Посљедњи трендови раста дуга врше притисак на каматне стопе, а треба имати у виду и да текућа криза негативно утиче на стопе раста економије. Нарочито високи показатељи IRGD утичу на раст дугова код Грчке, Италије и Португала. Са друге стране, неке развијене земље имају негативне вриједности IRGD, што им иде у прилог код стабилизације дуга. Међу њима су и САД и Јапан, које имају високе примарне дефиците и удјеле дуга у БДП-у. Негативне вриједности IRGD им помажу у превенцији још снажнијег раста дуга.

Негативне вриједности IRGD се више појављују код неразвијених земаља, те доприносе стабилизацији или смањењу дуга у БДП-у. У периоду између 1999. до 2008. је висина IRGD у просјеку износила испод -7 п.п. за неразвијене земље.³ Упитно је, ипак, колико се ове земље могу ослонити на негативне показатеље IRGD током дужег временског периода. Обично се

³ Escolano et al., 2011

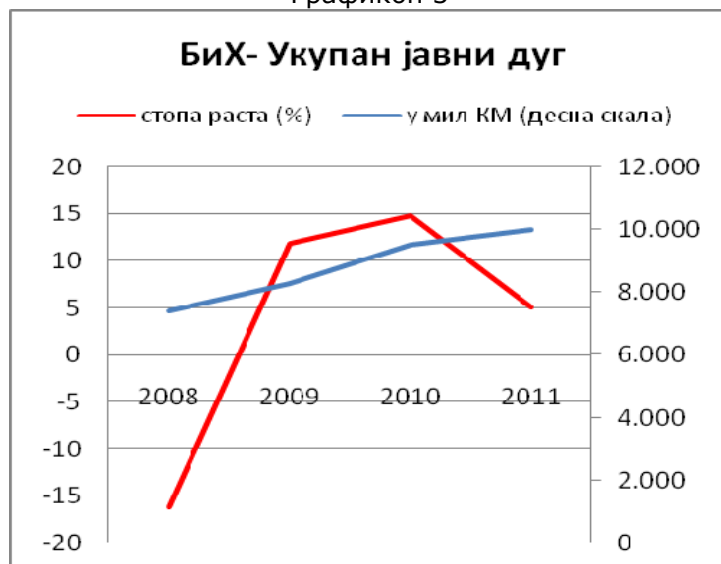
негативне стопе јављају због високих стопа раста БДП-а усљед тзв. ефекта сустизања (енг. *catch-up process*) економски развијених земаља. Стога ће оне и постојати док БДП по становнику не достигне одређени ниво. Према новијим истраживањима (Escalano at al., 2011) већи опадајући учинак негативних показатеља IRGD на динамику дуга произилази из реалних каматних стопа на владино задужење које су знатно ниже него у развијеним економијама. Ниске или негативне реалне каматне стопе произилазе из регулације финансијског тржишта, финансијске репресије и ниског степена развоја финансијског сектора. Финансијска репресија подразумијева регулацију каматних стопа, међународних токова капитала и, генерално, тијесну везу државе и банака.⁴ Стога би се неразвијене земље могле сусрести са растом IRGD знатно прије раста БДП-а по становнику, као посљедица процеса финансијске интеграције. Позитиван IRGD у блиској будућности може донијети штетне учинке на динамику дуга. Стога земље које имају за циљ развој финансијског сектора, морају упоредо водити рачуна о одрживој фискалној политици усљед растућих трошкова државног дуга.

ЈАВНИ ДУГ У БИХ

На крају 2011. године стање јавне задужености БиХ износило је 9.975 мил КМ (МФит БиХ, мај 2012). Преко двије трећине тог дуга се односи на спољни дуг. Највећи дио спољног дуга чине обавезе према Свјетској банци (37,46%) и ММФ-у (17,78%). Са друге стране, највећи дио унутрашњег дуга⁵ односи се на обавезе по старој девизној штедњи.

Након стагнације спољног дуга периоду 2002-2008, од 2009. године наступа тренд његовог снажног раста. У 2009. и 2010. години су забиљежене стопе раста спољног дуга од преко 20%. Ако посматрамо динамику унутрашњег дуга (графикон 5), видјећемо да је након његовог оштрог пада у 2008. години уследио период у којем није било значајнијих промјена. Имајући у виду наведено, не изненађује податак да је удио спољног дуга значајно порастао у протеклом периоду (преко 21 п. поен у периоду 2007-2011).

Графикон 3

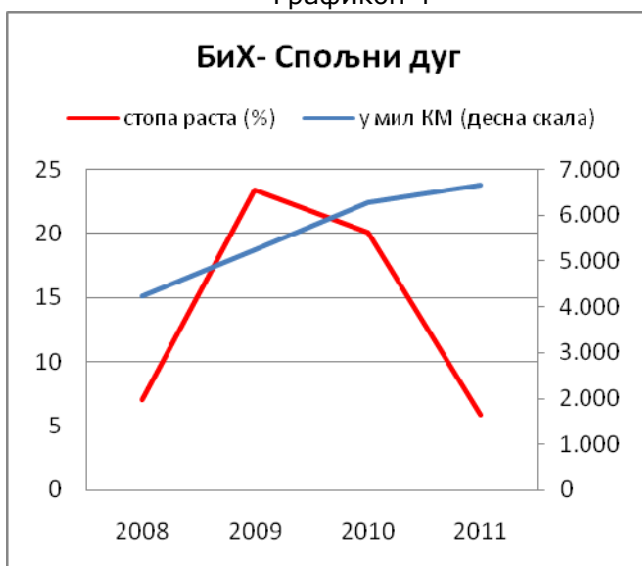


Извор: МФит БиХ

⁴ Reinhard and Sbrancia, March 2011

⁵ Подаци МФит не укључују обавезе по основу реституције.

Графикон 4



Извор: МФИТ БиХ

Графикон 5



Извор: МФИТ БиХ

Удио дуга БиХ се креће око 34,8% (расходовни приступ израчуна БДП-а) односно око 38,8% (производни приступ)⁶. Ако посматрамо динамику удјела дуга у БДП-у у периоду 2008-2011. године⁷, видјећемо да је након снажног пада удјела у 2008. години у наредне двије године забиљежен раст удјела.

Пад удјела дуга у БДП-у у 2008. години десио се због снажног пада унутрашњег дуга (са 35%) због којег је упркос расту спољне компоненте (7%), укупни дуг пао за преко 16%. Ако на то додамо велики раст БДП-а у тој години (15%), онда не изненађује податак о паду удјела дуга у БДП-у за огромних 9,8 п.п. Насупрот томе, у 2009. години дошло је до пада бруто друштвеног производа и раста задужења, што је резултовало растом удјела дуга у БДП-у за 3,3 п.п. у односу на претходну годину. У 2010. години наступа стагнација БДП-а, али је раст задужености, првенствено спољног дуга (преко 20% у односу на претходну годину) довео до поновног раста дуга у БДП-у од 4,3 п.п. У 2011. години није било значајнијих измјена удјела дуга у БДП-у.

Ако се поново осврнемо на основну једначину акумулације дуга из почетка овог прилога, можемо закључити да су бројни фактори утицали на динамику удјела дуга у БДП-у у протеклом периоду. То је свакако била висина јавних прихода и расхода (примарни дефицит) која је утицала на динамику новог задуживања, али и стопе раста бруто друштвеног производа и каматних стопа. Видјели смо како је снажан раст БДП-а у 2008. години „повукао“ наниже удио јавног дуга. Према анализама Дирекције за економско планирање⁸ допринос разлике каматне стопе и стопе раста БДП-а био је позитиван у 2009. години (утицао на раст удјела дуга), а негативан у 2010. и 2011. години. Не треба заборавити ни трећу компоненту која утиче на промјене удјела дуга, односно *stock-flow* прилагођавања.

Без обзира на то што су пројектоване стопе реалне каматне стопе и раста БДП-а такве да ће утицати на смањење удјела јавног дуга у наредном периоду, имајући у виду растуће

⁶ Подаци за БДП: Агенција за статистику БиХ и пројекција ДЕП-а

⁷ БДП по расходовном приступу

⁸ Информација о фискалној одрживости у БиХ

Бања Лука: Бана Лазаревића, 78 000 Бања Лука, Тел/факс: +387 51 335 350, Е-mail: oma@uino.gov.ba
Сарајево: Ђоке Мазалића 5, 71 000 Сарајево, Тел:+387 33 279 553, Fax:+387 33 279 625, Web: www.oma.uino.gov.ba

трошкове сервисирања јавног дуга, власти БиХ ће се морати потрудити да осигурају примарне суфиците како би одржали фискалну стабилност.

Литература

- Fiscal Monitor, IMF, 2012
- BIS WP, „The future of public debt: prospects and implications“, Cecchetti at al., 2010
- IMF WP/11/260, „The Puzzle of Persistently Negative Interest Rate- Growth Differentials: Financial Repression or Income Catch Up?“ , Escolano at al., 2011
- NBER WP, „The liquidation of government debt“ Reinhard and Sbrancia, 2011
- IMF WP/12/39, „Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison“, Weber, 2012
- IMF Training materials, Course on FPP, Volume I
- ДЕП, Информација о фискалној одрживости у БиХ, септембар 2012
- МФИТ БиХ, Информација о стању јавне задужености БиХ на дан 31.12.2011., мај 2012

Консолидовани извјештаји

припремила: Александра Регоје

Табела 1. (Консолидовани извјештаји: БиХ, ентитети, ЈР)

Прелиминарни консолидовани извјештај укључује:

- приходе од индиректних пореза које прикупља Управа за индиректно опорезивање на Јединствени рачун,
- трансфере са Јединственог рачуна УИО,
- приходе и расходе буџета институција Босне и Херцеговине,
- приходе и расходе буџета Федерације БиХ,
- приходе и расходе буџета Републике Српске*

Извјештај не укључује неусклађене приходе прикупљене на ЈР УИО.

**Обухваћено: (А) буџет Републике и ванбуџетска средства евидентирана у Главној књизи трезора РС, (Б) укупно ино-задужење за пројекте који се реализују преко општина и предузећа, (В) податке корисника буџета Републике који имају сопствене банковне рачуне (укључујући и неке јединице за имплементацију ино-пројеката формиране при министарствима)*

Консолидовани извјештај: ЈР, Институције БиХ, ентитети, 2012

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Укупни приходи	418,2	402,4	532,5	503,0	501,9	541,0	519,9	572,2	526,4	554,4	516,0	5587,9
Порези	382,4	357,6	455,6	440,0	460,7	441,2	484,6	508,9	457,5	496,8	451,5	4936,8
Директни порези	23,4	27,8	58,3	40,5	34,4	28,9	29,0	29,0	26,1	30,7	28,5	356,7
Порези на доходак и добит	22,8	27,1	57,3	39,6	33,4	27,9	27,9	27,9	25,3	29,7	27,6	346,5
Порез на имовину	0,6	0,7	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	0,9	1,0	0,9	10,2
Индиректни порези (нето)	358,8	329,8	397,1	399,5	426,2	412,0	455,3	479,9	431,0	465,0	421,6	4576,2
ПДВ	217,9	210,1	264,0	252,3	267,4	260,0	282,4	300,0	284,6	306,2	259,8	2904,8
Акцизе	105,9	85,2	91,1	102,9	114,4	109,1	124,5	129,3	100,8	110,8	116,8	1190,8
Путарина	21,2	19,0	20,6	22,7	23,9	23,5	27,0	29,6	25,1	24,8	24,6	262,0
Царине	12,6	14,5	20,1	20,1	19,1	18,0	19,7	19,6	19,2	21,5	19,1	203,5
Остали индиректни порези	1,2	1,0	1,3	1,5	1,4	1,4	1,6	1,4	1,3	1,7	1,3	15,1
Остали порези	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3	1,0	1,4	3,9
Доприноси за социјално осигурање	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Грантови од страних влада и међ. организација	1,8	1,1	0,6	1,1	0,4	7,1	0,4	1,3	2,0	1,0	2,4	19,3
Непорески приходи	33,8	43,2	77,0	61,9	40,8	91,8	34,8	62,0	66,9	56,6	62,0	630,6
Трансфери од осталих буџетских јединица	0,2	0,5	-0,7	0,1	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	I-XI
Укупни расходи	421,0	386,8	457,0	480,2	456,3	484,7	504,2	534,5	513,9	537,4	505,4	5281,5
Текући расходи	416,5	382,3	453,2	475,3	450,4	468,8	490,1	523,9	504,9	525,5	492,8	5183,7
Бруто плате и накнаде запослених	130,3	131,5	133,0	133,6	129,2	129,2	134,0	126,2	129,6	130,5	133,0	1440,2
Издаци за материјал и услуге	13,3	17,2	26,2	29,4	27,6	31,8	24,0	26,5	36,6	26,7	29,4	288,7
Дознаке на име социјалне заштите	51,5	52,7	65,1	55,1	45,3	57,9	58,8	57,5	57,9	59,7	62,0	623,5
Издаци за камате	5,0	5,8	19,2	8,5	14,3	27,6	5,0	9,5	17,3	12,3	15,0	139,6
Издаци по основу камата у иностранству	4,2	4,4	9,7	7,3	9,8	20,7	3,0	6,4	9,8	8,2	8,3	91,8
Издаци по основу камата у земљи	0,8	1,4	9,6	1,2	4,5	6,9	2,0	3,2	7,5	4,1	6,7	47,8
Субвенције	2,2	2,4	4,0	13,8	6,1	8,4	17,8	15,7	43,7	19,0	32,2	165,4
Донације (нерезидентима)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Трансфери другим буџетским јединицама	40,9	39,9	39,9	51,1	47,6	51,5	46,3	69,4	44,3	53,7	45,8	530,4
Тр. са ЈР (БД, кант, општ, фонд, д.за цесте)	162,9	128,7	169,4	172,2	173,1	152,7	196,1	211,1	158,2	195,3	166,6	1886,3
Други расходи	10,2	4,0	-3,6	11,7	7,2	9,7	8,0	7,9	17,3	28,5	8,7	109,5
Нето издаци за нефинансијску имовину	4,6	4,5	3,8	5,0	5,9	15,9	14,1	10,6	9,0	11,8	12,6	97,8
Издаци за нефинансијску имовину	4,7	4,9	4,3	5,3	6,2	17,7	14,6	11,3	9,3	15,2	13,0	106,4
Примици од нефинансијске имовине	0,1	0,4	0,5	0,3	0,3	1,8	0,4	0,7	0,3	3,3	0,4	8,6
Бруто/Нето опер.биланс (прих. минус текући расходи)	1,8	20,1	79,3	27,8	51,5	72,2	29,8	48,3	21,5	28,8	23,1	404,3
Нето позајмљивање/задуживање (ук.пр. минус ук.расх.)	-2,8	15,6	75,5	22,8	45,6	56,3	15,7	37,7	12,5	17,0	10,5	306,5
Нето финансирање = (Минус) Нето позајмљ/задуж.	2,8	-15,6	-75,5	-22,8	-45,6	-56,3	-15,7	-37,7	-12,5	-17,0	-10,5	-306,5

Табела 1.