



Република Србија  
Фискални савет

**ОСТВАРЕЊЕ БУЏЕТА, ОЦЕНА МЕРА ВЛАДЕ И  
ПРЕДЛОГ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈУ  
ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА**

Београд, 23. мај 2013. године

## Садржај

Уводне напомене.....	3
1. Макроекономско окружење и његов утицај на повећење дефицита .....	8
2. Динамика јавних прихода у прва четири месеца и пројекције до краја 2013. године .....	11
3. Динамика јавних расхода у прва четири месеца 2013. године.....	15
4. Дефицит Републике и опште државе у прва четири месеца 2013. године .....	20
5. Оцена Владиног програма мера за одржање фискалног дефицита .....	22
6. Процена дефицита у 2013. години .....	23
7. Анализа могућег фискалног прилагођавања у периоду 2014-2016. године.....	24
8. Јавни дуг .....	28
ПРИЛОГ: Процена ефеката пореских закона на приходе појединачних локалних самоуправа.....	33

## **Уводне напомене**

Фискални савет, према Закону о буџетском систему, даје независну оцену економске политике и процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности. У овом извештају Фискални савет оцењује фискална кретања у 2013. години, ризике по стабилност јавних финансија на кратак и средњи рок, актуелне мере економске политике усмерене ка смањењу буџетског дефицита и потребне мере за стабилизацију јавних финансија.

## РЕЗИМЕ

**Јавне финансије у Србији су у врло лошој позицији.** Фискални дефицит ће у 2013. години, уместо планираних 3,6% БДП-а, премашити 5,5% БДП-а, чак и са последњим мерама Владе за смањење дефицита. Јавни дуг, који је већ изнад 60% БДП-а, наставиће да расте и у 2013. и у 2014. години. Да би се фискална кретања трајно ставила под контролу и избегла криза јавног дуга, потребне су: 1) оштре мере Владе већ у 2013. години и 2) кредибилан план смањења дефицита у средњем року. За постизање првог циља, неопходно је што раније усвојити ребаланс буџета, који ће морати да садржи и мере за контролу пензија и плата у јавном сектору. За постизање другог циља, неопходно је напослетку започети спровођење планираних структурних реформи, али и склопити аранжман са ММФ-ом – као гаранцију инвеститорима да ће Влада извршити неопходно фискално прилагођавање и бити у могућности да у будућности враћа нарасле дугове.

**Планирана фискална политика за 2013. годину неће се остварити.** Априлски подаци о кретању јавних прихода и расхода сада и дефинитивно потврђују претходну оцену Фискалног савета (из марта 2013. године) да су фискални токови у 2013. веома неповољни. Дефицит консолидоване државе у прва четири месеца износи 61 млрд динара, а буџета Републике чак 78 млрд динара. Извесно је, дакле, да се неће ни приближно остварити планирани дефицит консолидоване државе у 2013. години од 132 млрд динара, односно Републике од 122 млрд динара.

**У прва четири месеца 2013. јавни приходи су знатно одступили од плана, док су јавни расходи (привидно) под контролом.** Јавни приходи су у прва четири месеца 2013. године мањи од очекиваних за чак 40 млрд динара. Јавни расходи државе су у прва четири месеца, уз мања одступања, били у границама очекиваних. Требало би, међутим, задржати одређену резерву у тумачењу кретања јавних расхода, јер је држава неке своје интервенције, који су суштински јавни расходи, извршила ван буџета (интервенције у „Железари Смедерево“, плаћање нагомиланих доцњи, интервенције у банкарском сектору).

**До краја године очекујемо да ће приходи републичког буџета одступити од плана за најмање 80 млрд динара (2,1% БДП-а).** Основни разлог повећања фискалног дефицита у 2013. јесу слабији од очекиваних приливи буџета Републике (в. одељак 2). У односу на пројекције из Закона о буџету, три велике компоненте јавних прихода: порез на добит, порез на додату вредност и непорески приходи подбациће приближно по 20 млрд динара (на свакој од ставки појединачно). Приметно мањи у односу на план биће и приходи од акциза (око 10 млрд динара) и пореза на доходак (око 5 млрд динара).

**Основни разлог за мање јавне приходе је оптимистично планирање буџета, а не промена макроекономског окружења или повећање пореских утаја.** Од укупних 80 млрд динара одступања од плана републичких прихода, око 55 млрд је последица лошег планирања. Тако су иницијално (приликом израде буџета у новембру 2012. године) били прецењени приходи од пореза на добит и непорески приходи, а делом и акцизе и ПДВ. Променом макроекономског окружења – првенствено наглим успоравањем инфлације – могло би да се објасни највише 20 млрд динара мањих прихода у односу на план. Ову промену сматрамо објективном околношћу која је довела до повећања дефицита, јер је до наглог заустављања инфлације дошло под знатним утицајем непредвидивих чинилаца (светски и домаћи трендови цена хране, снажна ап्रेसијација динара и др). Заустављање

инфлације највише се одразило на мање приходе од планираних прихода од ПДВ-а. И на крају, повећање пореских утаја, посебно изражено у трговини дуванским производима, могло би да објасни још око 5 млрд динара мањка у буџету – највећим делом на акцизама. Фискални савет сматра да је до овог мањка дошло и услед недовољног ангажовања пореских власти да спрече повећање пореских утаја након осетног повећања акцизе на дуванске прерађевине.

**Процењујемо да ће расходи републичког буџета у 2013. бити већи од плана за око 20 млрд динара (0,5% БДП-а).** Повећање расхода за око 15 млрд динара је последица реализације капиталних расхода за изградњу Коридора 11 и моста Земун-Борча који се реализују из азербејџанског и кинеског кредита. Извршење ових расхода се отежано прати, јер га директно спроводе азербејџанске и кинеске компаније, што ипак не може у потпуности да оправда њихово лоше буџетирање у 2013. години. Од осталих расхода могуће је да ће нешто изнад плана бити извршење расхода за камате и социјалну заштиту, али и да се неки други расходи (преостале капиталне инвестиције, набавка робе и услуга), неће извршити у потпуности. До краја године очекујемо и повећање расхода по основу укидања претплате за јавни сервис и финансирања РТС-а у потпуности из буџета, а могуће је да ће буџет преузети и плаћање програма „енергетски заштићеног купца“ (в. одељак 3). У укупном збиру поменутих ефеката и ризика очекујемо да ће доћи до додатног повећања расхода за око 5 млрд динара.

**Програм мера за одржање фискалног дефицита смањиће дефицит за 0,6-0,7% БДП-а уместо планираних 1% БДП-а.** Суочена са снажним повећањем дефицита у 2013. години, Влада је била принуђена да усвоји Програм мера за одржање фискалног дефицита којим је планирано да се дефицит смањи за око 1% БДП-а. Фискални савет, међутим, оцењује да је највећи домет овог Програма смањење дефицита тек за 0,6-0,7% БДП-а. Премда у начелу измене Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање оцењујемо позитивно, налазимо и да су процене нето ефеката измена ових Закона на дефицит прецењене за око 5 млрд динара. Мере уштеда на дискреционим расходима предвиђене Програмом нису довољно транспарентно наведене, што онемогућава њихову детаљнију анализу. Па ипак и овде оцењујемо да ће бити немогуће остварити све планиране уштеде. Уочавамо, на пример, да је предвиђено смањење субвенција за пољопривреду, што није конзистентно с претходним најавима Министарства, нити с претходним оценама Фискалног савета у вези са могућношћу извршења првобитно планираног аграрног буџета. Имајући у виду и већ уочено слабије извршење обавеза на основу пољопривредних субвенција у 2013. години, могуће је да је реч само о одлагању обавеза државе, што се онда не може сматрати стварном уштедом.

**Фискални савет оцењује да ће дефицит државе у 2013. години износити најмање 5,5% БДП-а уместо планираних 3,6% БДП-а.** До повећања фискалног дефицита консолидоване државе у 2013. доћи ће пре свега услед повећања дефицита републичког буџета, док очекујемо да ће остали нивои власти имати незнатно већи ниво дефицита у односу на план. Приходи Републике ће бити најмање 2,1% БДП-а испод плана, јавни расходи 0,5% БДП-а изнад плана, а мере Владе ће моћи да смање дефицит за највише 0,7% БДП-а – што значи да ће дефицит у 2013. бити нешто већи од 5,5% БДП-а. Важно је истаћи да је Фискални савет до ове процене дошао користећи дефиницију дефицита Министарства финансија и привреде. По тој дефиницији у дефицит државе није укључено плаћање нагомиланих доцњи, државне интервенције у финансијском сектору (докапитализација „Поштанске штедионице“, на пример), а постоје и неке друге

методолошке недоумице због којих је могуће да ће друге релевантне институције (ММФ) имати и већу процену дефицита од Фискалног савета. Напомињемо и да је државном интервенцијом обезбеђен кредит од око 165 млн долара за покретање производње у „Железари Смедерево“ који ће на крају враћати Република. Због свега наведеног сматрамо да је „стварни“ дефицит у 2013. години заправо и већи од процењених 5,5% БДП-а, али смо се определили да због упоредивости са подацима Министарства финансија и привреде, користимо њихове дефиниције.

**Фискални савет сматра да стање јавних финансија у Србији захтева много озбиљније мере од предложених и да је одмах потребан ребаланс буџета.** Времена за озбиљне интервенције којима би се до краја године могле обезбедити значајне уштеде у буџету све је мање. Због тога сматрамо да је потребно већ сада приступити припреми ребаланса буџета. Уколико Влада буде у стању да фискални дефицит у 2013. години одржи испод границе од 4,5% БДП-а, то бисмо могли сматрати успехом – узимајући у обзир садашње фискалне токове. Додатне уштеде од преко 1% БДП-а у свега неколико преосталих месеци до краја године, које би такав дефицит захтевао, тешко ће бити могуће без неке од снажних мера. Такође, повећање плата и пензија у октобру би под овим околностима било фискално веома неодговорно.

**Фискални савет оцењује да дефицит у 2014. години не би смео да буде већи од 3% БДП-а.** То би значило да је у 2014. потребно фискално прилагођавање од најмање 1,5% БДП-а у односу на 2013. годину (мада је вероватније да ће бити неопходно и снажније прилагођавање уколико дефицит у 2013. буде већи). Важно је нагласити да чак ни дефицит од 3% БДП-а још увек не води ка смањењу јавног дуга у 2014. години, што је био првобитни циљ започете фискалне консолидације. Међутим, сматрамо да би тај ниво дефицита, до ког се може доћи само уз снажно прилагођавање у 2014. години, представљао јасан сигнал да постоји решеност Владе да се посвети фискалној консолидацији и довођењу јавних финансија у ред (в. одељак 7).

**Контрола пензија и плата у јавном сектору биће неопходна и за буџет 2014. године.** Структурне реформе које су предвиђене пакетом фискалне консолидације нису спроведене, што умањује могуће изворе уштеда и смањења дефицита у 2014. години. Због тога за потребно смањење дефицита у 2014. години Влади стоје на располагању врло ограничене мере – повећање стопе неког приходно издашнијег пореза и/или контрола плата и пензија. Фискални савет сматра да повећање пореза не би требало ни разматрати будући да проблем јавних финансија у Србији није низак ниво јавних прихода већ висок ниво јавних расхода. Фискални савет стога сматра да је наставак контроле пензија и плата у јавном сектору у 2014. неопходан и економски оправдан. Просечна плата у јавном сектору је за 30% већа него у приватном сектору, по чему је Србија негативни рекордер међу европским земљама, а при том је сигурност посла у јавном сектору знатно већа него у приватном сектору. Када се погледа и учешће масе плата и пензија у БДП-у, Србија је опет негативан европски рекордер.

**Спровођење структурних реформи потребно је започети одмах, јер ће у противном да се понавља слична ситуација из 2013. године.** Фискални савет, уз стручну подршку и неколико других релевантних институција (Светска банка, ММФ), у више својих претходних извештаја (од маја 2012. године), предлагао је и детаљно представљао свеобухватне реформе јавног сектора: рационализацију броја запослених у јавном сектору, пензијску реформу, реформе државних и друштвених предузећа, реформу система субвенција, побољшање система наплате пореза и смањење сиве економије и

друге. Спровођењем ових реформи у средњем року могле би се остварити значајне уштеде, али би се такође унапредио и пословни амбијент и дао допринос привредном расту. Министарство финансија и привреде је прихватило највећи део предложених реформи и уврстило их у Фискалну стратегију, коју је Влада усвојила у новембру 2012. године, али још увек готово ништа од њих није покренуто. Специфичност структурних реформи јесте и то да се њихови први израженији ефекти на дефицит могу очекивати тек годину дана од почетка спровођења, а да су по правилу политички врло непопуларне. Па ипак, да се са реформама кренуло у октобру 2012. године, фискална позиција у 2014. години не би била ни приближно неизвесна као што сада јесте. Стога, потребно је одмах започети спровођење реформи, јер постоји опасност да би се слична неизвесност поновила и приликом прављења буџета за 2015. годину – сваки пут уз све мање маневарског простора.

**Јавни дуг је премашио 60% БДП-а и наставиће да расте и у 2013. и у 2014. години.** Премда се у јавности могу чути и оцене да се јавни дуг током 2013. смањено, он заправо наставља врло брзо да расте. Од почетка године до краја априла, јавни дуг је повећан за око 1,5 млрд евра – са око 18 млрд евра на око 19,5 млрд евра. До краја године јавни дуг ће готово сигурно да премаши и 20 млрд евра. Привид смањења јавног дуга је настао првенствено због тога што динар јача у односу на евро, али и због неких, методолошки неисправних, тумачења учешћа јавног дуга у БДП-у током године (в. одељак 8). Једини начин на који се јавни дуг може дугорочно стабилизovati и смањити је смањивање фискалног дефицита, а фискални дефицит у 2013, па и онај који следи у 2014, биће веома висок. Чак и са дефицитом од 3% БДП-а у 2014. години, за који је потребно снажно фискално прилагођавање, учешће јавног дуга у односу на БДП ће и у 2014. години наставити да расте. Могуће је наравно да се у 2014. години (или чак раније) реализује нека од већих приватизација, која би могла да једнократно смањи јавни дуг. То, међутим, никако не би могло да промени тренд раста јавног дуга, већ би само једнократно смањило његов ниво.

**Основни циљ фискалне консолидације – заустављање раста јавног дуга на крају 2013. године и његово обарање од 2014. године, неће бити остварен због чега је неопходан кредибилан средњорочни план смањивања дефицита, подржан од ММФ-а.** Преокрет растуће путање јавног дуга је најраније могућ у 2015. години, а и тада под условом да у међувремену дође до врло снажног смањења фискалног дефицита (в. графикон 8.2). Србија је недовољним смањењем дефицита у 2013. години и одлагањем спровођења структурних реформи дошла поново у врло опасну позицију, када је криза јавног дуга могућа. Поверење инвеститора, од којих тренутно зависи финансирање државног буџета, због тога ће зависити од тога да ли Србија има кредибилан средњорочни план за смањење фискалног дефицита. У противном, уколико јавни дуг настави да расте и у средњем року, држава више неће бити у могућности да отплаћује нарастале дугове и криза јавног дуга је неизбежна. Фискални савет сматра да је све мање вероватно да инвеститори средњорочни програм Владе за смањење дефицита сматрају кредибилним без потписивања новог аранжмана са ММФ-ом.

## 1. МАКРОЕКОНОМСКО ОКРУЖЕЊЕ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ПОВЕЋЕЊЕ ДЕФИЦИТА

**Фискални оквир за 2013. годину постављен је с претпоставкама о расту БДП-а од 2%, просечној инфлацијом од 11,1% и просечним курсом евра од 118,9 динара и ове претпоставке се неће остварити.** Већ сада је извесно да ће просечна инфлација бити мања, просечан курс евра бити нижи од планираног, а могуће је и да ће раст БДП-а у 2013. бити нешто нижи од 2%, мада још увек не искључујемо могућност да се планирани раст ипак оствари. Будући да промене управо ових макроекономских агрегата (инфлација, привредни раст, курс динара) знатно утичу на фискалне токове, Фискални савет је анализирао њихово могуће кретање у 2013. години и утицај које ће имати на повећање/смањење дефицита.

**Фискални савет процењује да ће промена макроекономског окружења у односу на план утицати на повећање дефицита у 2013. за 10 до 20 млрд динара (0,3-0,5% БДП-а).** Највећи утицај на повећање дефицита има нижа стопа инфлације у односу на планирану и процењујемо да нето ефекат ове промене износи око 10 милијарди динара. Реално јачање динара у односу на евро заправо омогућава да се планирани расходи за камате остваре (пошто су претходно били потцењени), тако да је ова промена неутрална у погледу утицаја на повећање дефицита, што донекле важи и за промену стопе раста БДП-а због структуре раста у 2013. (који се заснива на нето извозу). Будући да очекујемо да фискални дефицит у 2013. години премаши планираних 3,6% БДП-а за много више од 0,3-0,5% БДП-а, закључујемо да највећи део повећања дефицита у 2013. години није настао као последица непланираних промена макроекономског окружења.

**Просечна инфлација у 2013. години ће према последњим проценама бити око 9% уместо очекиваних 11,1%.** Приликом израде буџета за 2013. годину (новембар 2012. године) инфлација у Србији је била врло висока и није показивала знаке успоравања. На основу тада доступних података и процена НБС, Министарство финансија и привреде је за своје пројекције фискалних кретања у 2013. години користило просечну инфлацију у 2013. години од 11,1%.<sup>1</sup> Оно што је, међутим, уследило већ од новембра 2012. јесте то да је инфлација скоро у потпуности заустављена, што се наставило и у првим месецима 2013. године. Као илустрацију величине промене до које је дошло можда и најбоље може да послужи раст цена у претходних шест месеци (од новембра 2012. до априла 2013. године) који је износио свега 1,5% – у поређењу са инфлацијом од чак 8,3% из претходног шестомесечног периода (мај-октобар 2012). Разлози за овако наглу промену тренда инфлације од новембра 2012. године били су: заустављање раста цена хране на светском и домаћем тржишту (цене хране су највећим делом и биле одговорне за високу инфлацију у 2012. години), висок степен рестриктивности монетарне политике коју спроводи Народна банка Србије и снажна апресијација динара. Због наглог заустављања раста цена просечна инфлација у 2013. години ће бити нижа од очекиваних 11,1% и процењујемо да ће износити око 9%.

**Нижа инфлација доводи до мањих јавних прихода од очекиваних.** Нижа инфлација утиче на смањење јавних прихода – у првом реду прихода од ПДВ-а, а у

---

<sup>1</sup> Фискални савет је у својим рачуницама користио и нешто већу просечну инфлацију у 2013. години, од 11,5%.



одређеној мери и на друге јавне приходе (доприноси, непорески приходи и др). Нагло успоравање инфлације у претходних шест месеци може да у одређеној мери (али не у целости) објасни лошију наплату ПДВ-а у прва четири месеца 2013. године. Процењујемо да ће очекивано смањење стопе инфлације од 2 процентна поена у односу на план узроковати на годишњем нивоу смањење прихода од ПДВ-а за око 10 млрд динара, уз додатно смањење од неколико милијарди динара других јавних прихода. На страни расхода, нижа инфлација од планиране утиче на смањење расхода државе за набавку робе и услуга, као и за расходе који се индексирају растом потрошачких цена (социјална давања). У укупном збиру ефеката, Фискални савет процењује да ће мања инфлација у односу на очекивану утицати на повећање фискалног дефицита у 2013. години за око 10 млрд динара (0,3% БДП-а).

**Домаћа валута бележи номиналну и снажну реалну ап्रेसијацију у односу на евро, што није било очекивано приликом израде буџета.** Динар још од септембра 2012. године почиње да реално, али и номинално, апресира у односу на евро и тај тренд се наставља током 2013. године. Просечан номинални курс евра у 2012. години износио је 113,6 динара за евро, док је просечан курс у прва четири месеца 2013. године 111,4 динара за евро. Уочени трендови сугеришу да би за остварење претпоставке о просечном девизном курсу која је коришћена при изради буџета (118,9 динара за евро), била неопходна снажна депресијација у другом делу године (курс од око 125 динара за евро), за шта у овом тренутку не постоје реалне индиције.

**Апресијација динара непосредно утиче на смањење и јавних прихода и јавних расхода што би у укупном збиру требало да смањи дефицит, али се у 2013. години ови ефекти неће видети.** Будући да је највећи део јавног дуга Србије индексиран у иностраној валути, апресација домаће валуте доводи до тога да се расходи за плаћање камата у динарима смањују. Приликом израде буџета, међутим, издаци за камате у 2013. години били су иницијално потцењени за око 5 млрд динара,<sup>2</sup> тако да сада заправо неће доћи до смањења дефицита у односу на план, већ ће апресација динара омогућити да се оствари планирани ниво расхода за камате. Од других директних утицаја на фискалне токове, апресација динара утиче на привремено мање приходе од царина (што се, међутим, касније компензује растом увоза, јер увозна роба постаје конкурентнија). Приходи од царина, међутим, нису толико значајан порески приход у Србији, да би њихова промена битно утицала на укупне фискалне токове. Апресијација динара, дакле, највеће утицаје на фискалне токове у 2013. ипак остварује посредно, својим утицајем на успоравање инфлације.

**Апресијација динара привремено може знатно да побољша неке фискалне индикаторе, посебно учешће јавног дуга у БДП-у.** Основни индикатор задужености државе јесте удео јавног дуга у БДП-у. Учешће јавног дуга у БДП-у у прва четири месеца 2013. остало је приближно непромењено у односу на крај претходне године, иако је јавни дуг порастао за преко 1,5 млрд евра. Разлог за уочени несклад између номиналног раста јавног дуга и смањења његовог учешћа у БДП-у управо је апресација динара. Највећи део јавног дуга који је индексиран у иностраној валути губи вредност када се изрази у динарима због апресације, а БДП остаје непромењен (јер се остварује у динарима), што за последицу има смањење учешћа јавног дуга у БДП-у.

**Фискални савет оцењује да апресација динара заправо повећава (а не смањује) ризик избијања кризе.** Емпиријске анализе показују да

---

<sup>2</sup> За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“.

ап्रेसијација/депресијација динара има тек незнатан утицај на учешће јавног дуга у БДП-у у средњем року. Наиме, периоди снажне апресације обично су били праћени депресацијом динара, па се учешће јавног дуга у БДП-у због промене курса привремено смањивало или повећавало, без знатних трајнијих утицаја. Трајни узрок раста учешћа јавног дуга у БДП-у јесте фискални дефицит (уз издавање државних гаранција на задуживање), те се само његовим смањивањем може обезбедити одрживо смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у и тако избећи могућа криза. Снажна апресација динара је заправо двоструко опасна по јавне финансије Србије: не само што може да наведе носиоце економске политике да помисле да је могуће смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у и уз висок фискални дефицит, већ и због тога што смањује капацитет државе да касније враћа дугове – дестимулишући раст извозно оријентисаног дела привреде.

**Фискални савет остаје при претходно изнетој оцени да би реални раст БДП-а у 2013. години могао бити око 1,5%.<sup>3</sup>** Као крајем претходне године, ни сада не искључујемо могућност да реална стопа раста буде и нешто већа, односно да достигне планирана 2%. Истичемо, међутим, и да како постоји могућност да раст буде већи од наше процене од 1,5%, тако постоје ризици и да буде мањи. Основни покретачи привредног раста у 2013. години јесу раст нето извоза и очекивани опоравак пољопривреде. Компанија „Фијат аутомобили Србија“ је од јесени претходне године покренула производњу у пуном капацитету, тако да извоз ове компаније представља значајан извор раста, посебно у прва три квартала због ефекта ниске прошлогодишње основице. Раст пољопривредне производње утемељен је на претпоставци регуларне сезоне, имајући у виду да је претходна била изузетно лоша због дуготрајне суше.<sup>4</sup>

**Остатак привреде (без Фијата и пољопривреде) је у стагнацији или благој рецесији.** Уколико бисмо из процене привредних кретања у 2013. искључили утицај ова два основна покретача раста, привредна активност би била, у најбољем случају, у стагнацији. Посебно је битно истаћи да ни опоравак пољопривредне производње, као ни раст производње у компанији „Фијат аутомобили Србија“ немају већи утицај на јавне приходе. То значи да на основу привредног опоравка у 2013. години неће доћи до побољшања фискалних токова, већ ће они бити под утицајем кретања у остатку привреде, што представља и стварну пореску основицу за 2013. годину. Структура очекиваног раста у 2013. години је, дакле, таква да ће да доведе до реалног смањења, а не повећања, пореских прихода, а потрошња која је пореска основица за неке од најиздашнијих пореза (ПДВ и акцизе) реално ће да се смањи за око 1,5%. То је било и претпостављено приликом израде буџета, па се оцене утицаја привредног раста на јавне приходе Фискалног савета и Министарства финансија и привреде нису знатније разликовале (и поред различите процене раста БДП-а у 2013. години).

**Први доступни резултати о кретању привредне активности највећим су делом у складу са очекивањима.** Прелиминарна процена о кретању привредне активности у првом кварталу 2013. године (флеш процена РЗС-а) указује на међугодишњи раст БДП-а од око 1,9%. Премда је за детаљнију анализу потребно много више података од тренутно доступних, овај резултат привредне активности је у начелу у складу с очекивањима. Неки други доступни подаци међутим указују на то да би реални пад потрошње у 2013. можда

<sup>3</sup> За више детаља видети извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“.

<sup>4</sup> Велику непознаницу у 2013. представља раст пољопривреде. У нашим прогнозама користили смо претпоставку о повратку пољопривредне производње на просечан ниво из периода 2007-2011. године, што би значило њен раст од око 15% у 2013.

могао бити већи од очекиваног, јер смо у првом кварталу уочили мањи раст масе зарада од оног који смо очекивали. За сада још увек задржавамо првобитну процену да би лична потрошња у 2013. години могла да има реални пад од око 1,5%. Уколико тај пад буде нешто дубљи, то би могло да има утицај на одређено смањење прихода од ПДВ-а и акциза – али оцењујемо не веће од 5-10 млрд динара.

**Нема наговештаја да је повећање пореза у октобру 2012. имало изражен утицај на смањење привредне активност и, самим тим, на повећање фискалног дефицита у 2013. години.** У тумачењима неповољних фискалних токова у 2013. години у јавности се могло чути да је то последица повећања пореза у октобру 2012. године и негативног утицаја који је то имало на привреду Србије (тзв. Лаферова крива). Подаци о кретању привредне активности у последњем кварталу 2012. и прелиминарни подаци за први квартал 2013. године међутим не показују да је дошло до видљивих промена у тренду привредне активности (из које смо искључили пољопривреду и Фијат). Уз то, анализа компоненти буџета који су у 2013. највише подбацили у односу на план указује да они у највећем броју случајева нису непосредно повезани са променом макроекономског окружења. На крају, напомињемо и то да је макроекономско окружење деловало на повећање дефицита првенствено наглим обарањем инфлације, што би се врло тешко могло повезати са повећањем пореза.

## **2. ДИНАМИКА ЈАВНИХ ПРИХОДА У ПРВА ЧЕТИРИ МЕСЕЦА И ПРОЈЕКЦИЈЕ ДО КРАЈА 2013. ГОДИНЕ**

**Јавни приходи буџета Републике у 2013. години подбациће за бар 80 млрд динара.** На основу доступних података о реализацији јавних прихода у прва четири месеца могуће је са високим степеном сигурности тврдити да ће реализација републичких прихода до краја године подбацивати за бар 80 млрд динара у односу на очекивани износ средстава прописан Законом о буџету за 2013. годину. На основу података из Табеле 2.1. можемо закључити да се највећи подбачај прихода очекује код пореза на додату вредност, пореза на добит и непореских прихода (око или преко 20 млрд динара на свакој од ових ставки појединачно), акциза (око или преко 10 млрд динара) и пореза на доходак (око 5 млрд динара).

**Табела 2.1. Буџетирани износ прихода Републике у 2013. години, очекивани приходи у периоду јануар-април, реализација у периоду јануар-април (у млрд. динара)**

Приходи Буџета Републике	Буџетирани годишњи износ	Очекивани приходи у периоду јан-апр	Реализација прихода, јан-апр	Оцена Фискалног савета
Укупни буџетски приходи	965,7	294	250	Известан подбачај (~80 млрд)
Порез на доходак	55,1	17	13	Известан подбачај (~5 млрд)
Порез на добит	70,4	31,5	18,3	Известан велики подбачај (~20 млрд)
ПДВ	434,4	138	128	Известан подбачај (>20 млрд)
Акцизе	233,3	64	56,5	Известан велики подбачај (~10 млрд)
Царине	35,6	11	10,3	За сада у реду
Остали порески приходи	8,4	2,5	2,7	За сада у реду
Непорески приходи и донације	128,6	30	21,2	Известан велики подбачај (~20 млрд)

При анализи реализованих прихода у прва четири месеца важно је нагласити да јавне приходе карактеришу изразити сезонски ефекти које је неопходно узети у обзир при пројектовању очекиваних прихода до краја године. Реализација већине пореских облика систематски флукутира из месеца у месец. Тако су на пример ПДВ приходи највиши током јануара, априла, јула и октобра када сви ПДВ обвезници (и месечни и тромесечни) измирују своје обавезе, док током осталих месеци у години само велики месечни ПДВ обвезници измирују своје обавезе. У случају пореза на добит највећи месечни приходи сваке године реализују се у марту када истиче рок за коначни обрачун пореза за претходну пословну годину. Поред месечних флукутација, могу се приметити и систематске кварталне флукутације јавних прихода јер се, на пример, услед дејства инфлације и других фактора у последњем кварталу сваке године прикупи виши номинални износ прихода него у првом кварталу. Отуда при пројектовању очекиваних јавних прихода у 2013. години није могуће реализоване приходе у прва четири месеца једноставно увећати три пута, већ је неопходно узети у обзир сезонске факторе јавних прихода, као и очекиване економске тенденције до краја године.

При пројекцији буџетских прихода до краја 2013. године такође је неопходно узети у обзир структурне измене које су настале изменом пореских закона у јесен 2012. године. Најважније структурне промене укључују, између осталог, повећање границе за улазак у ПДВ систем (са 4 на 8 милиона динара годишњег промета), омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по наплати потраживања, повећање границе за тромесечно плаћање ПДВ обавеза (са 20 на 50 милиона динара), повећање опште ПДВ стопе са 18 на 20%, повећање стопе пореза на добит са 10 на 15%, као и повећање акциза на дуванске и нафтне прерађевине.<sup>5</sup> Ове структурне измене у функционисању пореског система неопходно је на одговарајући начин узети у обзир при пројектовању прихода до краја године. Тако је, на пример, неопходно узети у обзир да

<sup>5</sup> За више детаља око измена пореских закона јесени прошле године видети извештај Фискалног савета: „Оцена ребаланса буџета за 2012. годину и предлога закона са фискалним утицајима“, стр. 34.

повећање границе за квартално измиривање ПДВ обавеза значи да ће се у 2013. години, наспрам ранијих година, већи проценат ПДВ прихода прикупљати у априлу, јулу и октобру јер ће доћи до повећања броја тромесечних ПДВ обвезника. Омогућавање малим и средњим предузећима да ПДВ обавезе измирују по наплати својих потраживања проузроковаће (маргиналан) једнократан губитак прихода у првој половини године, који неће бити приметан у наредном периоду. Повећање стопе пореза са 10 на 15% проузроковало је одговарајуће повећање месечних аконтација за порез на добит почев од фебруара ове године, али је важно имати у виду да се коначни обрачун пореза на добит за 2012. пословну годину, који се прикупља у марту, обрачунава по старој пореској стопи од 10%.

**Фискални савет се при пројекцији буџетских прихода ослањао на расположиве макроекономске пројекције до краја године и детаљне податке о реализацији јавних прихода у протеклим годинама, узимајући при том у обзир релевантне сезонске ефекте и ефекте недавних измена пореских закона.** На основу детаљних података о реализованим јавним приходима у протеклим годинама и њиховој месечној динамици, идентификовали смо основне статистичке карактеристике и сезонске осцилације јавних прихода у протеклом периоду. Затим смо, у складу с расположивим макроекономским пројекцијама до краја године, одговарајућим статистичким методама екстраполирали очекиване трендове јавних прихода до краја године. При екстраполирању прихода до краја године узели смо у обзир ефекте структурних измена пореских закона из јесени 2012. године. На овај начин смо у могућности да са високим степеном сигурности пројектујемо очекиван износ јавних прихода до краја 2013. године, за који очекујемо да ће подбачити (бар) 80 млрд динара у односу на буџетирани ниво републичких средстава.

**Фискални савет очекује додатни подбачај јавних прихода од 10 млрд динара код осталих нивоа власти, што значи да ће укупни мањак прихода на консолидованом нивоу опште државе износити бар 90 млрд динара у 2013. години.** Поред поменутог мањка од 80 млрд динара прихода у буџету Републике, остали нивои власти ће такође остварити подбачај прихода за око 10 млрд динара: локалне самоуправе ће остварити око пет милијарди динара мање прихода од пореза на доходак него што је било планирано, АП Војводина ће остварити две до три милијарде мање од планираних прихода по основу пореза на добит, док ће остали порески и непорески приходи код осталих нивоа власти такође подбачити за неколико милијарди динара.

**Мањак буџетских прихода је првенствено резултат лошег планирања, док је измењено макроекономско окружење такође утицало на подбачај прихода.** При изради Закона о буџету за 2013. годину, приходи од пореза на добит и непорески приходи републичког буџета су нереално пројектовани, на шта је Фискални савет указивао. Прецењеност пореза на добит је делимично утицала и на прецењену вредност пореза на доходак, с обзиром на то да је смањена профитабилност компанија проузроковала нижу исплату дивиденди физичким лицима. Испоставило се да је и процена акцизних прихода била прецењена, и то по два основа: 1) основица за пројектовање прихода у 2013. години била је прецењена, јер су стварни приход од акциза у 2012. години били за 10 млрд динара мањи од очекиваних и 2) прецењена је способност пореских власти да спрече повећање пореских утаја након осетног повећања акцизе на дуванске прерађевине. С друге стране, мањак прихода од пореза на додату вредност првенствено је резултат измењеног макроекономског оквира у односу на иницијална очекивања: стопа инфлација је осетно нижа него што су Министарство финансија и привреде, као и Фискални савет, очекивали

при изради буџета за ову годину. Такође, мањак прихода од акциза, нарочито у случају дуванских прерађевина, директно се рефлектује и на мањак припадајућег пореза на додатну вредност.

**Велики подбачај прихода од пореза на добит налаже конзервативнији приступ при пројектовању ових пореских прихода у 2014. години.** При оцени Закона о буџету за 2013. годину, Фискални савет је оценио да су приходи од пореза на добит прецењени, пошто остварени приходи у 2012. години нису представљали релевантну полазну основу за пројектовање прихода у овој години.<sup>6</sup> Наиме, реализација пореза на добит предузећа је у 2012. години била вансеријски висока услед дејства неколико фактора: 1) велики број јавних предузећа „губиташа“ исказали су добит у прошлој години искључиво као последицу појединих књиговодствених стандарда, као што је формални пренос њихових дуговања на републички буџет; 2) остварена су знатна једнократна средства услед продаје компаније „*Maxi*“; 3) током пословне 2011. године привреда је била у експанзији и реална динар је осетно апресирао, што се повољно одразило на билансе и профитабилност предузећа, што није био случај у пословној 2012. години. Услед озбиљног подбачаја прихода од пореза на добит у овој години, Фискални савет сматра да је веома важно да Министарство финансија и привреде има конзервативнији приступ при пројектовању ових пореских прихода за 2014. буџетску годину.

**Систематско прецењивање непореских прихода почиње да представља системски проблем у оквиру буџетског процеса који је потребно решити детаљнијим анализама и транспарентнијим приказивањем различитих компоненти ове ставке јавних прихода.** *Непорески приходи* представљају велику и веома хетерогену ставку републичких прихода који су често били прецењивани током буџетског процеса у протеклим годинама. Имајући у виду да ће и ове, као и претходне године, доћи до великог подбачаја непореских прихода, Фискални савет закључује да се ради о хроничном проблему прецењивања непореских прихода (републичког буџета) у буџетском процесу. Како би се овај проблем решио или барем ублажио током израде буџета за 2014. годину, Фискални савет сугерише Министарству финансија и привреде да ставку *непорески приходи* детаљније дезагрегира на неколико мањих хомогених компоненти, попут такси, накнада, новчаних казни, продаје добара и услуга, повлачења добити од јавних предузећа, као и да пружи податке о реализацији појединачних дезагрегираних компоненти непореских прихода по месецима током протеклих година (од 2005. или 2007. године, на пример). На овај начин ће се омогућити квалитетније и транспарентније праћење реализације непореских прихода, док ће могућност системских грешака при пројектовању ове ставке јавних прихода бити сведена на минимум.

**Треба системски унапредити перформансе пореске администрације како мањак буџетских прихода не би био и већи од наведеног подбачаја.** Фискални савет је током претходне две године инсистирао на томе да обим сиве економије и пореских утаја у Србији узима забрињавајуће размере које прете да угрозе одрживост привредног развоја, јер привредници све теже одолевају притисцима нелојалне конкуренције која делимично или комплетно послује у сивој зони.<sup>7</sup> Најновија истраживања показују да је обим промета у сивој зони у Србији, након Бугарске, највиши у региону Источне Европе и да износи

<sup>6</sup> Видети извештај Фискалног савета „Оцена предлога Закона о буџету за 2013. годину“, стр. 17, новембар 2012.

<sup>7</sup> Видети, на пример, студију Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, стр. 225, мај 2012. године.

30% БДП-а.<sup>8</sup> Последње и претпоследње измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији, из октобра 2012. и маја ове године, омогућавају одређена унапређења, као што је повећање надлежности Пореске управе при кажњавању појединих облика пореских прекршаја. Међутим, темељне промене у функционисању пореске управе, као што је оснаживање људских ресурса, реорганизација са циљем ефикасније контроле на бази ризика или ефикаснија наплата пореских дугова – и даље нису спроведене. Немогућност ефективне превенције (нових) пореских утаја била је најочљивија током недавног повећања акциза на дуванске прерађевине, мада повећање обима пореских утаја није ограничено само на овај сегмент пореских прихода – постоје индиције да су пореске утаје и финансијска недисциплина додатно допринеле подбачају пореза на додату вредност у овој години.

### **3. ДИНАМИКА ЈАВНИХ РАСХОДА У ПРВА ЧЕТИРИ МЕСЕЦА 2013. ГОДИНЕ**

**Након четири месеца у 2013. години извршено је 30% планираних годишњих расхода буџета, што је у складу с предвиђеном динамиком.** У прва четири месеца године уобичајено се изврши око трећине годишњих расхода, па динамика укупних расхода у периоду јануар-април показује да се јавна потрошња у прва четири месеца држи под контролом. Процењујемо да су јавни расходи били за око 10 млрд динара мањи него што је очекивано у овом делу године, имајући у виду буџетиране годишње расходе и сезонску динамику јавних расхода. Мање извршење примећујемо на позицијама расходи за робу и услуге, субвенције и капитални расходи. Међутим, процењујемо да су уштеде привремене и да су последица споријег извршења – а не планова и мера за трајне рационализације – и ће се до краја године извршење расхода остварити у складу с планираним годишњим оквиром. Поред тога, могуће је да извршени и стварни јавни расходи пробију планирани оквир с обзиром на то да су се већ ефектуирали одређени ранији ризици („Железница Смедерево“), а да су до краја године најављени нови јавни расходи који нису предвиђени актуелним буџетом. Предлог Владиног Програма мера за одржање дефицита је потребан али не и одговарајући одговор на ширећи јаз буџетског дефицита.

---

<sup>8</sup> Видети студију „Сива економија у Србији: Нови налази и препоруке“, Фонд за економске науке, март 2013. године.

**Табела 3.1. Буџетирани јавни расходи у 2013. и извршени расходи у прва четири месеца године**

	Буџетирани износ у 2013. (млрд дин)	Динамика извршења у истом периоду у претходним годинама (%)	Извршење у периоду јануар-април 2013 (млрд дин)	Извршење у односу на годишњи план у 2013. (%)	Оцена текуће динамике (уштеде и пробијање буџета у прва четири месеца)
Јавни расходи	1.087,6	око 31	325,8	30,0	Умерене уштеде (10 млрд дин)
Текући расходи	1.031,3	око 31,5	316,1	30,6	Умерене уштеде
Расходи за запослене	266,2	око 32	83,5	31,4	По плану
Куповина робе и услуга	88,0	око 30	20,1	23,0	Умерене уштеде
Камате	90,1	око 34	33,9	37,6	Благо пробијање
Субвенције	91,7	око 25	19,1	20,8	Умерене уштеде
Трансфери ООСО	302,9	око 32	96,4	31,8	По плану
Социјална заштита	101,9	око 31	34,5	33,9	Благо пробијање
Капитални расходи	46,8	око 20	5,5	11,8	Умерене уштеде
Буџетски кредити	9,4	око 35	4,1	43,7	Благо пробијање

**Расходи буџета за зараде и пензије, као и за социјалну заштиту, одвијају се у складу с планом.** Према динамици из прва четири месеца године, процењујемо да ће годишњи план наведених група расхода бити остварен. Подсећамо, међутим, да су буџетирани и исплаћени годишњи расходи за зараде у претходних неколико година неоправдано већи од нивоа који је одређен законском индексацијом, на шта је Фискални савет указивао у ранијим извештајима.<sup>9</sup> Реч је о томе да поједини буџетски корисници планирају годишње расходе за зараде изнад оквира одређеног индексацијом. Извршавање расхода за зараде према таквој планираној динамици и у овој години указује на чињеницу да пропусти и неоправдано планирање и исплаћивање дела зарада нису елиминисани ни у 2013.

**У оквирима планираних крећу се и расходи за камате, мада није отклоњен ризик да они пробију годишњи план.** Плаћене камате у прва четири месеца нешто су веће у поређењу с одговарајућом динамиком из ранијих година, али то је и било очекивано пошто су у овој години исплаћене високе камате за еврообвезнице. Неочекивана апресијација динара приближила је расходе за камате планираном нивоу за ову годину. Фискални савет је у оцени буџета за 2013. проценио да постоји ризик да плаћања за камате буду за око 5 млрд динара већа од планираних и у зависности од кретања девизног курса до краја године овај ризик ће се испољити. Досадашња динамика плаћања, условљена апресијацијом динара, указује на могућност да се расходи за камате изврше у планираном износу.

**Извршење расхода за робу и услуге у прва четири месеца 2013. године указује на мање расходе за ове намене у односу на уобичајену динамику трошења.** Процењујемо да би се, и без нових мера штедње, оствариле планиране уштеде у 2013. години. Процењујемо да су у прва четири месеца остварене уштеде од око 4 млрд динара у јавним набавкама из буџета Републике. Неколико фактора утицало је на мање расходе за

<sup>9</sup> Видети, на пример, извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, стр. 20.



робу и услуге. Прво, нижа инфлација од пројектоване и апресијација динара резултирала су нижим набавним ценама. Друго, ребалансом прошлогодишњег буџета пројектовани су изузетно високи јавни расходи (који се на крају године нису остварили), чиме је створена висока база за креирање овогодишњег буџета. Неколико системских промена допринело је мањој потрошњи за робу и услуге и створене су претпоставке за уштеде које се у овој години ефектуирају.<sup>10</sup> Захваљујући наведеним факторима, процењујемо да би се у 2013. години могле остварити планиране уштеде у односу на претходну годину и да би се јавни расходи за робу и услуге у овој години, без додатних мера и планова, извршили на нивоу планираних.

**Субвенције се такође спорије исплаћују у овој години него у претходним годинама. Процењујемо да би се без додатних мера до краја године остварио планирани ниво субвенција, при чему постоји ризик да субвенције чак и пробију планирани ниво услед високих субвенција за пољопривреду.** На почетку текуће године износи исплаћених субвенција били су нижи него што је очекивано у овом периоду године (за око 3 млрд динара). Динамику субвенција током године је тешко предвидети, с обзиром на промене закона, политика и уредби у овој области (у пољопривреди нарочито). Будући да је, према процени Фискалног савета, буџетом за ову годину план субвенција потценио објективне расходе<sup>11</sup>, без конкретних планова и мера за смањење и укидање конкретних програма субвенција не може се очекивати мања потрошња од планиране и поред нешто спорије динамике извршења у прва четири месеца 2013. године. Поред тога, и даље постоји ризик<sup>12</sup> да се, без нових мера, пробије годишњи оквир за субвенције за пољопривреду, с обзиром на то да се део средстава буџетирао у тренутку када статистичка евиденција (број хектара) није била позната и да постоји изражен ризик да захтеви за субвенцијама превазиђу предвиђен износ (тј. да број регистрованих хектара буде већи од буџетираног).

**Динамика капиталних инвестиција је током године такође променљива, па досадашњи ниски расходи не гарантују уштеде на нивоу године.** У периоду јануар-април капитални расходи су извршени на нивоу који је за око 3 млрд нижи у поређењу са извршењем које би се очекивало у овом делу године. Ова група расхода, међутим, има најнестабилнију динамику током године, па се не може предвидети колико ће извршење бити на нивоу године. Будући да Република не може у потпуности да планира и контролише поједине капиталне инвестиције, постоји изражен ризик да расходи за инвестиције пробију планирани оквир у овој години.<sup>13</sup> Постоје индиције да је имплицитно повећање расхода до краја ове године у програму мера штедње (о чему ће више речи бити у петом делу овог извештаја) последица преуског буџетираног оквира за капиталне инвестиције током израде буџета за 2013. годину.

---

<sup>10</sup> Ранији сопствени приходи буџетских корисника преусмерени су у буџет, чиме су створени услови за рационализацију расхода; Влада је унапредила систем планирања и утврђивања приоритета у извршавању расхода; буџетски корисници морају на време да обавештавају Трезор о намери да преузму обавезу и изврше плаћање, чиме су створене претпоставке за одговорније понашање буџетских корисника.

<sup>11</sup> Видети: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, стр. 24.

<sup>12</sup> Фискални савет је на овај ризик указивао приликом оцене буџета за ову годину. Видети: „Оцена Предлога закона о буџету за 2013. годину“, стр. 26.

<sup>13</sup> Динамика финансирања и реализације појединих пројеката, као што су тзв. кинески и азербејџански кредит, није предвидива, с обзиром на то да не зависи од домаћих финансијера и извођача, већ од иностраних партнера.

**Могуће је да се јавна потрошња држи под контролом и захваљујући формирању доцњи и одлагањем доспелих обавеза.** Ограничавање раста јавних расхода у претходним годинама предузимано је на тај начин што су плаћања одлагана, тј. акумулиране су доцње буџетских корисника. То није добра пракса у јавним финансијама и нова Влада је наговестила да ће решавати раније доцње и да ће спречити формирање нових доцњи. Фискални савет редовно у својим извештајима анализира стање и динамику доцњи, при чему треба нагласити да касне нови подаци о доцњама и да није познато њихово стање током 2013. године. Познато је једино да поједине иницијативе Министарства финансија и привреде нису уродиле плодом (реч је о иницијативи да се доцње локалне самоуправе за извршене инвестиције реше уз посредовање Републике – понуда Републике није наишла на одзив локалне самоуправе). Постоји ризик да су буџетски корисници акумулирали доцње и у 2013. години и да је део наведених уштеда и контроле јавних расхода у овој години проистекао из доцњи. Искуство показује да евиденција доцњи није поуздана. Потребно је да Министарство финансија и привреде, након одређења и планова с краја претходне године, објави нове податке о доцњама, примену ранијих планова и мере за њихово решавање на средњи рок.<sup>14</sup> Тада ће бити могућа прецизнија процена динамике јавних расхода у овој и следећим годинама.

**Ефектуирао се непланирани трошак за „Железару Смедерево“, али он формално не повећава јавне расходе и дефицит, а слично се дешава и са обавезама Фонда за заштиту животне средине и могућом докапитализацијом банака.** Средства за покретање и одржавање производње у Железари биће књижена изван буџетских расхода, тј. „испод црте“, пошто су обезбеђена из Фонда за развој и из кредита уз гаранцију Фонд за развоја (тима и посредно уз гаранцију државе). Кредити издати са гаранцијом непосредно повећавају јавни дуг, док ће буџет Републике у одређеном тренутку преузети трошкове у вези с финансирањем Железаре. Према томе, како је Фискални савет анализирао и навео у свом претходном извештају, ванредне интервенције треба посматрати као оптерећење за буџет, без обзира да ли се средства исплаћују непосредно из буџета или преко аутономне државне финансијске институције која није део опште државе.<sup>15</sup> У супротном, изражен је ризик да се за различите државне расходе, који суштински представљају издатке буџета, проналази начин да се књиже „испод црте“ и да се на тај начин прави (објективни) фискални дефицит смањује и прикрива. Транспарентно исказивање јавних прихода и расхода представља предуслов за ефикасно управљање дефицитом и јавним дугом. Укидањем Фонда за заштиту животне средине нису регулисане обавезе Фонда у износу од 5,5 млрд динара. И за ове обавезе најављено је решење које неће формално да оптерети буџет у овој години – емитовање обвезница и задуживање (што се књижи „испод црте“). Али, и у овом случају, треба прихватити чињеницу да се повећавају расходи и дефицит, пошто се у сваком случају и главница и камата од обвезница исплаћивати из државних средстава. Исто се може рећи и за могућу

---

<sup>14</sup> Свако ново утврђивање вредности доцњи најчешће показује да су оне у ранијим периодима биле веће него што се првобитно сматрало. На пример, стање доцњи средином 2012. године било је за око 15 млрд динара веће него што су прелиминарни подаци показивали. Видети извештај Фискалног савета: „Оцена фискалних кретања у 2012. години и изазови у 2013. и 2014. години“, стр. 15. Фискални савет је у неколико претходних извештаја предложио оквир и елементе стратегије решавања доцњи.

<sup>15</sup> Видети извештај Фискалног савета: „Оцена фискалних кретања у 2012. години и изазови у 2013. и 2014. години“, стр. 21.

нову докапитализацију банака у државном власништву (најављена је докапитализација „Поштанске штедионице“).<sup>16</sup>

**Изражени су ризици да јавне финансије буду оптерећене новим директним и индиректним буџетским трошковима који нису били планирани у 2013. години, као што су социјални трошкови пораста цена енергената, последице укидања ТВ претплате и ефекти реиндустријализације.** Имајући у виду негативне тенденције у јавним финансијама, став Фискалног савета је да Влада и министарства треба да одустану од политика и мера које би резултирале новим расходима, а у случају када их није могуће избећи, требало би предузети корективне мере – укидање појединих програма и смањење буџетираних јавних расхода, како би се створио простор за нове непланиране расходе током године (како налаже и Закон о буџетском систему, у члану 47). С обзиром на то да Влада планира да најављеним интервентним мерама штедње редукује буџетиране јавне расходе, процењујемо да се сужава простор да нове политике и мере (који су праћене новим расходима и/или мањим приходима) током године буду праћене кресањем претходно буџетираних јавних расхода.

Крајем априла Влада је усвојила Уредбу о енергетски заштићеном купцу, која је донета у циљу ублажавања негативних последица повећања цена енергената на стандард најугроженијих грађана. Уколико се трошкови Уредбе о енергетски заштићеном купцу прелију на буџет, уместо да их сносе јавна предузећа, буџет за ову и следеће године биће директно оптерећенији новим издацима (око 4 млрд динара на годишњем нивоу).<sup>17</sup> Најављено је и укидање телевизијске претплате и финансирање РТС-а у потпуности из буџета, што би такође представљало нови буџетски расход (могуће око 8 млрд динара годишње). Додатни расходи и/или смањење прихода могли би да проистекну из наговештене нове стратегије реиндустријализације, пошто би одређене мере државне подршке појединим секторима могле да резултирају непланираним и небуџетираним трошковима.

**У динамици расхода опште државе уочавају се у основи исте тенденције као код расхода Републике, уз додатне привремене уштеде.** Као у случају републичког буџета, у односу на уобичајено трошење у прва четири месеца године на нивоу опште државе<sup>18</sup> мањи су расходи за робу и услуге, субвенције и капиталне издатке. Ипак, из података о суфициту и дефициту појединачних нивоа власти, као и из њихове динамике потрошње у претходним годинама, процењујемо да би се до краја године, без нових мера, планирани расходи извршили у потпуности и да је мања потрошња у прва четири месеца

---

<sup>16</sup> Министарство финансија и привреде и Међународни монетарни фонд имају различите ставове у погледу књижења појединих државних обавеза. Као последица, процене прошлих и будућих јавних расхода и дефицита могу да одступе у великој мери (и до неколико процентних поена). Реч је о кредитима које држава враћа на основу активираних гаранција издатих при задуживању јавних предузећа, емисији државних обвезница за регулисање појединих обавеза јединица опште државе и буџетских корисника (као што су акумулирани дугови здравствених установа, обвезнице емитоване у циљу докапитализације проблематичних банака, преостали дугови укинутаг Фонда за заштиту животне средине). Министарство финансија трансакције посматра у контексту јавног дуга, па их књижи „испод црте“ (тј. не улазе у расходе и дефицит), док их ММФ посматра као јавне расходе („изнад црте“) и тиме приказује већи дефицит. Због великог значаја овог питања Фискални савет ће у наредном периоду анализирати наведене методолошке разлике и проблеме.

<sup>17</sup> О овоме више у извештају Фискалног савета: „Коментар Фискалног савета на Уредбу о енергетски заштићеном купцу“.

<sup>18</sup> Поред Републике, од већих ентитета ту су локална самоуправа и АП Војводина, ПИО фонд и РФЗО.

2013. године последица нестандартне динамике потрошње у овој години, а не трајних уштеда.

#### 4. ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ И ОПШТЕ ДРЖАВЕ У ПРВА ЧЕТИРИ МЕСЕЦА 2013. ГОДИНЕ

Дефицит Републике је након четири месеца изузетно висок и износи чак 64% планираног годишњег дефицита. Републички дефицит у периоду јануар-април достигао је 78,0 млрд динара, а за целу годину планиран је на нивоу од 121,9 млрд динара. Уобичајено је дефицит, у ранијим годинама, након четири месеца износио око трећине годишњег дефицита. Чак је и у предизборном периоду 2012. године, у периоду експанзивне политике, формирано 43% годишњег дефицита. Уколико би се до краја године задржао дефицит из прва четири месеца, онда би републички дефицит био двоструко већи од планираног (изнео би 234 млрд динара). Поред овога, треба имати у виду чињеницу да се у другој половини године дефицит формира на још вишем нивоу од дефицита из, сезонски слабијег, почетка године. То значи да би неконтролисани раст дефицита у наставку године могао да значи да би он био и више него двоструко већи од планираног на нивоу године.

Табела 4.1. Дефицит опште државе на свим нивоима у периоду јануар-април 2013. (млрд динара)

Република	Приходи	249,8
	Расходи	327,9
	Суфицит/Дефицит	-78,0
АП Војводина	Приходи	18,6
	Расходи	15,8
	Суфицит/Дефицит	2,7
Локална самоуправа	Приходи	76,3
	Расходи	68,0
	Суфицит/Дефицит	8,3
Фонд за пензијско и инвалидско осигурање	Приходи	190,0
	Расходи	191,9
	Суфицит/Дефицит	-1,9
Републички фонд за здравствено осигурање	Приходи	71,3
	Расходи	61,8
	Суфицит/Дефицит	9,5
Национална служба за запошљавање	Приходи	10,8
	Расходи	11,4
	Суфицит/Дефицит	-0,7
ЈП „Путеви Србије“	Приходи	7,7
	Расходи	7,2
	Суфицит/Дефицит	0,5
„Коридори Србије“	Приходи	0,4
	Расходи	2,1

	Суфицит/Дефицит	-1,7
<b>Фонд за социјално осигурање војних осигураника</b>	Приходи	2,0
	Расходи	1,5
	Суфицит/Дефицит	0,5
<b>УКУПНО (консолидовано)</b>	Приходи	457,3
	Расходи	518,1
	Суфицит/Дефицит	-60,8

**Дефицит опште државе, у износу од 60,8 млрд динара, такође превазилази уобичајене оквире у овом периоду године.** Консолидовани дефицит је достигао 46% планираног годишњег дефицита и превазилази уобичајене вредности дефицита за прва четири месеца (мање од 30% у претходним годинама, изузев предизборне 2012. када је изнео око 36%). Према томе, иако на први поглед мање забрињава од дефицита Републике – услед ниже апсолутне вредности, и дефицит опште државе се измиче контроле и налази се на путањи која сигурно знатно пробија планирану границу дефицита. Када се овоме дода и процена да је дефицит опште државе само привремено мањи од дефицита Републике, јасно је да стање у јавним финансијама на нивоу опште државе неодговарајуће као и на нивоу централне државе.

**Дефицит опште државе је мањи од дефицита Републике услед привременог суфицита на појединим нивоима опште државе.** У прва четири месеца године суфицит је остварен на нивоу Републичког фонда за здравствено осигурање (9,5 млрд динара), локалне самоуправе (8,3 млрд) и АП Војводина (2,7 млрд). Процењујемо да су сви наведени суфицити привремени. Наиме, на нижим нивоима власти од Републике није необично да се у првој половини године, па чак све до септембра и октобра, бележи суфицит, да би се у последња два-три месеца године јавни расходи изражено повећали и на годишњем нивоу превазишли приходе. Дакле, чињеница да у првим месецима 2013. године локална самоуправа и АП Војводина бележе суфицит не значи да би се он задржао до краја године. Суфицит РФЗО је, такође, привремен и резултат је неусаглашене динамике прихода и расхода Фонда. Салдо РФЗО је на нивоу године уравнотежен.<sup>19</sup>

**Промене пореских закона носе ризик формирања већег дефицита локалне самоуправе од планираног.** Фискалним оквиром за 2013. годину планиран је дефицит локалне самоуправе од 4 млрд динара. Променама пореских закона (видети посебан извештај Фискалног савета) смањиће се приходи локалне самоуправе након примене закона, а ова промена није антиципирана у време усвајања буџета. Дакле, ризик је одраз непознанице у којој мери су локалне самоуправе у могућности да се прилагоде смањеним приходима у другој половини 2013. године, пошто су расходи планирани уз очекиване издашније приходе.

<sup>19</sup> Већи расходи од прихода Фонда покривају се трансферима из републичког буџета.

## 5. ОЦЕНА ВЛАДИНОГ ПРОГРАМА МЕРА ЗА ОДРЖАЊЕ ФИСКАЛНОГ ДЕФИЦИТА

**Министарство финансија и привреде је почетком маја припремило Програм мера за одржање фискалног дефицита.**<sup>20</sup> Фискални савет оцењује да ће ефекти нових мера Владе за смањење фискалног дефицита у 2013. бити за око 7 до 8 млрд динара мањи од планираних. Програмом мера за одржање фискалног дефицита планирано је да оне доведу до смањења дефицита за 31,4 млрд динара. Оцењујемо, међутим, да је њихов највећи домет око 24 млрд динара због прецењеног утицаја измена Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, али и мера штедње на расходној страни буџета.

**Фискални савет у начелу позитивно оцењује измене Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, али налазимо да су процене нето ефеката на основу ових измена прецењене за око 4 млрд динара.** Предложене измене и допуне Закона битно мењају расподелу јавних прихода у сектору опште државе – повећавају се приходи Фонда ПИО (посредно се смањују расходи буџета Републике кроз мање издвајање за Фонд ПИО), а смањују приходи локалне самоуправе. На овај начин се елиминише већи део фискалне неравнотеже између централног и локалног нивоа власти. Та неравнотежа је проузрокована изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године, када је пребацивањем средстава из буџета Републике на локални ниво власти, без пратећег трансфера додатних надлежности, створен фискални несклад на штету републичког буџета. Актуелне измене би омогућиле попуњавање највећег дела створеног јаза због чега их у начелу оцењујемо позитивно.<sup>21</sup> Програмом мера за одржање фискалног дефицита, међутим, рачуна се на 15,4 млрд динара нето уштеда у буџету Републике по основу ових пореских измена у 2013. години. Овај ефекат сматрамо прецењеним. Наиме, према проценама Фискалног савета, на основу наведених пореских измена реално је очекивати нето уштеде око 11 млрд динара, чиме се доводи у питање 4,4 млрд динара укупних планираних уштеда.<sup>22</sup> Додатни ризик представља непознаница у којој мери су локалне самоуправе у могућности да се прилагоде смањеним приходима у другој половини 2013. године, пошто су расходи планирани уз очекиване издашније приходе. Постоји ризик да се део тог прилагођавања оствари кроз повећање доцњи локалне власти или кроз повећање дефицита у неким случајевима.

**Министарство финансија и привреде је предузело кораке у правцу смањења расхода, али су ефекти недовољни и прецењени.** Мере уштеде предвиђене Програмом, према проценама Министарства финансија и привреде, требало би да омогуће да се до краја године јавни расходи смање за око 16 млрд динара (око 0,4% БДП-а). За највећи део уштеда (13,6 млрд) предвиђена су смањења апропријација одређеним буџетским корисницима на класификацијама: субвенције (око 5 млрд динара), капиталне инвестиције

<sup>20</sup> У време писања овог документа Влада још није усвојила Програм, тако да се анализа заснива на предлогу Програма.

<sup>21</sup> За детаљнији коментар предложеног сета законских измена погледати документ Фискалног савета: „Оцена предложеног сета измена пореских закона“, мај 2013.

<sup>22</sup> Чак и у самом тексту Програма мера постоји недоследност будући да се поред износа од 15,4 млрд динара експлицитно наводи и износ уштеда од 12 милијарди динара који је близак процени Фискалног савета.

(око 4 млрд динара), буџетске позајмице (1,6 млрд динара), трансфери осталим нивоима власти (за одржавање локалне путне мреже, 1,5 млрд динара). Поред ових уштеда, предвиђено је да смање дискрециони расходи у преосталом делу године свим буџетским корисницима за 10%: трошкови путовања, услуге по уговору, специјализоване услуге и дотације невладиним организацијама.

**Фискални савет изражава сумњу у могућност потпуног извршења предложених мера уштеда на расходној страни буџета Републике и процењујемо да би уштеде могле бити мање за око 3 млрд динара од планираних.** Мере уштеда предвиђене програмом нису довољно транспарентно наведене, што онемогућава њихову детаљнију анализу. Планиране уштеде на субвенцијама (од око 5 млрд динара) могуће су само ако се одустане од неких специфичних програма, али се на основу понуђене листе не може закључити од којих програма се одустаје. Уочавамо, на пример, да је предвиђено смањење субвенција за пољопривреду у износу од преко 2 млрд динара, што није конзистентно са претходним најавама Министарства, нити са претходним оценама Фискалног савета у вези са могућношћу извршења првобитно планираног аграрног буџета. Имајући у виду лошију динамику извршења обавеза по основу пољопривредних субвенција у 2013. години, могуће је да је реч о одлагању обавеза државе, што се суштински не може сматрати уштедом.

**На основу података предочених у Програму мера за одржање дефицита уочавамо да нису само јавни приходи подбацили, већ да су и јавни расходи повећани у односу на план с почетка године за око 0,5% БДП-а, а да то нигде није образложено у самом документу.** У Програму се сугерише да се предложеним мерама остварује прилагођавање од 1 процентног поена како би консолидовани фискални дефицит на крају године износио 4,5% бруто домаћег производа. Имплицитно закључујемо да би без предузимања мера дефицит износио 5,5% БДП. Међутим, имајући у виду да је планирани консолидовани дефицит био 3,6%, а да је очекивани подбачај јавних прихода 54,2 милијарде динара (1,4% БДП), испоставља се да би без предузетих мера уштеде консолидовани дефицит требало да буде 5% бруто домаћег производа. На основу доступних података јавља се разлика од око 0,5 процентних поена, а с обзиром на раније проблеме у планирању капиталних инвестиција, могуће је да се током ове године рачуна с пробијањем буџетираног оквира за инвестиције. У циљу транспарентности јавних финансија, Министарство би требало да образложи због чега у својим калкулацијама очекује да консолидовани фискални дефицит без предузетих мера буде 5,5% БДП-а.

## **6. ПРОЦЕНА ДЕФИЦИТА У 2013. ГОДИНИ**

**Тенденције из прва четири месеца године указују на то да би дефицит Републике без мера штедње био за око 100 млрд динара већи од планираног (око 2,6% БДП-а).** Као што је у претходним поглављима наведено, у периоду јануар-април 2013. јавни приходи су знатно одступили од плана, док су јавни расходи у највећој мери под контролом (уз спорне расходе које се књиже испод црте). До краја године може се очекивати да ће приходи републичког буџета одступити од плана за најмање 80 млрд динара (2,1% БДП-а). У највећој мери услед оптимистично планираног буџета (око 70% наведених 80 млрд) подбациће приходи од пореза на добит и непорески приходи, а делом

и акцизе и ПДВ. Део подбачаја (око 30%) може се приписати промени макроекономског окружења, првенствено наглом успоравању инфлације, и повећаним пореским утајама. Кад је реч о расходима, процењујемо да би они у 2013. години, без мера штедње, били већи од плана за око 20 млрд динара (0,5% БДП-а), у највећој мери услед реализације небуџетираних капиталних расхода из иностраних кредита, док би мањи део расхода потицао из нових специфичних расхода (као што су социјални трошкови повећања цене енергената, ТВ претплата и сл).

**Мерама штедње новонастали јаз ће се само мало умањити, за највише 25 млрд динара (0,7% БДП-а).** Влада је реаговала и сетом пореских закона и мерама штедње ограничила раст дефицита. Ипак, процењујемо да су планирани донети овог програма, прво, скромни и недовољни (1% БДП-а) и, друго, да се неће у потпуности остварити (оствариће се до 0,7% БДП-а). Премда у начелу измене Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање оцењујемо позитивно, сматрамо да су процене нето ефеката измена ових закона на дефицит прецењене за око 5 млрд динара. Мере уштеда на дискреционим расходима предвиђене Програмом нису довољно транспарентно наведене, што онемогућава њихову детаљнију анализу. Оцењујемо да ће бити немогуће остварити све планиране уштеде, као што су смањење субвенција за пољопривреду, пошто и процене извршења субвенција за ову годину и најаве надлежних министарстава пре указују на пробијање буџетираниг оквира за ову годину него на смањење и уштеде на субвенцијама. Уколико само дође до одлагања плаћања пољопривредних субвенција у 2013. години, онда се то не може сматрати стварном уштедом.

**Процењујемо да ће дефицит опште државе у 2013. години износити најмање 210 млрд динара (5,5% БДП-а) уместо планиране 132 млрд динара (3,6% БДП-а).** Као што је наведено, јавни приходи ће бити најмање 2,1% БДП-а мањи од плана, јавни расходи 0,5% БДП-а изнад плана, а мере Владе ће моћи да смање дефицит за највише 0,7% БДП-а, чиме се долази до резултата да ће дефицит у 2013. готово бити већи од 5,5% БДП-а, уколико се економском политиком не реагује у остатку године.

**Стварни дефицит је и већи, пошто се многи расходи књиже „испод црте“ и формално не повећавају расходе и дефицит.** Реч је емисији обвезница за плаћање доцњи буџетских корисника, издацима Републике за плаћање активираних гаранција за зајмове јавних предузећа, расходима за докапитализацију и стабилност финансијског сектора. Потребно је да се у наредном периоду размотре методолошке разлике у књижењу расхода Министарства финансија и привреде и међународних институција, како би се недоумице отклониле и како би се јавни расходи и дефицит приказали на објективном нивоу.

## **7. АНАЛИЗА МОГУЋЕГ ФИСКАЛНОГ ПРИЛАГОЂАВАЊА У ПЕРИОДУ 2014-2016. ГОДИНЕ**

**Фискални дефицит (уз гаранције) представља основни узрок раста учешћа јавног дуга у БДП-у у средњем року.** Као што је наведено у претходним поглављима, ап्रेसијација домаће валуте, промена стања државних депозита или приватизација, само привремено омогућавају смањење учешћа јавног дуга у БДП-у. Историјски подаци указују на то да су периоди изражене ап्रेसијације динара (што је случај у последњих шест



месеци) често били праћени његовом депресијацијом. Због тога постоји уверење да би се актуелни тренд јачања домаће валуте могао преокренути у догледној будућности, чиме би се у великој мери неутралисао тренутно позитиван утицај апресијације на јавни дуг. Ипак, следећи искуства других транзиционих земаља, очекивани збирни ефекат апресијације/депресијације динара на кретање јавног дуга Србије у средњем року могао би бити благо позитиван. Будући да фискални дефицит остаје основни извор раста јавног дуга, као једина кредибилна стратегија за смањење учешћа јавног дуга у БДП-у намеће се доследно примењивање средњерочног плана за смањивање фискалног дефицита.

**За одрживо смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у потребно је изражено смањивање фискалног дефицита у периоду од 2014. до 2016. године.** Резултати фискалне консолидације у 2013. години нису задовољавајући и консолидовани дефицит неће бити смањен на 3,6% БДП-а као што је планирано. Ревидирани план Владе, којим се рачуна на дефицит од 4,5% БДП-а (што се у овом тренутку чини тешко остваривим), води даљем повећању јавног дуга у 2013. као и у 2014. години. На тај начин се опасно помера почетна позиција у процесу планирања стабилизације и смањивање учешћа јавног дуга у БДП-у, због чега је неопходно да фискално прилагођавање у наредном трогодишњем периоду буде још снажније од планиране путање из Фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину. Први предуслов за враћање под контролу јавног дуга је свакако да Министарство финансија и привреде предузме најоштрије мере како би фискални дефицит у 2013. био што ближе плану од 4,5% БДП-а.

**Фискални савет оцењује да дефицит у 2014. години не би смео бити већи од 3% БДП-а.** То би значило да је реч о фискалном прилагођавању од преко 1,5 процентних поена у односу на 2013. годину,<sup>23</sup> а могуће је да ће бити неопходно и снажније прилагођавање уколико дефицит у 2013. буде већи. Важно је нагласити да чак ни дефицит од 3% БДП-а још увек не води смањењу јавног дуга у 2014. години.<sup>24</sup> Међутим, сматрамо да би тај ниво дефицита представљао јасан сигнал да постоји решеност Владе да се посвети фискалној консолидацији и довођењу јавних финансија у ред, док већи дефицит снажно повећава ризик од избијања кризе јавног дуга.

**Снажнији утицај на смањивање јавног дуга има обарање дефицита у првим годинама фискалног прилагођавања.** Додатни аргумент за оштрије фискално прилагођавање у 2014. години јесте чињеница да смањење дефицита у 2014. години више утиче на путању јавног дуга од смањења дефицита у 2016. години. Рачунски је лако показати да немају исти ефекат на јавни дуг, на пример, смањивање дефицита од 1% БДП-а у свакој од наредне три године, или смањење дефицита од 2% БДП-а у 2014. години а потом смањивање по 0,5% БДП-а у 2015. и 2016. години, иако се у оба случаја завршава са истим нивоом дефицита у последњој години. У погледу утицаја на смањење јавног дуга, супериорније је друго решење.<sup>25</sup> Такође, одлучније приступање фискалном прилагођавању у првој години повећава кредибилитет плана Владе чиме се остварује позитиван утицај на каматне стопе по којима се држава задужује, и на посредан начин утиче на одрживост јавног дуга.

<sup>23</sup> У случају да буде остварен фискални дефицит у износу од 4,5% БДП-а, што је Министарство финансија и привреде најавило у свом Програму мера за одржање дефицита.

<sup>24</sup> Јавни дуг би могао да се једнократно смањи у 2014. години приливом од неке веће приватизације, али би стварни тренд јавног дуга остао растући (са дефицитом од 3% БДП-а).

<sup>25</sup> Ако је иницијални дефицит 5% БДП-а, трогодишњи кумулативни утицај прве трајекторије дефицита на јавни дуг је 9% БДП-а (4% у 2014, 3% у 2015. и 2% у 2016. години). Трогодишњи кумулативни ефекат дефицита на јавни дуг друге трајекторије је 7,5% БДП-а (3% у 2014, 2,5% у 2015. и 2% у 2016. години).

**Уштедама је потребно компензовати и негативне утицаје раста издвајања за камате и обезбедити простор за раст капиталних расхода.** За одговорно планирање буџета у периоду од 2014. до 2016. године, упоредо са смањивањем укупног дефицита, мора се рачунати и на повећање одређених расхода. Имајући у виду ниво развоја Србије, очекивано је да се у посматраном периоду повећају издвајања за капиталне расходе која тренутно нису на задовољавајућем нивоу. Такође, услед повећања апсолутног износа јавног дуга, и поред одређених успешних потеза усмерених ка замени скупљих дугова јефтинијим, готово је извесно да ће у наредним годинама доћи до даљег повећања расхода за камате. Неопходно је имати у виду и додатне трошкове, попут повећања средстава Транзиционог фонда, јер постојећа средства нису ни приближно довољна за успешно спровођење процеса реструктурирања предузећа до половине 2014. године, на шта се Влада обавезала крајем 2012. године. У процес планирања потребно је урачунати и ризик повећања дефицита услед непредвидљивих околности, али и појаве одређених Владиних иницијатива и интервенција. Досадашње искуство указује на то да се расходи по основу различитих интервенција Владе, уколико претходно нису били буџетирани, обухватају на начин којим се избегава њихово формално укључивање у дефицит. Додатне уштеде би омогућиле да се овакви расходи књиже на исправан начин, зато што суштински утичу на јавни дуг, а да притом не угрожавају достизање постављених фискалних циљева. Због свега наведеног, оцењујемо да је у наредном трогодишњем периоду потребно планирати уштеде које ће за најмање 1% БДП-а бити веће од планираног смањења фискалног дефицита.

**Реформе предвиђене пакетом фискалне консолидације нису спроведене, што умањује могуће изворе уштеда у 2014. години.** Осим одређених промена у пореском систему, пре свега повећања неких пореских стопа (ПДВ, порез на добит итд), и контроле раста плата и пензија, није се далеко одмакло у примени осталих реформских мера. Подсећамо да је програм фискалне консолидације био заснован на три стуба: уз пореску реформу и контролу плата и пензија, планиран је читав сет структурних реформи. Међутим, иако је Министарство финансија и привреде прихватило највећи део предложених мера и уврстило их у Фискалну стратегију, коју је Влада усвојила у новембру 2012. године, још увек готово ништа није покренуто.<sup>26</sup> Фискални савет је у својим претходним извештајима упозоравао да би се са предложеним мерама морало кренути одмах да би се остварио пун обим планираних уштеда у средњем року, због њиховог одложеног дејства. Како су конкретни кораци изостали, уштеде по основу структурних реформи не могу се очекивати у 2014. години. Стога се у следећој години, од раније примењених мера из пакета фискалне консолидације, уштеде са сигурношћу могу очекивати једино захваљујући „регуларној“ индексацији плата и пензија, што доводи до смањења дефицита за око 0,4% БДП-а.

**Измене и допуне Закона о порезу на доходак грађана и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, уз друге појединачне краткорочне мере, могу допринети обарању дефицита у 2014. за тек нешто више од 0,5% БДП-а.** Према проценама Фискалног савета, промене пореске стопе на доходак грађана, и пратећа промена стопе доприноса за обавезно социјално осигурање, обезбеђују уштеде републичком буџету од око 10 милијарди динара у 2014. (око 0,25% БДП-а). Влади стоји на располагању и одређени број појединачних краткорочних мера којима би се могле

---

<sup>26</sup> За детаљан план структурних реформи Министарства финансија и привреде видети: „Фискална стратегија за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину“.

остварити уштеде од око 0,3% БДП-а. Сматрамо да је потребно размотрити укидање додатака на плату у Министарству унутрашњих послова, одустајање од неких програма субвенција али и неке мање пореске мере.

**Претходне мере нису довољне ни за неопходно прилагођавање од 1,5% БДП-а у 2014. години.** Наведене могуће уштеде у 2014. години не пребацују ни 1% БДП-а, док је потребно прилагођавање бар за 0,5% БДП-а веће. Дакле, чак и ако Министарство финансија и привреде оствари фискални дефицит од 4,5% БДП-а у 2013. години, постојеће мере неће бити довољне за његово смањивање до 3% БДП-а у следећој години. Имајући у виду да је већ прилично извесно да ће у 2013. години дефицит бити већи од 4,5% БДП-а, уз даље повећање издвајање за камате, јасно је да обим неопходног прилагођавања превазилази минимум од 1,5% БДП-а. Толико смањење дефицита у 2014. години неће бити могуће без снажних мера, које у релативно кратком року дају ефекте довољне величине, попут повећања пореске стопе неког издашнијег пореза или уштедама на расходима за плате и пензије.

**Фискални савет сматра да је нужна контрола пензија и плата у јавном сектору, јер нема простора за даље повећање пореских стопа.** Повећању одређених пореских стопа се прибегло на почетку процеса фискалне консолидације и сматрамо да су те мере истрошене. Посебно ако се има у виду да је стварни проблем јавних финансија у Србији превисок ниво јавних расхода, а не низак ниво јавних прихода. Стога као једино решење остаје ригорознија контрола плата и пензија од тренутног законског решења, чиме би се могле обезбедити знатне уштеде у 2014. години. Постоји и економска оправданост давању предности овој мери. Просечна плата у јавном сектору је за 30% већа него у приватном сектору, по чему је Србија негативни рекордер међу европским земљама, а сигурност посла у јавном сектору је значајно већа него у приватном. Такође, и када се погледа учешће масе плата и пензија у БДП-у, Србија је поново негативан европски рекордер.

**Смањивање дефицита у 2015. и 2016. години могло би се остварити на основу резултата структурних реформи уколико би њихово спровођење започело одмах.** Фискални савет је у својим ранијим извештајима анализирао неколико могућих реформи и њихове ефекте: рационализацију броја запослених, пензијску реформу, реформу система субвенција и побољшање система наплате пореза и смањење сиве економије.<sup>27</sup> Иако не постоји прецизна оцена броја запослених у јавном сектору, процењује се да постоји вишак запослених у јавном сектору од око 5%. Отпуштање вишка запослених могло би да донесе уштеде буџету од око 0,4% БДП-а у 2015. и 2016. години. Пензијска реформа подразумева увођење актуарских пенала, којим би се постигла актуарска правичност, као и промену старосне границе за одлазак у пензију, уз смањење разлике у годинама за мушкарце и жене.<sup>28</sup> Процењујемо да би ова реформа током 2015. и 2016. године могла донети уштеде од 0,2 до 0,3% БДП-а. Систем субвенција у Србији показује бројне мањкавости због чега је неопходно детаљно преиспитивање појединих програма – субвенције јавним предузећима (рудник Ресавица, Железнице Србије...), субвенције за пољопривреду, субвенције по основу отварања нових радних места и други. С тим у вези је и завршетак процеса реструктурирања предузећа, на шта су се Министарство финансија и привреде и

<sup>27</sup> Детаљни приказ предложених структурних реформи са њиховим очекиваним ефектима се може пронаћи у публикацији Фискалног савета: „Предлог мера фискалне консолидације 2012–2016. године“, мај 2012.

<sup>28</sup> За више детаља видети истраживачки папир: „Унапређење унутар-генерацијске правичности и одрживости пензијског система Србије“, Никола Алтипамарков, Фискални савет Републике Србије.

Влада обавезали, до средине 2014. године. Наведене мере би омогућиле уштеде на страни расхода од око 0,7% БДП-а у 2015. и 2016. години. Пореске мере које су усмерене ка побољшању система наплате пореза и сузбијању сиве економије могле би да резултују повећањем јавних прихода у износу за око 0,5% БДП-а у посматраном периоду.

**Укупан ефекат предложених структурних реформи на смањење структурног фискалног дефицита у средњем року могао би бити око 2% БДП-а.** Предложене структурне реформе, које се грубо могу поделити на четири групе, омогућавају укупне уштеде до краја 2016. године у износу од око 2% БДП-а. У комбинацији са законском индексацијом пензија и плата, могле би да обезбеде највећи део неопходних уштеда за наставак фискалне консолидације у 2015. и у 2016. години. Међутим, још једном наглашавамо да је за то неопходно одмах приступити њиховом спровођењу. Структурне реформе нису неопходне само због фискалне консолидације, већ би свакако допринеле и унапређењу пословног амбијента и представљале би подстицај одрживом привредном расту.

**Даље одлагање структурних реформи подразумевало би наставак ослањања на прва два стуба фискалне консолидације и у будућим годинама.** Измене пореског система и контрола плата и пензија дали су свој ефекат и у кратком року утицале на побољшање фискалне позиције. Неповољни фискални токови у 2013. години указују на то да ће највероватније бити неопходно поново посегнути за истим мерама. Како би се избегао такав сценарио и у 2014. години, нужно је у фискалну консолидацију укључити и структурне реформе, које према првобитном плану обезбеђују једну трећину свеукупног фискалног прилагођавања. Не би требало изгубити из вида да се сваким даљим одлагањем структурних реформи смањује маневарски простор и повећава се вероватноћа примене неке од већ коришћених мера за ублажавање фискалних неравнотежа (порези, контрола плата и пензија).

## 8. ЈАВНИ ДУГ

**Јавни дуг наставља да расте и у априлу 2013. године износио је 19,6 млрд евра, односно 62,1% БДП-а.**<sup>29</sup> Наставак тренда раста јавног дуга је неодржив и потребно је преокренути га како би се спречио наставак кризе јавног дуга. Поред тога, ниво јавног дуга је далеко изнад законски прописане горње границе од 45% БДП-а, па је неопходно

---

<sup>29</sup> Стање дуга опште државе на дан 30. априла 2013. године; коришћена је вредност БДП-а за претходна четири квартала. Фискални савет објављује стање јавног дуга опште државе према Закону о буџетском систему (консолидовани дуг републичког и локалног нивоа власти) исказан у процентима БДП-а у претходна четири квартала. Овај начин исказивања података је у складу са начином на који Европска унија (Еуростат) објављује кварталне податке јавног дуга својих држава чланица. Како Министарство финансија и привреде (МФП) објављује само дуг републичког нивоа власти, ради упоредивости на то је потребно додати и негарантовани дуг јединица локалне самоуправе. Друга разлика састоји се у томе што МФП објављује јавни дуг изражен у процентима БДП-а на крају текуће године – овај рачун се поклапа са коришћењем вредности за претходна четири квартала на крају године, али током године у општем случају доводи до привидних падова удела дуга у БДП-у на почетку године и до привидно бржег раста него што он заправо јесте након тога. Више о овоме видети анализу Фискалног савета: „Предлог за усклађивање методологије обухвата и мерења јавног дуга Србије“.

радити на спровођењу мера смањивања дуга и да би се остварила законска обавеза коју Владе Републике Србије има.

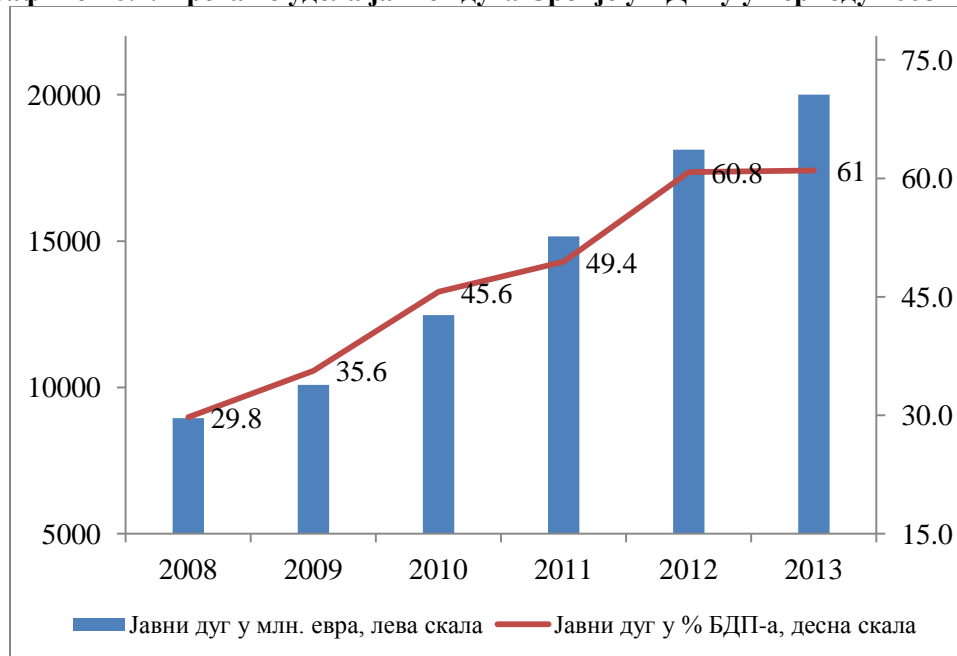
**Очекује се да ће до краја 2013. године јавни дуг порасти на око 20 млрд евра, што ће изнети 61% БДП-а.**<sup>30</sup> То представља пораст од готово две милијарде евра у односу на крај 2012. године. Ова процена укључује претпоставке о висини фискалног дефицита од 4,5% БДП-а, о одржању дуга јединица локалне самоуправе на нивоу из 2012. године и задуживању мимо дефицита у износу од око 350 милиона евра (прираст гарантованог дуга, као и директног задуживања Републике за подршку финансијском сектору и привреди), као и о наставку реалне апресијације динара која смањује удео јавног дуга у БДП-у. Процена о висини дуга од 61% БДП-а на крају 2013. године је благо оптимистична и постоји неколико ризика да она буде већа. Будући да фискални дефицит може бити већи од планираних 4,5% БДП-а (и да износи око 5,5% БДП-а), јавни дуг би се на основу већег дефицита повећао на око 62% БДП-а. Ванбуџетско задуживање (задуживање „испод црте“<sup>31</sup>) може бити знатно веће, а реална апресијација динара у 2013. години нижа од процењене, што би јавни дуг додатно увећало.

**Главни фактор који у 2013. години делује у смеру успоравања раста јавног дуга је реална апресијација динара.** Највећи део јавног дуга Србије је изражен у страним валутама – првенствено у еврима и у доларима, па зато свака већа осцилација курса динара може знатно променити однос дуга и БДП-а, будући да се БДП мери у домаћој валути, тј. у динарима. Уколико би се курс динара на крају 2013. године одржао на непромењеном реалном (тј. коригованом за инфлацију) нивоу из децембра 2012. године, јавни дуг би имао приближно исти номинални раст, али би удео дуга у БДП-у порастао са 61% на преко 63% БДП-а (ако би дефицит износио 5,5% БДП-а, јавни дуг би порастао на преко 64% БДП-а). Смањење удела јавног дуга у БДП-у уз помоћ реалне апресијације динара лоше је из више разлога: на тај начин се смањује конкурентност извозно оријентисаног дела привреде, а ако је апресијација резултат привремене прецењености динара, онда би након периода апресијације уследио период депресијације динара, који би изазвао супротан ефекат – убрзање раста јавног дуга. Иако се може догодити да се јавни дуг изражен у процентима БДП-а привремено стабилизује до краја године, таква стабилизација била би последица апресијације динара а не мера фискалне консолидације, па на тај начин не би дошло до суштинске стабилизације или трајног смањења јавног дуга. Такође, будући да су се утицаји промене курса на јавни дуг (позитивни и негативни) у протеклим годинама смењивали и доводили до приближно неутралног ефекта, лако се може догодити да након периода позитивног ефекта апресијације у будућности уследи негативан ефекат депресијације. Како јавни дуг изражен у еврима убрзано расте (период 2008-2012), ефекат будуће депресијације на раст јавног дуга био би снажнији од ефекта апресијације на успоравање његовог раста. На Графикону 8.1. види се да је у периоду депресијације динара (2008-2010. година) раст односа јавног дуга и БДП-а био бржи (за исти номинални прираст) него у периоду реалне апресијације динара (2011-2013).

<sup>30</sup> Смањење дуга у процентима БДП-а крајем 2013. године у односу на април 2013. године јавља се због коришћења друге вредности БДП-а у израчунавању вредности на крају године (БДП за 2013. годину).

<sup>31</sup> Мисли се на задуживања која се реализују ван уобичајене буџетске процедуре ради спровођења политике Владе (докапитализација банака, плаћање доцњи и др.), за шта се држава такође задужује и тако повећава јавни дуг.

**Графикон 8.1. Кретање удела јавног дуга Србије у БДП-у у периоду 2008-2013.**



Извор: Министарство финансија и привреде, Управа за јавни дуг, прорачун Фискалног савета

**Једини начин на који се јавни дуг може дугорочно стабилизовати и смањити јесте смањење фискалног дефицита.** Допринос примарног дефицита је од 2008. године до сада увек био у смеру повећања јавног дуга.<sup>32</sup> Висок дефицит од 4,5 или 5,5% БДП-а ни на који начин не може стабилизовати јавни дуг на садашњем нивоу (уз садашњи однос стопе привредног раста и реалне каматне стопе), чак ни уз очекивану високу стопу ап्रेसијације. Велика реална ап्रेसијација динара од септембра 2012. године није одржива у средњем року, па се у 2014. години може очекивати заустављање или успоравање тог тренда. Под овом претпоставком, дефицит од 3% БДП-а у 2014. години не би довео до заустављања раста јавног дуга, док веће смањење дефицита, које би довело до стабилизације, не би било спроводљиво у пракси (било би неопходно да фискални дефицит у 2014. години буде мањи од 2% БДП-а). Због тога би до заустављања раста јавног дуга могло доћи тек 2015. године (Графикон 8.2), али је за то потребно спровести следеће неопходне мере: одржање дефицита у 2013. години на нивоу од 4,5% БДП-а и смањење дефицита у 2014. на ниво од 3% БДП-а, уз контролу издавања гаранција и других задуживања „испод црте“ (видети напомене на Графикону 8.2). Враћање јавног дуга испод законске границе од 45% БДП-а може се очекивати тек у дугом року, али је важно направити први неопходан корак ка томе, а то је што је брже могући преокрет с тренда раста јавног дуга на тренд његовог смањивања.

<sup>32</sup> Фискални савет: „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“, поглавље 2. (Јавни дуг Србије и његова одрживост).

**Графикон 8.2. Пројекција кретања јавног дуга 2013-2020. године**



Извор: Министарство финансија и привреде, прорачун Фискалног савета.

Напомена: Коришћене су следеће претпоставке:

- 1) нису урачунати приходи од приватизације;
- 2) нису урачунати расходи и увећање дуга због реституције;
- 3) нема повећања обухвата БДП-а за сиву економију;
- 4) нису урачуната непланирана задуживања „испод црте“;
- 5) претпоставља се стабилизација нивоа гарантованог дуга од 2016. године, тако да се могу издавати нове гаранције само у износу за који су извршене отплате постојећих гаранција.

**Ванредни приходи, као што су приватизациони приливи, који утичу на јавни дуг имају једнократни ефекат и могу се искористити само за смањење нивоа али не и за преокрет тренда раста јавног дуга.** Финансијска средства добијена приватизацијом била би пожељна и требало би их искористити за смањење нивоа јавног дуга. Ефекти приватизационих прилива на јавни дуг били би једнократни и не представљају одржив начин за спречавање кризе јавног дуга, већ могу само одложити њен настанак. Као што је већ напоменуто, једино стварно и одрживо смањење јавног дуга повезано је са смањењем дефицита до чега може доћи спровођењем кредибилних мера фискалне консолидације.

**Трошкови задуживања Републике Србије у претходном периоду смањени су услед смањења општег нивоа ризика и у мањој мери услед смањења ризика земље.** Од јуна 2012. до маја 2013. године дошло је до осетног смањења стопе приноса на обвезнице земаља централне и источне Европе,<sup>33</sup> међу којима је и Србија. У овом периоду, искоришћена је прилика да се побољша рочност јавног дуга и знатно умањи ризик рефинансирања јавног дуга Србије. Постоји простор за даље смањење ризика земље, будући да Србија има вишу вредност *EMBI* индекса у поређењу са већином осталих земаља централне и источне Европе. Кредибилитет у спровођењу фискалних реформи има кључну улогу у остваривању и овог циља. Међународна ситуација (тренутна експанзија

<sup>33</sup> Мерено *EMBI* (*Emerging Markets Bond Index*) индексом, који показује стопу приноса на државне обвезнице деноминираних у доларима.

новца) може се преокренути и тада би ризик појединачних земаља имао већу улогу у одређивању трошкова задуживања земље – државе које су изградиле кредибилитет у спровођењу фискалних реформи имале би знатно ниже трошкове задуживања од оних које то нису учиниле.



## ПРИЛОГ: Процена ефеката пореских закона на приходе појединачних локалних самоуправа

У овом прилогу приказујемо збирне пројекције прихода локалних самоуправа од пореза на зараде и (ненаменских) трансфера из буџета Републике, јер су ове две категорије прихода локалних самоуправа претрпеле највеће измене у протеклих шест година. Иницијалним законом из 2007. године било је прописано да локалним самоуправама припада 40% пореза на зараде и 1,7% БДП-а трансфера из буџета Републике. Да су ове законске одредбе остале на снази, локалне самоуправе би у 2013. години оствариле 107 млрд динара прихода од пореза на зараде и републичких трансфера. Фискални савет сматра овај ниво прихода релеватним референтним нивоом при анализи адекватности прихода локалних самоуправа, с обзиром на то да је израдом иницијалног Закона о финансирању локалних самоуправа руководила Стална конференција градова и општина. Законске измене из 2011. године прописале су мањи износ републичких трансфера у висини од 1,1% БДП-а, али је проценат прихода од пореза на зараде повећан на 80%, односно изузетно на 70% у случају града Београда. Укупни приходи по ова два основа би износили 137 млрд у 2013. години. Смањење пореза на зараде са 12 на 10%, као и повећање неопорезивог цензуса са 8.776 на 11.000 динара ће на годишњем нивоу смањити приходе локалних самоуправа за 20 млрд динара. Међутим, и након овог смањења, локалне самоуправе ће у односу на иницијални Закон имати 10 млрд динара вишка средстава којим је могуће апсорбовати губитак 5 до 6 млрд динара од укидања и ограничавања тзв. квази-фискалних накнада на локалном нивоу (фирмарине, накнаде за регистрацију) у јесен 2012. године.

Прецизнији подаци о смањењу прихода од квази-фискалних накнада по појединачним општинама ће бити доступни тек крајем ове године. Када подаци постану доступни, потребно је урадити детаљније анализе фискалних позиција појединачних општина и градова и евентуалне случајеве хоризонталних неравнотежа (релативног вишка прихода у појединим општинама и мањка у другим) потенцијално отклонити прерасподелом трансферних средстава из буџета Републике, без даљег повећања укупног нивоа средстава који се из републичког буџета одваја за локалне самоуправе.

**Табела. Збирни приходи локалних самоуправа од пореза на зараде и трансфера из републичког буџета, у 2013. години (у милионима динара)**

Јединица локалне самоуправе	Закон из 2007. године	Важећи закон	Смањење пореза на зараде са 12 на 10%	Повећање неопорезивог цензуса на 11,000 дин	Разлика у односу на Закон из 2007.	Промена у односу Закон из 2007.
Ада	198	269	-29	-7	35	17,7%
Александровац	274	426	-30	-9	112	41,1%
Алексинац	572	865	-63	-16	214	37,4%
Алибунар	225	340	-27	-6	83	36,7%
Апатин	462	474	-49	-12	-48	-10,4%
Аранђеловац	566	799	-96	-20	118	20,8%
Ариље	215	253	-28	-7	2	1,1%
Бабушница	181	317	-13	-4	120	66,3%
Бајина Башта	275	407	-41	-9	82	29,7%

Баточина	126	216	-17	-4	68	53,9%
Бач	148	206	-16	-5	39	26,2%
Бачка Паланка	675	937	-117	-24	121	17,9%
Бачка Топола	401	540	-65	-15	60	14,9%
Бачки Петровац	189	268	-26	-6	48	25,2%
Бела Паланка	165	325	-14	-4	141	85,4%
Бела Црква	184	307	-19	-5	99	53,6%
Београд	36,460	37,357	-6,226	-795	-6,123	-16,8%
Беочин	175	226	-30	-7	14	8,1%
Бечеј	421	572	-65	-15	71	16,9%
Блаце	146	250	-13	-4	87	59,7%
Богатић	328	465	-22	-6	109	33,4%
Бојник	146	257	-7	-2	102	69,9%
Бољевац	195	284	-12	-4	73	37,4%
Бор	839	1,336	-170	-23	305	36,3%
Босилеград	131	318	-10	-3	175	133,2%
Брус	208	307	-20	-6	72	34,8%
Бујановац	446	669	-42	-9	173	38,9%
Ваљево	1,156	1,566	-192	-42	177	15,3%
Варварин	191	314	-12	-4	107	56,3%
Велика Плана	437	696	-62	-14	183	41,9%
Велико Градиште	189	312	-17	-4	102	54,1%
Владимирици	198	302	-16	-4	84	42,2%
Владичин Хан	247	425	-23	-7	148	59,9%
Власотинце	333	514	-30	-10	141	42,3%
Врање	992	1,376	-162	-39	183	18,5%
Врбас	540	729	-89	-20	80	14,9%
Врњачка Бања	260	320	-37	-12	11	4,4%
Вршац	788	1,015	-144	-23	59	7,5%
Гацин Хан	118	201	-8	-3	73	62,0%
Голубац	105	218	-8	-3	103	98,1%
Горњи Милановац	556	759	-90	-20	92	16,6%
Деспотовац	287	400	-25	-7	81	28,2%
Димитровград	147	218	-18	-4	49	33,3%
Дољевац	183	307	-20	-6	98	53,4%
Жабаль	275	406	-37	-10	85	30,9%
Жабари	138	212	-7	-2	65	46,9%
Жагубица	185	313	-10	-3	116	62,5%
Житиште	233	376	-28	-6	109	46,8%
Житорађа	179	326	-16	-5	127	71,2%
Зајечар	699	940	-108	-24	109	15,6%

Зрењанин	1,687	2,145	-309	-60	89	5,3%
Ивањица	343	571	-40	-12	177	51,6%
Инђија	525	691	-89	-19	58	11,0%
Ириг	132	184	-14	-4	34	25,5%
Јагодина	875	1,230	-141	-30	183	20,9%
Кањижа	271	326	-42	-10	2	0,9%
Кикинда	783	1,040	-134	-29	94	11,9%
Кладово	266	419	-45	-9	99	37,3%
Кнић	163	248	-11	-4	71	43,4%
Књажевац	416	637	-39	-13	171	41,0%
Ковачица	274	393	-28	-7	83	30,2%
Ковин	370	541	-54	-12	104	28,2%
Косјерић	138	181	-21	-4	17	12,6%
Коцељева	152	236	-13	-3	67	44,4%
Крагујевац	2,406	3,012	-405	-85	117	4,8%
Краљево	1,542	2,209	-245	-50	372	24,1%
Крупањ	202	337	-14	-5	116	57,4%
Крушевац	1,390	1,846	-222	-51	183	13,2%
Кула	468	622	-70	-17	68	14,5%
Куршумлија	280	495	-33	-6	176	62,9%
Кучево	205	357	-16	-4	131	63,8%
Лајковац	272	412	-61	-7	72	26,4%
Лапово	81	121	-13	-4	24	29,8%
Лебане	261	426	-18	-5	142	54,5%
Лесковац	1,517	2,168	-205	-48	399	26,3%
Лозница	821	1,232	-111	-29	271	33,0%
Лучани	284	355	-31	-8	32	11,2%
Љиг	132	227	-18	-4	73	55,1%
Љубовија	174	303	-19	-5	106	60,9%
Мајданпек	339	516	-43	-8	126	37,2%
Мали Зворник	137	239	-15	-4	83	60,9%
Мали Иђош	115	193	-16	-5	57	49,3%
Мало Црниће	139	238	-6	-2	91	65,5%
Медвеђа	142	280	-12	-2	124	87,1%
Мерошина	144	267	-14	-4	104	72,2%
Мионица	158	260	-15	-4	84	53,4%
Неготин	447	580	-53	-12	68	15,2%
Ниш	3,912	4,905	-686	-128	179	4,6%
Нова Варош	218	330	-24	-6	82	37,5%
Нова Црња	118	196	-13	-3	62	52,5%
Нови Бечеј	270	346	-34	-9	33	12,1%

Нови Кнежевац	134	213	-19	-4	56	41,6%
Нови Пазар	854	1,172	-105	-25	188	22,1%
Нови Сад	6,225	8,283	-1,235	-188	635	10,2%
Опово	109	186	-16	-4	57	52,6%
Осечина	152	252	-12	-3	85	55,7%
Оџаци	331	490	-41	-11	107	32,4%
Панчево	1,895	2,465	-362	-60	148	7,8%
Параћин	586	876	-96	-20	174	29,6%
Петровац	365	564	-28	-7	164	44,9%
Пећинци	241	289	-36	-8	4	1,8%
Пирот	792	1,089	-127	-26	144	18,2%
Пландиште	161	268	-16	-4	87	54,4%
Пожаревац	1,198	1,649	-242	-36	172	14,4%
Пожега	333	531	-54	-13	131	39,2%
Прешево	351	543	-22	-5	166	47,3%
Прибој	321	506	-32	-11	142	44,4%
Пријеполје	438	709	-47	-13	211	48,0%
Прокупље	559	855	-86	-16	194	34,7%
Ражањ	124	224	-8	-2	90	73,2%
Рача	154	267	-15	-3	95	61,8%
Рашка	317	466	-42	-10	97	30,5%
Рековац	142	243	-8	-2	90	63,4%
Рума	602	838	-99	-23	114	18,9%
Свилајнац	259	400	-30	-7	104	40,3%
Сврљиг	195	338	-14	-4	125	64,2%
Сента	314	387	-50	-11	13	4,2%
Сечањ	175	238	-19	-5	39	22,3%
Сјеница	329	545	-23	-7	186	56,5%
Смедерево	1,354	1,827	-232	-43	198	14,6%
Смедеревска Паланка	546	786	-81	-19	139	25,5%
Сокобања	191	270	-20	-5	55	28,8%
Сомбор	1,075	1,430	-174	-36	144	13,4%
Србобран	163	231	-22	-6	41	25,5%
Сремска Митровица	911	1,239	-159	-34	136	14,9%
Сремски Карловци	136	153	-20	-5	-7	-5,1%
Стара Пазова	763	1,016	-134	-30	89	11,7%
Суботица	1,911	2,318	-323	-69	15	0,8%
Сурдулица	236	424	-31	-8	150	63,6%
Темерин	330	483	-61	-15	77	23,4%
Тител	162	256	-21	-6	68	42,0%
Топола	241	307	-22	-6	37	15,5%

Трговиште	84	230	-5	-2	138	164,0%
Трстеник	522	716	-43	-17	134	25,7%
Тутин	340	590	-23	-6	222	65,2%
Ћићевац	112	184	-12	-4	57	50,8%
Ћуприја	315	479	-48	-12	104	33,0%
Уб	293	415	-45	-8	68	23,3%
Ужице	1,138	1,503	-210	-41	114	10,1%
Црна Трава	40	104	-2	-1	62	154,6%
Чајетина	206	238	-25	-6	1	0,4%
Чачак	1,369	1,669	-221	-52	28	2,1%
Чока	156	256	-17	-5	77	49,4%
Шабац	1,332	1,773	-225	-48	168	12,6%
Шид	366	524	-51	-13	94	25,6%
<b>УКУПНО</b>	<b>107,298</b>	<b>136,865</b>	<b>-16,928</b>	<b>-3,054</b>	<b>9,585</b>	<b>8,9%</b>

Напомена: Процена губитка прихода од повећања неопорезивог цензуса је урађена на основу података о регистрованим пребивалиштима запослених радника из 2009. године, јер новији подаци још увек нису доступни. Отуда је резултатеза појединачне општине потребно узети са дозом резерве, јер је током кризе могло доћи до мањих измена када је у питању географска расподела пребивалишта запослених радника, нарочито када је реч о мањим местима која се ослањају на мањи број послодаваца. Процене губитка прихода од смањења пореске стопе са 12 на 10% су високо кредибилне јер су рађене на основу најновијих података из 2012. године.