Влада Републике Србије

Програм економских реформи за период од 2019. до 2021. године

I. ОПШТИ ОКВИР И ГЛАВНИ ЦИЉЕВИ И СМЕРНИЦЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ

Комплексним сетом адекватно одмерених, правовремено спроведених и међусобно синхронизованих макроекономских мера заустављен је circulus vitiosus у ком се српска привреда нашла почетком текуће деценије. Близначки дефицит, претећи висок јавни дуг, незапосленост међу највећим у Европи и двоцифрена инфлација били су изазови који су у релативно кратком року успешно апсорбовани. Након достигнуте фискалне стабилности и успостављањем динамичних стопа привредног раста, Влада је фокусирана на интензивирање започетих системских реформи, како би се обезбедило структурно уравнотежење привреде. Овим активностима ће функционални недостаци и ограничења бити неутралисани, а расположиви ресурси и капацитети ефикасније ангажовани, што ће убрзати конвергенцију ка развијеним државама и у крајњој инстанци обезбедити виши животни стандард становништва.

Средњорочни макроекономски оквир креиран је у складу са напорима очувања до сада остварених резултата уз конкретне стимулансе инвестиционим активностима. Континуирани раст прилива страних директних инвестиција (у даљем тексту: СДИ) и значајно повећана ефикасност спровођења јавних инфраструктурних пројеката биће у наредном периоду праћен снажнијим домаћим инвестицијама, пре свега из сегмента малих и средњих предузећа.

У светлу четврте индустријске револуције, поред конкретних реформских процеса, дигитализација и иновативна активност су препознати као важни алати за усклађивање структуре привреде са потребама друштва и савременим цивилизацијским токовима. У складу са тим дефинисане су и предузете јасне мере, које имају за циљ убрзање процеса дигитализације и афирмацију иновативних иницијатива.

Социјалне неједнакости су идентификоване као важан ограничавајући фактор економском расту али и свеукупном друштвеном напретку. Реформа образовног система, регионална дисперзија СДИ, подстицаји запошљавању младих, као и рањивих категорија друштва, подршка социјалном предузетништву, родно одговорно буџетирање и поновно подизање минималне цене рада само су неке од мера које треба да обезбеде инклузиван и у социјалном погледу правично дистрибуиран раст, који ће кроз успостављен амбијент друштвене кохезије резултирати смањењем сиромаштва.

Република Србија је у фебруару 2018. године успешно окончала програм фискалне консолидације који је био окосница трогодишњег аранжмана из предострожности са ММФ. Циљеви који су били постављени, успешним спровођењем економског програма, достигнути су пре рокова. Нови економски програм и реформски напори Владе биће подржани Инструментом за координацију политике ММФ, под којим се подразумева саветодавна улога ове институције у периоду од 30 месеци, без финансијске подршке, будући да су достигнута фискална унапређења трајног карактера.

Управо је трајним карактером фискалних унапређења омогућено укидање Закона о привременом умањењу пензија, повећање зарада у јавном сектору али пре свега значајно повећање средстава намењених инвестиционим улагањима.

Растерећење привреде започето је конкретним мерама: подизањем неопорезивог дела зарада, умањењем стопе доприноса и променом начина обрачуна пореске амортизације. Ове интенције биће настављене сетом нових мера, међу којима је и усвајање

Закона о накнадама за коришћење јавних добара, чиме ће бити обезбеђена транспарентност, предвидивост и релативно нижи ниво парафискалних трошкова привреде. Поред тога, реформа Управе царина и Пореске управе ће подржати процес растерећења привредних субјеката, али и обезбедити ефикасније сузбијање сиве економије.

Такође, Влада остаје посвећена пуноправном чланству у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ) као стратешки постављеном циљу. Средином године отворена су поглавља 13 – Рибарство и 33 – Буџетске и финансијске одредбе, а током децембра отворена су два поглавља, 17 – Економска и монетарна политика и поглавље 18 – Статистика. Редован политички и економски дијалог о отвореним питањима из Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, као и доношење општих и секторских националних развојних стратегија имају за циљ да Република Србија у што краћем року испуни економске предуслове чланства зацртане у acquis communautaire.

II. ПРОЦЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЕКОНОМСКОГ ОКРУЖЕЊА

Према јесењим пројекцијама релевантних међународних институција глобална економска активност ће у 2018. години забележити сличну динамику као и у претходној години. Иако се првобитно очекивало убрзање светске економије, трговинске тензије и с тим у вези предузете мере, геополитичка нестабилност услед нерешених питања у неким од земаља у развоју и раст цена нафте, имали су за последицу ревидирање годишњих стопа раста наниже и у развијеним земљама и у земљама у успону. Са друге стране, простор за побољшање изгледа је умањен услед већих трговинских трошкова, споре примене раније предложених реформи, рестриктивне монетарне политике у неким деловима света и опадајућег замајца раста. Иако финансијска тржишта у развијеним земљама остају акомодативна, у случају интензивирања негативних трговинских мера или инфлаторних шокова, могло би доћи до наглих ограничавајућих одлука монетарне политике, што би се уз снажан одговор Савезних резерви САД (у даљем тексту: ФЕД), одразило на паритет светских валута, нивое капиталних прилива као и на нивое јавног дуга земаља у успону. Стагнација глобалног раста од почетка године праћена је растом цена примарних производа, првенствено нафте, метала и житарица, а њихова стабилизација се очекује у средњорочном периоду. Глобални опоравак у претходних неколико година допринео је побољшању тржишта рада кроз раст зарада и запослености, јачању платнобилансних позиција али и проширио простор за изградњу механизама заштите од непредвиђених шокова. Ипак, како су могућности за материјализацију ризика повећане, да би се осигурао снажан раст и глобална експанзија, неопходно је доследно примењивати адекватне политике и спроводити структурне реформе.

Према октобарским пројекцијама ММФ прогнозиран је глобални раст од 3,7% у 2018. години, што је ревизија наниже за 0,2 п. п. у односу на претходна очекивања. Идентична стопа раста светске привреде прогнозирана је и за наредне две године. У развијеним економијама раст ће у средњорочном периоду успорити са 2,4% на 1,7%. Истовремено, очекивања за земље у успону су спуштена (за 0,2 п. п. и 0,4 п. п. у 2018. и 2019. години, респективно) али се и даље пројектује убрзање њихове привредне активности, са 4,7% у 2018. на 4,9% у 2020. години. Раст у САД је изнад потенцијалног услед повољних финансијских услова и фискалног стимуланса, а очекује се да ће америчка привреда у овом периоду расти по просечној годишњој стопи од 2,4%. Еврозона ће у 2018. години забележити повећање привредне активности за 2,0%, док се у средњем року очекује даље успоравање раста, изазвано пре свега неповољним трговинским мерама и следствено нижом спољном тражњом. Руска привреда наставља раст започет у 2017. години и очекује се да ће у 2018. години убрзати на 1,7% услед раста цена нафте. Раст инфлације у 2018. години очекује се како у развијеним економијама тако и у земљама у развоју, што је у највећој мери базирано на очекиваном повећању цена примарних производа, услед раста цена енергената и житарица, док се у наредном периоду очекује смањење и стабилизација.

ЕЦБ наставља спровођење програма квантитативног попуштања, куповином активе у смањеном износу од 15 млрд евра месечно, до краја 2018. године. Истовремено, на састанку у октобру 2018. године одлучено је да референтна каматна стопа остане на рекордно ниском нивоу од 0,00%, односно -0,40% на депозите банака, а Савет гувернера ЕЦБ очекује да ће референтне каматне стопе остати непромењене у наредном периоду, бар до краја лета 2019. године. Са друге стране, на састанку гувернера ФЕД у септембру 2018. године одлучено је да се повећа циљани распон за референтну каматну стопу од 2,00% до

2,25% услед раста привреде знатно изнад потенцијалног. ФЕД остаје решен да и у наредном периоду води акомодативну монетарну политику, у складу са прокламованим циљевима о достизању

Према новембарским проценама Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) раст економске активности у Европској Унији ће се наставити по нешто нижим стопама у односу на претходни период. Очекивани раст у 2018. години износи 2,1%, а у 2019. и 2020. години 1,9% и 1,8%, респективно. Пројекција раста за 2018. годину ревидирана је наниже за 0,2 п.п. у односу на мајску, услед слабијег доприноса домаће тражње и извоза од почетка године. Опадајући моментум спољнотрговинске размене због слабљења глобалне економске активности и растуће тензије у трговини, спорији раст запослености и повећана неизвесност која утиче на инвестиције, су фактори који стоје иза слабије динамичности прогнозе раста у наредне две године. Такође, растућа ограничења на страни понуде и смањење повољних услова финансирања су даљи фактори који указују на мање динамичан раст. Несигурност глобалног трговинског окружења одразила се и на прогнозу раста Немачке, па је ревидирана наниже у односу на мајске пројекције за 0,6 п.п. и износи 1,7%. Истовремено, процењени раст привреде Италије износи 1,1% и вођен је растом домаће тражње.

Табела 1. Међународно окружење – макроекономски показатељи

	2017	2018	2019	2020
Реални раст бруто домаћег производа[1], %	3,9	4,0	3,8	3,8
Реални раст бруто домаћег производа у ЕУ, %	2,4	2,1	1,9	1,8
Раст светске трговине[2], %	5,2	4,2	3,7	3,4
Тромесечни ЕУРИБОР	-0,3	-0,3	-0,2	0,2
Приноси на десетогодишње државне обвезнице чланица евро зоне	0,3	0,5	0,7	0,9
Девизни курс, евро/долар, крај периода	1,13	1,18	1,15	1,15
Цене прехрамбених производа, годишње промене	0,5	3,6	2,6	1,4
Цене нафте, у доларима	48,5	63,4	70,0	66,5

Извор: ЕК, Јесење пројекције, новембар 2018. године

Раст привредне активности у наредном периоду одвијаће се у условима ниске инфлације, уз благо проширење производног јаза. Пројектовани раст се и даље заснива на досадашњим изворима: расту домаће тражње услед благо експанзивне фискалне политике, повољним условима финансирања како за приватни тако и за јавни сектор, као и повољним условима на тржишту рада који ће омогућити раст. Захваљујући одговарајућој фискалној и монетарној политици, спроведеним реформама на тржишту рада и ниској инфлацији, приватна потрошња је у протеклом периоду била главни покретач раста. У наредном средњорочном периоду очекује се нормализација монетарне политике ЕЦБ што ће постепено довести до раста трошкова финансирања и уз успоравање раста зарада у 2019. и 2020. години допринети успоравању раста приватне потрошње са 1,9% у 2019. години на 1,7% у 2020. години. Услед смањења удела јавног дуга у БДП и нижих трошкова камата на међународном тржишту капитала створени су услови за јачи утицај фискалне политике на економски раст. Очекује се позитиван допринос државних издатака од по 0,3 п.п. у наредном периоду. Раст профитних маржи и смањење притисака раздуживања, уз убрзану инвестициону активност ЕК (Инвестициони план за Европу ЕК), главни су фактори који ће

[1] Светски БДП без ЕУ.

[2] Раст светске трговине без ЕУ.

утицати на раст инвестиционе потрошње у наредном периоду. У периоду 2018–2020. године очекује се просечни раст инвестиција од 3,1%, вођен убрзањем инвестирања у опрему услед повољних услова финансирања, повећане профитабилности и тражње. Раст извоза ће бити стабилан али ограничен услед неизвесности глобалне трговине и трговинских мера које су усвојене или најављене. Након погоршања односа размене током 2017. и 2018. године, очекује се раст извоза од 3,5% у 2019. години, док ће у 2020. години успорити на 3,3%. Ова кретања, уз стабилност цена резултираће смањењем дефицита текућег рачуна платног биланса са 3,8% БДП у 2018. години на 3,6% БДП у 2020. години.

Као резултат наставка привредног опоравка очекује се раст запослености у наредном периоду, уз наставак смањења стопе незапослености на 8,4% до краја 2018. године. Тренд пада незапослености ће се наставити нешто успоренije, одражавајући слабији темпо креирања радних места и континуирани раст радне снаге, тако да се прогнозира стопа незапослености у од 7,5% у 2020. години.

У наредном средњорочном периоду тренд инфлације ће наставити да прати цене енергената, али ће и даље бити под утицајем ниске базне инфлације. Предвиђена је инфлација од 1,8% у 2018. години односно 1,8% и 1,4% у 2018. и 2019. години, респективно. И поред благо позитивног производног јаза и очекиваног раста зарада, ниска инфлациона очекивања и цене примарних производа, као и ниска базна инфлација ограничавају већи раст инфлације.

Фискална политика ће имати благо експанзивни карактер у наредном периоду. У 2018. години фискални дефицит ће износити 0,6% БДП, што је за 0,1 п.п. мање од претходно очекиваног, услед мањих трошкова камата. У 2018. и 2019. години пројектован је дефицит од 0,8% и 0,7% БДП, респективно, уз стабилизацију структурног дефицита. Очекивани наставак опоравка привреде, ниске каматне стопе и последично раздуживање главни фактори су који су утицали на пројектовано смањење фискалног дефицита у готово свим државама чланицама евро зоне. Пројектовани номинални раст и ниске каматне стопе задржаће јавни дуг на опадајућој путањи, са 86,9% БДП у 2018. на 82,8% БДП у 2020. години.

Макроекономски изгледи су праћени ризицима, који су много више изражени него у ранијим пројекцијама. Ризици који могу угрозити економски раст тичу се несигурности поводом глобалне трговине и будућности мултилатерализма, као предстојећих избора у САД. Последице ових несигурности се већ осећају, али није искључена и њихова ескалација, будући да постоји велика међузависност са остварењима и других ризика. Ризици могу утицати на различите сегменте привреде укључујући инвестиције, ефикасност алокације ресурса и прекограничних ланаца производње, али и успоравања уласка нових компанија на тржиштима. Много су мање изражени ризици који се тичу инфлационих очекивања, али не треба искључити могућност преливања услед стезања монетарне политике ФЕД-а.

2. Текућа економска кретања и изгледи за 2018. годину

Реални сектор. У 2017. години српска привреда је остварила раст од 2,0%, што је испод првобитне пројекције, пре свега услед лоших временских услова који су ометали производне процесе и негативно утицали на динамику грађевинске активности и пољопривредне производње.

Посматрано са производне стране, грађевинарство је забележило годишњи раст од 5,7% мг, док је укупна индустријска производња била реално већа за 2,8% мг. Прерађивачка индустрија, као најважнији сегмент укупне индустрије због производње размењивих добара и генерисања раста извоза, носилац је овог раста са повећањем од 4,8%. По позитивном доприносу издвајају се делатности гумарске, машинске и хемијске индустрије. Услужни сектор остаје доминантан извор раста и детерминише више од половине оствареног повећања привредне активности у 2017. години. Најзначајнији позитиван утицај даје повећање трговине од 5,2% и све снажнији ИКТ сектор, који је креирао бруто додате вредности за 3,8% више у односу на исти период претходне године. Најзначајнији међугодишњи раст забележен је код угоститељства 10,8%, што је резултат раније спроведених активности у правцу подстицања туризма.

Посматрано по агрегатима употребе, највећи позитиван допринос расту БДП у 2017. години дају приватна потрошња и инвестиције. Дозирано смањење фискалне рестриктивности, уз раст зарада и запослености, као и смањење трошкова финансирања определило је раст личне потрошње од 1,9%. Укупне инвестиције, подстакнуте убрзањем грађевинске активности у другој половини године, бележе међугодишње повећање од 7,3% и успостављају постојану путању раста. Извоз континуирано расте и већи је за 8,2%. Брже повећање увоза за 11,1% опредељено је инвестиционим замахом и последично већом тражњом за капиталним добрима.

Успостављена позитивна кретања у претходном периоду настављена су динамичнијим темпом током 2018. године. У прва два квартала, према подацима РЗС, остварене су реалне стопе међугодишњег раста БДП од 4,8% и 4,9%, респективно. Треба истаћи да су све компоненте било производне било расходне структуре БДП формирале стабилно растуће путање које су у складу са средњорочним сценаријом. Последично најзначајнијем учешћу у структури БДП, сектор услуга је доминантан носилац раста а подржан је снажним растом грађевинарства и пољопривреде. Посматрано по компонентама употребе, раст је вођен приватном потрошњом која је тангирана мерама фискалне релаксације и подржана повољним условима задуживања. Извор додатног раста у првих шест месеци обезбеђен је убрзањем инвестиција за 14,2%.

У трећем кварталу настављена су позитивна кретања из прве половине године, а раст БДП износио је 3,8% мг. Сви прозводни сектори, осим индустрије услед слабијих резултат електро-енергетског сектора, дали су позитиван допринос расту БДП. Улогу носиоца раста задржава услужни сектор са доприносом од 2 п.п, али је повећање БДП подржано и значајним доприносом пољопривреде од 1,1 п.п, пре свега као резултат изузетно доброг рода житарица и индустријског биља. Лична потрошња домаћинстава и инвестиције су доминантни извори раста међу компонентама употребе и дају позитиван допринос од 2,3 п.п и 1,3 п.п, респективно. Услед повећаног увоза опреме и репроматеријала за потребе привреде, нето извоз наставља да даје негативан допринос расту БДП.

Високофреквентни индикатори за првих десет месеци 2018. године, потврђују постојаност успостављених кретања. Укупна индустрија бележи раст физичког обима од 2,4%. Најзначајнији је утицај прерађивачке индустрије, која је међугодишње произвела за 2,9% више и тиме дала допринос стопи раста укупне индустрије од 2,2 п.п. Производња струје већа је за 2,8% и доприноси са 0,4 п.п, док је утицај рударства благо негативан. У 17 од 24 делатности прерађивачке индустрије регистрована су позитивна кретања. По најснажнијем позитивном утицају издваја се нафтна индустрија и производња основних метала. Убрзање машинске индустрије стимулисано је већом тражњом за инвестиционим

добрима, док је већа производња грађевинског материјала, детерминисана убрзањем приватних и јавних грађевинских радова. Негативан утицај преосталих седам делатности је миноран и износи тек 0,6 п. п. Ипак, важно је имати у виду да долази од делатности које су до скора биле носиоци раста укупне индустрије и извоза. За сада овом успоравању се приписује привремени карактер и може се довести у везу са спуштањем очекивања о кретању привредне активности наших главних спољнотрговинских партнера. Посматрано по намени индустријских производа, у првих десет месеци раст физичког обима бележе све наменске групе, осим производње нетрајних производа за широку потрошњу. Доминантан извор раста укупне индустрије је производња интермедијарних производа, која је међугодишње већа за 5,3% и опредељена је пре свега повећањем производње основних метала и грађевинског материјала. Раст групе капиталних добара највећим делом ослоњен је на раст машинске индустрије што је резултат инвестиционог замајца који је започет средином прошле године. Услужни сектор стабилно расте и чува улогу доминантног носиоца привредног раста. У периоду јануар–октобар 2018. године, у односу на исти период претходне године, малопродајни промет је био већи за 6,8% номинално, односно 4,1% реално. Посматрано у сталним ценама, највећи раст, од 6,2%, остварен је у промету непрехрамбених производа. Моторним горивима трговало се више за 3,4%, док је промет хране, пића и дувана већи за 2,8%. Стратешка оријентација Владе ка јачању туристичких услуга резултирала је растом броја туриста, којих је у првих десет месеци регистровано преко 2,9 милиона, чиме је остварен међугодишњи раст од 11,3%. Ово повећање праћено је и већим бројем остварених ноћења за 12,5%, те их је укупно забележено око 8,2 милиона. Девизни прилив од туризма, у периоду јануар–септембар, износио је 970 мил. евра, што је међугодишње повећање од 12,2%, док је промет у угоститељству истовремено реално повећан за 9,8%.

Тржиште рада. Позитивна кретања на тржишту рада настављена су и током 2018. године. Убрзана привредна активност, интензивиран инвестициони циклус, новоотворени и проширени производни капацитети, као и мере активне политике запошљавања и самозапошљавања резултирају побољшањима која су регистрована и на основу административних извора и кроз Анкету о радној снази. У трећем кварталу 2018. године регистровани број запослених међугодишње је повећан за 3,3% и износио је преко 2,1 милиона лица, што је 70 хиљада запослених више у односу на исти квартал претходне године. Најзначајније повећање броја запослених лица регистровано је у прерађивачкој индустрији, а затим у административним делатностима, грађевинарству, угоститељству и трговини. Истовремено, број запослених у јавном сектору смањен је за скоро седам хиљада лица, при чему су највећа смањења регистрована у јавним предузећима и администрацији. Анкета о радној снази показује међугодишње повећање броја запослених лица у периоду јануар-септембар 2018. године за око 33 хиљада. Стопа запослености у трећем кварталу износи 49,2% и највећа је регистрована стопа запослености у периоду за који постоје упоредиви подаци (2014–2018. година). Структура запослених се мења у корист броја формално запослених, што је резултат ефикаснијег деловања инспекцијских служби на сузбијању сиве економије, а огледа се и у већој наплати доприноса од оне која је била планирана израдом буџета за 2018. годину. Регистрована је стопа незапослености у трећем кварталу 2018. године од 11,3%, што у поређењу са 2017. годином представља побољшање. Значајно је истаћи, да су побољшања регистрована у сегменту незапослених у групи 15–24 године, где је број незапослених смањен за 18% мг, док је посматрано по полу број незапослених жена значајно смањен за око 14% мг. Према последњим доступним подацима

на евиденцији Националне службе за запошљавање било је 11,1% мање незапослених лица него у истом месецу претходне године.

У првих девет месеци остварен је раст просечне нето зараде од 6,2% номинално, односно 4,2% реално, мг. Повећање просечне нето зараде забележено је у свим регионима, с тим да је највеће било у Региону Војводине. Раст просечне нето зараде у приватном сектору износио је 4,2% и био је подржан повећањем плата у јавном сектору кроз спроведене мере фискалне релаксације. Такође, допринос расту зарада у овом периоду даје и одлука Социјално-економског савета, којом се минимална цена рада по радном часу са 130 динара, колико је износила у 2017. години, повећала на 143 динара, почев од јануара 2018. године.

Екстерни сектор. У периоду јануар-септембар 2018. текући дефицит је износио око 1,5 млрд евра (4,8% БДП-а) и у потпуности је био покривен нето приливом СДИ (1,8 млрд евра). На нивоу године процењује се да ће текући дефицит износити око 2,2 млрд евра, односно да ће његово учешће, као и претходне године, износити око 5,2% БДП-а.

У односу на исти период претходне године текући дефицит је виши за 193,7 млн евра, услед раста робног дефицита (33,7% мг.) у условима већег увоза опреме и репроматеријала за потребе текућег инвестиционог циклуса. У посматраном периоду 2018. односи размене су погоршани за 1,1% мг., као последица бржег раста увозних цена (3,4% мг.), пре свега енергената због поскупљења нафте на светском тржишту, у односу на раст извозних цена (2,2% мг.). У поређењу са истим периодом претходне године, остварена су повољнија кретања у размени услуга, као и на рачунима примарног и секундарног дохотка, чиме је у великој мери компензиван виши робни дефицит. Суфицит у размени услуга са иностранством повећан је за 18,8% мг., и то највише осталих пословних услуга (34,2% мг.) и ИКТ услуга (24,9% мг.). Захваљујући прошлогодишњој отплати еврообвезнице и повољнијим условима новог задуживања, нето одлив по основу примарног дохотка је смањен за 8,3% мг., а суфицит секундарног дохотка је повећан за 17% мг., пре свега због већег прилива дознака (19,5% мг.).

Реализација пројеката по основу СДИ из претходних година, раст тражње наших главних спољнотрговинских партнера (земаља зоне евра и CEFTA), унапређење пословног амбијента и раст конкурентности домаће индустрије, повољно су се одражавали на раст извоза (7,9% мг.), који већ дуже време карактерише и већа производна диверсификација. Носилац извозне активности је прерађивачка индустрија са растом од 9,8% мг у девет месеци 2018. Највећи позитиван допринос потицао је од извоза основних метала (највише производа од гвожђа и челика) и производа од гуме и пластике (аутомобилске гуме), затим моторних возила и приколица, деривата нафте, хемикалија, машина и опреме. Од двадесет три области прерађивачке индустрије, благо је смањен само извоз основних фармацеутских и прехрамбених производа. Притом, благо нижи извоз индустријско-прехрамбених производа био је последица лоше прошлогодишње пољопривредне сезоне, која се одразила и на нижи извоз пољопривредних производа у овој години. То би требало да буде делом надокнађено у остатку године (четврто тромесечје) захваљујући одличној овогодишњој пољопривредној сезони која је највише погодовала производњи житарица.

Раст вредности увоза од 13,1% мг. се у највећој мери дугује расту цена сирове нафте и гаса. Поред тога, повећан је и увоз других репроматеријала – пре свега основних метала (пад цена руда гвожђа и спорији раст цена бакра и алуминијума омогућили су набавку већих количина потребних за извозно оријентисану производњу), машина и опреме. Поред тога,

бележи се и раст увоза опреме за потребе текућег инвестиционог циклуса, а у мањој мери расте и увоз потрошне робе.

На рачуну финансијских трансакција (без промене девизних резерви) у периоду јануар–септембар 2018. забележен је нето прилив од 2,2 млрд евра, пре свега по основу СДИ. Нето прилив по основу СДИ у девет месеци бележи раст од 3,2% мг., што је било више него довољно за покриће дефицита текућег рачуна (122,3%). Према првим проценама за девет месеци прилив по основу СДИ је остао пројектно диверсификован, а највише је био усмерен у прерађивачку индустрију (31,1%), финансијски сектор (25,9%), грађевинарство (13,1%) и трговину (11,8%). Посматрано по земљама, највећи део СДИ потицао је из земаља ЕУ (71,9%), док је и учешће азијских земаља било двоцифрено (11,3%). Очекујемо да ће нето прилив СДИ у 2018. износити око 6% БДП-а, што ће обезбедити пуну покривеност дефицита текућег рачуна. По основу портфолио инвестиција у периоду јануар-септембар 2018. забележен је нето прилив од 114,7 млн евра, као резултат куповине динарских државних ХоВ дуже рочности почетком године од стране нерезидената. С друге стране, позитивна фискална кретања омогућила су да у априлу држава превремено отплати обвезнице по основу дуга према Лондонском клубу поверилаца у износу од 131 млн евра. По основу финансијских кредита резиденти су се нето задужили према иностранству за 608,5 млн евра, при чему су се нето задужили и приватни (593,5 млн евра) и јавни сектор (15 млн евра). Девизне резерве Народне банке Србије (без међувалутних промена и промена цена), у овом периоду повећане су за 1.144,9 млн евра и на нивоу су који обезбеђује адекватну заштиту од екстерних потреса – покривају готово шест месеци увоза роба и услуга и 273,7% дуга који доспева у наредној години дана.

Инфлација се у току 2018. године кретала на нижем нивоу у односу на претходну годину. Успоравање међугодишње инфлације у прва четири месеца у највећој мери било је опредељено ценама нафтних деривата и воћа и поврћа, које су бележиле пад до маја. Затим су њихове цене забележиле раст као последица више светске цене нафте и неповољних временских прилика за производњу поврћа. Ове две категорије цена објашњавају преко половине текуће инфлације, која је у октобру износила 2,2% међугодишње. Истовремено, базна инфлација је, након умереног пада почетком године, била веома стабилна на релативно ниском нивоу, око 1%, што указује на то да су инфлаторни притисци и даље ниски.

Девизни курс. Пуна покривеност дефицита текућег рачуна приливима капитала из иностранства доприносила је наставку апрецијацијских притисака и током 2018. После краткорочних депрецијацијских притисака током јануара услед привремених сезонских фактора, пре свега појачане тражње увозника енергената за девизама, од фебруара су поново били присутни апрецијацијски притисци. Њима је првенствено допринело повећано интересовање и знатан пораст улагања нерезидената у дугорочне динарске државне ХоВ у фебруару и марту. Притисци на јачање динара су настављени и у наредном периоду, подржани наставком динамичног извоза и високим приливом СДИ. У правцу јачања динара деловали су и раст валутно индексираног кредитирања привреде и откупа ефективног страног новца, као и повећан износ плаћања платним картицама нерезидената у Србији током летњих месеци. Апрецијацијски притисци су постепено слабили од септембра, на шта је утицала већа уравнотеженост понуде и тражње за девизама, а у појединим данима су бележени и блажи депрецијацијски притисци. Посматрано од почетка године, закључно с крајем новембра, динар је остао на готово непромењеном нивоу према евру (ојачао за 0,1% до краја новембра). Ради ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара,

Народна банка Србије је током 2018. интервенисала на међубанкарском девизном тржишту у оба смера – куповином 1.805 млн евра и продајом 225 млн евра.

Кредитна активност и монетарна кретања. Досадашње ублажавање монетарне политике Народне банке Србије, убрзани раст економске активности, опоравак тржишта рада, нижа премија ризика земље, конкуренција у банкарском сектору, уз ниске каматне стопе на евро тржишту новца, позитивно доприносе расту кредитне активности. Домаћа кредитна активност је током 2018. године расла по релативно високим стопама и у условима наставка активности банака по питању решавања проблематичних потраживања. Укупни домаћи кредити (по искључењу ефекта промене девизног курса) су у октобру убрзали мг. раст на 7,8% (са 7,3% у децембру 2017), при чему је раст кредита становништву убрзан на 12,1% (са 11,6%), а привреди на 4,5% (са 4,3%). Искључујући ефекат отписа и продаје NPL-ова од почетка 2016. године, мг. раст укупних кредита је у октобру 2018. износио 12,1%, од чега кредита становништву 13,7%, а привреди 11,3%.

Износ новоодобрених кредита привреди током десет месеци 2018. године износио је 698,7 млрд динара, што је 5,4% мање мг, и за 2,4% већи када се из обрачуна искључе рефинансирани кредити код исте банке. Највећи део кредита чинили су кредити за обртна средства (52,6%), док су инвестиоциони кредити чинили око четвртину укупних нових кредита (24,4% током десет месеци 2018. године). Инвестициони кредити и ове године, као и у претходне три године представљају значајан фактор финансирања инвестиција (у десет месеци 2018. одобрено је 170,3 млрд динара ових кредита). Обим новоодобрених кредита становништву је у првих десет месеци 2018. године износио 398,1 млрд динара, што је за 10,3% више него у истом периоду прошле године. Највећи раст и даље бележе динарски готовински кредити, али је приметан и опоравак стамбеног кредитирања (у десет месеци ове године одобрено је 64,4 млрд динара ових кредита), чему доприноси опоравак тржишта некретнина, као и раст зарада и запослености.

Анализа кретања кредитне активности са аспекта утврђивања висине стопе контрацикличног заштитног слоја капитала са септембром 2018. указује на то да се, и поред раста, кредитна активност мерена учешћем укупних реалних кредита у реалном БДП-у налази испод свог дугорочног тренда (-12,9 п.п.). Анализирана кредитна активност по секторима указује да, ни у сектору привреде ни у сектору становништва, није присутан прекомерни раст кредита и да се и даље налазе испод свог дугорочног тренда. Ипак у сектору становништву приметно је брже смањење јаза. Такође, у појединим сегментима кредита становништву приметно је затварање јаза, што налаже примену циљаних мера којима би се ограничио овај ризик без нежељених последица на укупну кредитну активност.

Узимајући у обзир убрзање економске активности и повољна кретања на тржишту рада, досадашње ублажавање монетарне политике Народне банке Србије и вероватно још неко време ниске каматне стопе на међународном тржишту новца, очекујемо да ће се раст кредитне активности наставити и у наредном периоду. Очекивани раст тражње за кредитима исказују и банке у анкетама о кредитној активности (коју спроводе Народна банка Србије, као и Европска инвестициона банка за банке чији супсидијари послују у Србији).

Раст кредитне активности позитивно доприноси и расту монетарних агрегата током 2018. године, док је побољшана фискална позиција државе захваљујући оствареном фискалном суфициту и успешним аукцијама динарских петогодишњих и десетогодишњих хартија од вредности деловала у супротном смеру. Посматрано на мг. нивоу, сви монетарни агрегати од марта убрзавају раст, при чему је М1 у октобру већи за 15,9%, М2 за 14,4%, а

М3 за 9,5%. Динарска штедња становништва је током 2018. године константно расла и у октобру је достигла максимум од 56,6 млрд динара. Истовремено, девизна штедња становништва је у октобру била на нивоу од преко 9,5 млрд евра. Уз раст девизних депозита привреде, који је подстакнут и добрим извозним резултатима као и приливима по основу СДИ и задуживања у иностранству, укупни девизни депозити су од почетка године повећани за 833,4 млн евра.

3. Средњорочни макроекономски сценарио

Према средњорочној макроекономској пројекцији кумулативна стопа раста у периоду 2019–2021. године износиће 11,9% и биће опредељена растом домаће тражње. Овај извор раста је детерминисан како истрајним растом инвестиција тако и растом личне потрошње. Просечно годишње српска привреда ће расти по стопи од 3,8%. Паралелно ће се смањивати јавни дуг, интензивирати реформски процеси у јавним предузећима и инсистирати на фискалној дисциплини. Повећање приватне потрошње пројектовано је по нижој стопи од убрзања привредне активности и у просеку износи 3,2%. Ово повећање у себи не садржи нарушавајуће елементе успостављеним равнотежама. Засновано је на здравим изворима, пре свега на повећању запослености али и повољном утицају ценовних и кредитних кретања на расположиви доходак. Очекује се стабилан раст инвестиција у просеку од око 6% годишње, што ће постепено подизати њихово учешће у структури БДП. Просечан годишњи раст извоза биће 9,4% и бржи је од очекиваног раста увоза за 8,1%. Оваква динамика спољнотрговинских токова побољшаће салдо текућег рачуна платног биланса и обезбедити позитиван утицај нето извоза на стопу привредног раста у средњем року. Очекивања су базирана на чињеници да је досадашњи прилив СДИ био диверсификован и већим делом усмерен на делатности које производе размењива добра. Такође, побољшању дефицита текућег рачуна би требао да допринесе и све значајнији раст извоза услуга. Република Србија је две године заредом светски лидер по броју отворених радних места кроз пројекте СДИ.

Табела 2. Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

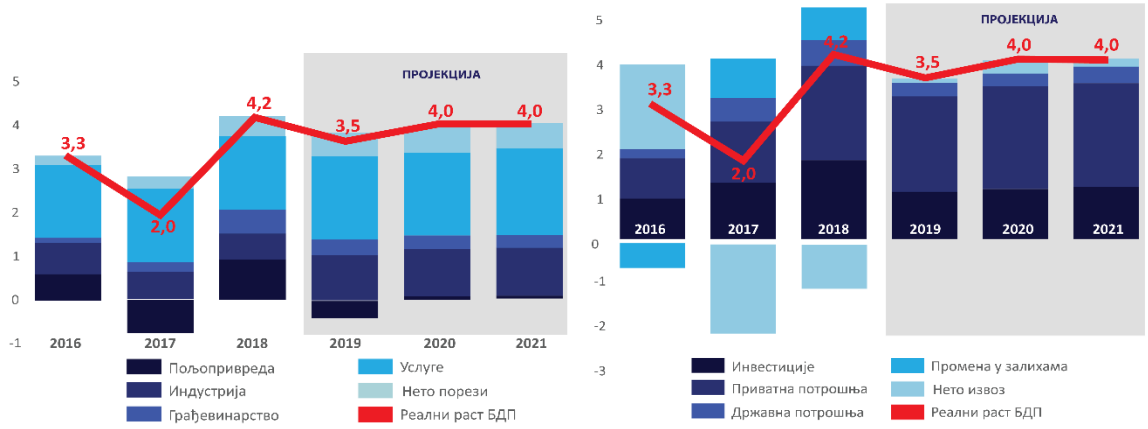
	Процена	Пројекција		
	2018	**2019**	**2020**	**2021**
БДП, млрд динара (текуће цене)	**5.074**	**5.424**	**5.832**	**6.269**
Реални раст БДП, %	4,2	3,5	4,0	4,0
Дефлатор БДП, %	2,4	3,3	3,4	3,4
Реални раст појединих компоненти БДП, %				
Лична потрошња	3,0	3,1	3,3	3,4
Државна потрошња	3,5	1,9	1,7	2,4
Бруто инвестиције у основне фондове	9,8	5,6	5,8	6,0
Извоз робе и услуга	9,2	9,5	9,5	9,2
Увоз робе и услуга	9,8	8,2	8,0	8,0
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-8,7	-8,0	-7,3	-6,7
Салдо текућег рачуна, у ЕУР, % БДП	-5,2	-5,0	-4,5	-4,2
Инфлација, просек периода, %	2,1	2,3	3,0	3,0

Извор: МФИН

У периоду 2019–2021. године очекује се наставак њиховог раста и просечан годишњи прилив од 2,7 млрд евра. Поред тога, СДИ које су до сада привучене пооштриће унутрашњу конкурентску активност и утицати на ефикасност домаћих произвођача, док би са друге стране требало да активирају нове канале продаје и отворе нове тржишне нише.

Такође, конкретним мерама се уклањају баријере и ослобађају ресурси за убрзано инвестирање домаћих произвођача, стимулише се и храбри сваки вид домаће инвентивности и проактивности. Посматрано на страни понуде, услужни сектор и индустрија ће задржати улогу доминантних извора раста и повећавати креирану БДВ у просеку годишње за 3,8% и 4,9%, респективно. Позитиван допринос ће доћи и од очуваног динамичног раста грађевинске активности који ће просечно годишње износити око 8%. Достизање европских стандарда и подизање конкурентности у пољопривреди, испуњењем услова за отварање Поглавља 11 и кроз коришћење ИПАРД II програма ЕУ, смањиће варијабилност производње овог сектора изазвану агрометеоролошким условима. Након пада у 2019. години, очекујемо скроман раст пољопривредне производње у 2020. и 2021. години.

Графикон 1. Доприноси стопи реалног раста БДП, производни и расходни приступ, п.п.

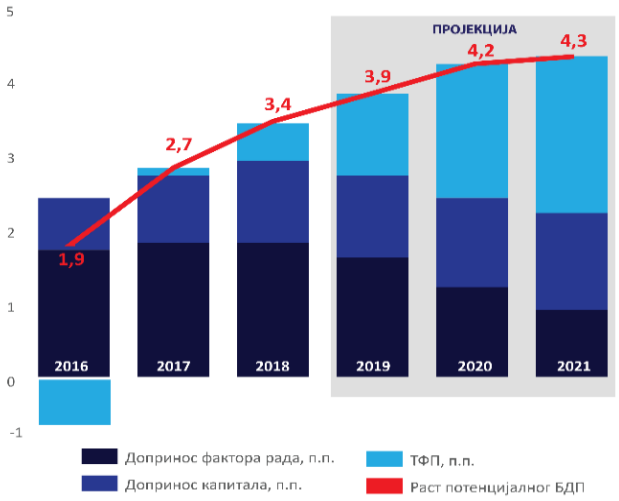


Влада, овим трогодишњим сценаријом, остаје посвећена очувању модела привредног раста који се заснива на инвестицијама и извозу, а који је подржан растом приватне потрошње на реалним и здравим изворима. Удео бруто инвестиција у основне фондове у БДП ће на крају 2021. године бити за око 3 п. п. већи у односу на 2015. годину. У истој години, удео извоза роба и услуга износио је 45,3% БДП, док ће на крају периода обухваћеног овим сценаријом бити повећан на 57,7%. Државна потрошња ће задржати учешће од око 16% БДП, што је значајно испод европског просека који прелази 20%. Смањење учешћа дефицита роба и услуга у БДП, биће праћено и смањењем учешћа дефицита текућег рачуна. Овим је обезбеђена одрживост спољног дуга, екстерна ликвидност и солвентност.

Доследност у очувању фискалне стабилности спречава генерисање неравнотежа и креирање неизвесности. Мере које се предузимају имају за циљ даље растерећење привреде. Сви реформски процеси подржани су интензивном изградњом транспортне и електронске инфраструктуре. Ефикасност реализације јавних пројеката је подигнута, а за средњорочни период је планирано значајно повећање капиталних расхода. Дигитална трансформација и изградња дигиталног екосистема остаје стратешка орјентација Владе. Ефикаснији рад државне администрације, скраћивање процедура становништву и привреди са фокусом на дигитализацији образовања убрзаће конвергенцију наше привреде ка развијеним земљама. Како су ови циљеви тешко достижни без научно-истраживачког рада и иновативности,

Влада је креирала систем подстицаја кроз „иновационе ваучере”,усмерен пре свега на сектор малих и средњих предузећа.

Графикон 3. Доприноси фактора производње потенцијалној стопи раста



У средњорочном периоду очекује се убрзање раста потенцијалног БДП. Након раста од 3,4% у 2018. години, потенцијални БДП ће се просечно годишње повећавати за 4,1%. Овом динамиком раста производни јаз ће бити затворен почетком 2019. године. Раст потенцијалног БДП у овом периоду опредељен је појачаним приливом СДИ. Њихов утицај на продуктивност и ефикасност је двојак како кроз трансфер технологије тако и кроз трансфер знања. Такође, очекује се да ће овај тренд бити оснажен домаћим иновативним активностима. Поред тога, на раст потенцијалног БДП утицаће и повољна кретања на тржишту рада, а крајем средњорочног периода биће уочљив и позитиван утицај до сада предузетих реформи у образовању кроз смањење структурне незапослености. Дигитализација ће значајно убрзати ове процесе и додатно подићи ефикасност искоришћености расположивих капацитета.

Запосленост и зараде. У средњорочном периоду очекује се наставак повољних кретања на тржишту рада која ће се пре свега огледати у снажнијем расту просечних зарада и достизању једноцифрене стопе незапосле-ности. Интензивираним радом инспекцијских служби, након унапређене радне легислативе и донесених мера у правцу пореског растерећења рада, наставиће се смањење броја запослених у сивој зони и њихово превођење у контингент формално запослених. Овим ће услови рада, у погледу права и осигурања радника, бити унапређени, а позитиван ефекат ће се одразити и на приходе буџета. На крају средњорочног периода очекује се ефектуирање комплексних реформи образовног система и адекватан одговор на потребе привреде, док ће се активним мерама обука, преквалификација и подршке социјалном предузетништву олакшати доступност радних места социјално рањивим категоријама друштва и тиме додатно обезбедити инклузивност при-вредног раста. У истом правцу деловаће и ново подизање минималне цене рада, која ће од јануара 2019. године уместо 143 динара по радном часу износити 155,3 динара. Са друге стране, очекује се да ће раст реалних нето зарада у приватном сектору

пратити раст продуктивности у привреди и бити бржи него у јавном сектору што ће резултирати смањењем јаза који између њих постоји.

Монетарна политика и политика девизног курса. Народна банка Србије од 2009. године примењује режим циљања инфлације као монетарну стратегију. Захваљујући постигнутој ценовној стабилности, усидрености инфлационих очекивања и знатном поправљању макроекономских показатеља и изгледа Србије за наредни период, а пре свега одрживом смањењу спољне и унутрашње неравнотеже, циљана стопа инфлације је снижена од 2017. године на ниво од 3%±1,5 п.п. и на том нивоу је утврђена до краја 2021. године. Тиме је потврђена одлучност Народне банке Србије и Владе Републике Србије да предузимају мере како би инфлација у средњем року остала ниска, стабилна и предвидива. Нижи циљ за инфлацију додатно приближава Србију групи европских земаља, доприноси даљем унапређењу пословне и инвестиционе климе, паду дугорочних каматних стопа, смањењу трошкова и валутног ризика привреде, становништва и државе, што доприноси и процесу динаризације која је наш стратешки циљ. Основни инструмент за постизање инфлационог циља јесте каматна стопа која се примењује у једнонедељним реверзним репо операцијама, док остали инструменти монетарне политике (операције на отвореном тржишту, кредитне и депозитне олакшице, обавезна резерва и интервенције на девизном тржишту) имају помоћну улогу. Политика обавезних резерви формулисана је тако да се диференцијацијом стопе обавезне резерве, у зависности од валуте обавеза и рочности, стимулишу динарски и дугорочнији извори финансирања банака. За динарске изворе средстава уговорене рочности до две године она тренутно износи 5%, а за изворе рочности преко 2 године 0%. Стопа обавезне резерве за девизне изворе банака за уговорену рочност од две године утврђена је на нивоу од 20%, а за рочности преко две године износи 13%.

Циклус ублажавања монетарне политике Народне банке Србије започет је средином 2013. године са нивоа референтне каматне стопе од 11,75%. Захваљујући ниским инфлаторним притисцима, у условима имплементације конзистентне фискалне консолидације, снижавање референтне каматне стопе било је најбрже у 2015. години (за 350 б.п. на 4,5%), а настављено је и током 2016. и 2017. опрезном динамиком (за по 50 б.п., на 3,5%), пре свега имајући у виду ефекте претходног ублажавања монетарне политике и присутну неизвесност у међународном окружењу.

Монетарна политика је вођена опрезно и током 2018. године због неизвесности која је карактерисала кретања на међународном робном и финансијском тржишту. Цена нафте на светском тржишту била је на растућој путањи током највећег дела године, и имала је изражену волатилну компоненту. На међународном финансијском тржишту, неизвесност се односила на темпо нормализације монетарних политика водећих централних банака и њихове потенцијалне ефекте на глобалне токове капитала према земљама у успону, па и Србији. Неизвесност је појачана и ширењем протекционизма и заоштравањем трговинских тензија.

Упркос растућој неизвесности у међународном окружењу, домаћи макроекономски услови спровођења монетарне политике били су повољни, а инфлаторни притисци остали ниски. То је отворило простор за смањење референтне каматне стопе у марту и априлу 2018, за по 25 б.п., на 3,0%, тј. на најнижи ниво у режиму циљања инфлације.

Ублажавањем монетарне политике, Народна банка Србије је пружала додатну подршку кредитном, а тиме и економском расту, који је у три тромесечја 2018. растао по највишој стопи у последњих десет година (4,5% мг.).

Народна банка Србије ће и у наредном периоду наставити да примењује пажљиво одмерен и комбинован скуп мера монетарне политике усмерен на одржавање ниске и стабилне инфлације, уз очување стабилности финансијског система и подршку расту економској активности на одрживим основама.

У складу са изабраном монетарном стратегијом, Народна банка Србије наставиће да спроводи режим руковођено-пливајућег девизног курса. То подразумева интервенције на девизном тржишту у три случаја: ради смањења прекомерних краткорочних осцилација девизног курса, очувања стабилности финансијског система и одржавања адекватног нивоа девизних резерви. У кратком року одређени притисци на курс динара могући су по основу волатилних токова капитала, а због различитог темпа нормализације монетарних политика водећих централних банака. Међутим, постигнуто смањење интерне и екстерне неравнотеже доприноси повећању отпорности домаће економије на екстерне шокове и релативној стабилности курса динара у средњем року.

Средњорочна пројекција инфлације. Инфлација би до краја 2019. требало да се задржи око 2%, уз привремено приближавање циљу у првим месецима наредне године услед ниске базе, док се трајнија стабилизација око циљаних 3% очекује у току 2020. године. Релативно стабилна пројектована инфлација до краја периода пројекције, резултат је утицаја различитих фактора на инфлацију. Главни фактор инфлације током целог периода пројекције биће постепени раст агрегатне тражње. Поред тога, постепено ће слабити дезинфлаторни притисци по основу апрецијације динара у претходном периоду, а очекује се и нешто бржи раст регулисаних цена у наредној години у односу на текућу (када је износио 2,4% међугодишње). У супротном смеру, у кратком року, деловаће ниски трошкови у производњи хране, а током 2019. и висока база код цена поврћа и нафтних деривата.

Неизвесност у погледу остварења пројекције инфлације односи се пре свега на даља кретања на светском робном и финансијском тржишту, тј. на кретање светских цена примарних производа (нафте и примарних пољопривредних производа) и одлука о монетарној политици водећих централних банака, а у одређеној мери и на кретање регулисаних цена у Србији.

Екстерни сектор и његова средњорочна одрживост. Напредак у процесу европских интеграција, наставак економског опоравка Европске уније, успешан завршетак стенд-бај аранжмана са ММФ-ом и нови програм са ММФ-ом (Policy Coordination Instrument), уз стимулативније пословно окружење захваљујући спровођењу структурних реформи, требало би да се позитивно одразе на наставак раста прилива СДИ у средњем року.

Захваљујући приливу СДИ у извозно-оријентисане секторе, поправљена је структура извоза, што би на средњи рок требало да допринесе и његовом даљем расту. Издваја се производња делова, прибора и пратеће опреме за моторна возила, чији извоз је континуираним растом достигао 1,5 млрд евра у 2017, што је за око 2,4 пута више у односу на вредност остварену у 2012. години. Учешће ових производа у укупном извозу порасло је са 7,0% у 2012. на 9,9% у 2017. години. Позитивна кретања настављена су и у периоду јануар-септембар 2018, када је њихов извоз повећан за 26,4% мг., на 1,4 млрд евра (што чини 11,2% укупног робног извоза). То је било више него довољно да се компензује пад извоза аутомобила у истом периоду од 16,1% мг., чиме је укупан раст извоза аутомобила и пратећих производа за ауто индустрију достигао 9,0% мг.

Посматрано према фазама прераде, у структури робног извоза највеће учешће у девет месеци 2018. имају производи средње фазе прераде (32,1%). На другом месту налазе се производи базирани на ресурсима са учешћем од 24,0%, затим производи ниже фазе

прераде са учешћем од 22,7% (гвожђе и челик, одећа, обућа, намештај), док су примарни производи чинили 12,6% укупног извоза. Учешће производа високе технологије (углавном електричних машина) у укупном извозу износило је 5,7%, а 2,9% је учешће осталих производа (електрична енергија, неразврстано).

Географски посматрано, роба из Србије извози се највећим делом на тржиште ЕУ, где је у периоду јануар-септембар 2018. пласирано 67,1% укупног извоза (за 0,5 п.п. више у односу на упоредиви прошлогодишњи период). Најзначајније дестинације су Италија[3] и Немачка, у које је током I-IX 2018. пласирано око 37% извоза у ЕУ, односно 25% укупног извоза Србије. Учешће извоза у земље CEFTA је износило 17,4%, док је извоз у Русију чинио 5,4% укупног извоза Србије.

Реални ефективни курс динара рачунат на бази потрошачких цена[4] је након кумулативне депрецијације од 8,4% у периоду 2014-2016, апрецирао за 3,3% у 2017. и наставио да јача и током десет месеци 2018. Таква кретања последица су пре свега номиналног јачања динара према корпи валута коју чине евро и долар од 4,3% мг. у периоду јануар-октобар 2018. Имајући у виду да је раст цена у Србији у истом периоду био незнатно бржи од раста цена у зони евра (допринос од 0,2 п.п.) и спорији од раста цена у САД (допринос од -0,1 п.п.), то је довело и до реалне ефективне апрецијације од 4,4% мг. Реални ефективни курс рачунат према корпи валута 35 главних спољнотрговинских партнера Србије показује слична кретања – након кумулативне депрецијације од 5,2% у периоду 2014-2016, динар је реално ефективно апрецирао за 3,1% у 2017. и за 5,1% мг. у периоду јануар-октобар 2018. У три тромесечја 2018. бележи се бржи раст јединичних трошкова рада него у зони евра (за 2,6 п.п.), у условима истовременог раста зарада и продуктивности, при чему су зараде расле нешто брже, пре свега услед раста зарада у јавном сектору након успешно завршеног процеса фискалне консолидације.

За разлику од ценовне и трошковне конкурентности, које претежно утичу у кратком року, током 2018. настављено је побољшање структурне конкурентности Србије, која има пресудан утицај на побољшање конкурентности привреде у дугом року. У 2018. Србија је трећу годину заредом напредовала на листи Светског економског форума, на 65. позицију од 140 земаља. Напредак је остварен у једанаест од дванаест области које се прате, укључујући макроекономско окружење, чије поправљање је резултат ниске и стабилне инфлације, смањења буџетског дефицита и њима условљеног поправљања кредитног рејтинга. И према извештају Светске банке за 2018. годину (Doing Business), Србија је наставила да се приближава најбољој светској пракси према условима пословања и налази се и даље у првих 50 земаља према лакоћи пословања (од укупно 190 земаља).

Дефицит текућег рачуна платног биланса би у наредним годинама требало да се креће око 4-5% БДП-а, при чему би раст суфицита услуга и стабилан прилив по основу текући трансфера, односно стабилан одлив по основу примарних доходака требало да ублаже очекивани благ раст дефицита робе у условима наставка текућег инвестиционог циклуса. Процењује се да ће реалан раст извоза роба и услуга у наредне три године износити у просеку око 10% годишње, чиме би његово учешће у БДП-у порасло на око 55% у 2020.

[3] Највећи део извоза аутомобила се региструје као извоз у Италију, иако то често није крајња дестинација.

[4] Корпу валута чине евро и амерички долар, а корпу цена индекси потрошачких цена у зони евра и САД, у односу 80:20.

години (са 32,3% у 2010. и 45,3% у 2015). Очекује се да ће у наредне три године реални раст увоза роба и услуга у просеку износити око 8% годишње.

Очекивана путања нето прилива СДИ утицаће на то да добит по основу њиховог власништва и убудуће буде значајна расходна ставка на рачуну примарног дохотка, што ће бити неутралисано мањим одливом по основу камата на кредите и ХоВ, пре свега због раздуживања јавног сектора. На рачуну секундарног дохотка и у наредном периоду очекујемо стабилан прилив дознака од око 8-9% БДП-а.

У структури прилива капитала доминираће СДИ (око 5% БДП-а просечно годишње) за које се очекује да ће наставити да у потпуности покривају дефицит текућег рачуна. Такође, у наредном периоду очекују се нето раздуживање по основу финансијских кредита. У погледу секторске структуре, процењујемо да ће се се због добрих фискалних резултата и одрживог фискалног оквира, јавни сектор нето раздуживати, а приватни сектор нето задуживати како би се финансирао раст.

И у наредним годинама се очекује задржавање девизних резерви на адекватном нивоу. Процењује се да ће покривеност просечног месечног увоза девизним резервама износити око 6 месеци, уз раст покривености краткорочног дуга (посматрано по преосталој рочности) девизним резервама на око 300% у 2019.

Међународна инвестициона позиција. Са становишта међународне инвестиционе позиције (МИП), Србија је нето дужник, у износу од 36,6 млрд евра (88,9% БДП-а) на крају јуна 2018, што је за 2,3 п.п. ниже учешће у односу на крај 2017. године. У посматраном периоду, јавни сектор је смањио своју негативну инвестициону позицију према иностранству за 0,6 млрд евра (највећим делом због раста девизних резерви Народне банке Србије). Позиција нето дужника осталих сектора је повећана за 1,2 млрд евра због већег прилива СДИ, а банака за 0,3 млрд евра због већег задуживања по основу финансијских кредита. Посматрано по инструментима, на крају другог тромесечја 2018, преко 80% нето МИП чиниле су СДИ, што указује на мању рањивост на екстерне шокове и доприноси екстерној одрживости.

У структури пасиве МИП-а, учешће дужничких инструмената је смањено на 52,2% , укључујући и дуг према повезаним лицима (који износи 27,5% укупног дуга). Половина спољног дуга односи се на јавни сектор (50,9%) и он је у потпуности дугорочног карактера. У јавном спољном дугу доминирају три валуте – евро (63,3%), долар (25,5%) и динари (6,2%). Истовремено, учешће евра и долара у девизним резервама износи 56,8% и 32,9%, респективно, тако да је валутна структура девизних резерви добро усклађена са валутном структуром јавног спољног дуга. Око две трећине јавног дуга уговорено је по фиксној каматној стопи. У структури дуга приватног сектора највећи део (76,8%) односи се на дуг предузећа. Преко 90% дуга предузећа деноминовано је у еврима, али чињеница да се и преко 90% наплата извоза извршава у еврима, доприноси смањењу валутног ризика по основу спољног дуга предузећа. Посматрано према преосталој рочности, преко 86% дуга предузећа је дугорочног карактера. Преко 71% дуга банака уговорено је по варијабилној каматној стопи, док је преко 95% деноминовано у еврима. Посматрано према преосталој рочности, преко 52% спољног дуга банкарског сектора (уз изузеће депозита) је дугорочног карактера.

Финансијски сектор. У структури финансијског система Србије током 2018. године није дошло до значајнијих измена – банкарски сектор и даље представља доминантан облик финансијског посредовања (са учешћем преко 90% у укупној активи финансијског сектора).

Закључно са 31. октобром 2018. године, у банкарском сектору Србије пословало је 27 банака, од којих је 20 у већинском власништву страних лица (чланице банкарских група

из 13 држава), 5 банака је у већинском власништву Републике Србије, док су 2 банке у већинском власништву домаћих правних лица. Доминантно тржишно учешће имају банке у већинском власништву страних лица и на њих се односи 76,5% укупне билансне активе, 82,7% укупних бруто кредита и 74,6% укупних депозита банкарског сектора Србије. Посматрајући појединачно учешће банака, банкарски сектор Србије је фрагментиран у свим релевантним тржишним категоријама, што указује на висок степен конкуренције међу банкама.

Билансна сума и капитал банака на крају октобра 2018. године износили су 3.601 млрд динара и 676 млрд динара респективно. Показатељ адекватности капитала је на крају септембра 2018. године износио 22,8%, што је знатно изнад регулаторног минимума од 8%. Показатељ финансијског левериџа од 12,4% у септембру 2018. потврђује високу солвентност банкарског сектора.

Банке у Србији се одликују високом ликвидношћу, што потврђују и кретања основних показатеља ликвидности и рочна структура активе, који су на веома задовољавајућим нивоима посматрано према свим референтним критеријумима. Просечни месечни показатељ ликвидности банкарског сектора био је изнад 2 и током 2018. године, а у октобру је износио 2 (регулаторни минимум је 1,0). Ликвидна средства су на дан 31. октобра 2018. године чинила 36,6% укупне билансне активе и 52,2% укупних краткорочних обавеза. Вредност уведеног показатеља покрића ликвидном активом (LCR показатељ) у складу са Базел 3 регулативом износи 223,2% и такође потврђује високу ликвидност банкарског сектора.

Задовољавајућа профитабилност банкарског сектора је одржана и у 2018. години. Закључно са октобром 2018. године укупан нето добитак пре опорезивања износи 64,7 млрд динара, уз показатеље профитабилности ROA и ROE, који су на крају октобра 2018. године били на нивоу од 2,23% и 11,56%, респективно.

Иако је Народна банке Србије спровела све активности из свог Акционог плана за спровођење Стратегије за решавање проблематичних кредита реализоване, Народна банка Србије наставља да предузима додатне регулаторне кораке са циљем подстицања банака да ефикасније решавају проблематичне кредите и да успоставе систем који ће спречити њихову акумулацију. Кроз успостављене инструменте и механизме надзора њиховог пословања, банке су од стране Народне банке Србије усмерене ка посвећеном решавању овог питања. Такође, од 30. септембра 2017. године, примењује се Одлука о рачуноводственом отпису билансне активе банака, која подразумева увођење обавезног пребацивања најлошијег дела проблематичних кредита у ванбилансну евиденцију.

Учешће проблематичних кредита банкарског сектора је, за нешто више од три године од доношења Стратегије, смањено за 16 п.п., и на крају септембра 2018. године то учешће износи 6,4% укупних кредита. Стање проблематичних кредита је на крају септембра 2018. било за две трећине ниже у односу на почетак примене Стратегије. Захваљујући примени поменуте Одлуке о рачуноводственом отпису билансне активе банака, од септембра 2017. године је изражен интензивнији директни отпис, који у периоду септембар 2017. године – септембар 2018. године износио 113,3 млрд динара, што чини 64% укупних отписа у претходне три године.

У претходном трогодишњем периоду примене Стратегије као најзначајнији канали смањења проблематичних кредита у банкама издвојили су се: 1) директни отпис и 2) уступања (продаја) потраживања. Посматрано од момента усвајања Стратегије закључно са 30.09.2018. године, укупно смањење проблематичних кредита које се дугује директном

отпису је износило 176,8 млрд динара уз видљиву дисперзију код свих банака независно од њихове власничке структуре. Нето износ уступљених потраживања од момента увођења Стратегије износи 84,4 млрд динара . Посматрано према секторској структури, НПЛ показатељ у сектору привредних друштава износи 5,7%, док је показатељ НПЛ становништва био на нивоу од 4,7% на крају септембра 2018. године. Покривеност проблематичних кредита је у великој мери обезбеђена, како исправкама вредности у складу са међународним рачуноводственим стандардима (61,3% на крају септембра 2018. године), тако и регулаторним резервисањима за билансну изложеност (153,3% на крају септембра 2018. године).

Узимајући у обзир специфичности домаћег тржишта и пажљиво разматрајући активности Европске уније на овом пољу, Народна банка Србије ће наставити са регулаторним напорима усмереним ка даљем решавању сложеног питања проблематичних кредита у банкарском сектору Србије, у складу са својим надлежностима, с циљем очувања и јачања стабилности финансијског система.

Прописи којима су уведени стандарди Базел III у Србији, а које је Народна банка Србије усвојила у децембру 2016. године (*Одлука о адекватности капитала банке, Одлука о објављивању података и информација банке, Одлука о извештавању о адекватности капитала банке, Одлука о изменама и допунама Одлуке о извештавању банака, Одлуку о управљању ризиком ликвидности банке, Одлука о изменама и допунама Одлуке о управљању ризицима банке*), успешно се примењују од 30. јуна 2017. године. То представља значајан корак у хармонизацији домаћег регулаторног оквира за банке, имајући у виду да су одредбе о пруденцијалним захтевима за кредитне институције које се примењују у ЕУ, у највећој мери имплементиране овим подзаконским актима. Поред усклађивања са релевантним правним актима ЕУ у области банкарства, основни постигнути циљеви усвајања ових прописа су: повећање отпорности банкарског сектора кроз повећање квалитета капитала и увођење заштитних слојева капитала, боље праћење и контрола изложености банке ризику ликвидности, даље јачање тржишне дисциплине и транспарентности пословања банака у Републици Србији објављивањем свих релевантних информација о пословању банке, као и прилагођавање извештајног система новим регулаторним решењима.

У складу са стратешким опредељењем да континуирано унапређује правни оквир за банке уважавајући специфичности домаћих прописа и тржишта, а узимајући у обзир чињеницу да је Република Србија прихватила правне тековине Европске уније у Поглављу 9 – Финансијске услуге, Народна банка Србије је наставила да прати измене прописа којима се регулише пословање кредитних институција у Европској унији и да прилагођава прописе у овој области. С тим у вези, настављене су регулаторне активности и у 2017. и 2018. години одговарајућом динамиком. Народна банка Србије је у јуну 2017. године усвојила Одлуку о изменама и допунама Одлуке о контроли банкарске групе на консолидованој основи, како би се омогућило усаглашавање са новим већ донетим прописима којима се усвајају Базел III стандарди у Републици Србији и на консолидованој основи. Такође, у јулу 2017. године НБС је усвојила Упутство за утврђивање статуса неизмирења обавеза, чија су предложена решења заснована на решењима које је у вези са овим питањима понудило Европско тело за банкарство. У септембру 2017. године, Народна банка Србије је усвојила Упутство за спровођење појединих одредаба Одлуке о адекватности капитала банке које се односе на капитал банке, како би се постигла усклађеност са делегираним уредбама ЕУ и створиле додатне регулаторне претпоставке за испуњење једног од основних циљева Базел III стандарда – повећање отпорности банкарског сектора кроз повећање квалитета

регулаторног капитала банака. У циљу омогућавања примене МСФИ 9 у банкама почевши од 1. јануара 2018. године, Народна банка Србије је у новембру 2017. године донела следеће прописе: Одлуку о изменама и допунама *Одлуке о Контном оквиру и садржини рачуна у Контном оквиру за банке; Одлуку о обрасцима и садржини позиција у обрасцима финансијских извештаја за банке; Одлуку о прикупљању, обради и достављању података о стању и структури рачуна из Контног оквира; Одлуку о изменама и допунама Одлуке о класификацији билансне активе и ванбилансних ставки банке; Одлуку о изменама и допунама Одлуке о извештавању банака.* Додатно, усвајањем одговарајућих подзаконских аката и у 2018. години унапређено је управљање ризицима у банкама, као и контрола банкарске групе на консолидованој основи.

И у наредном периоду регулаторне активности НБС биће усмерене на даље усаглашавање домаћег правног оквира са правним тековинама ЕУ, уз уважавање специфичности домаћих прописа и финансијског тржишта на начин који осигурава очување и јачање стабилности банкарског и финансијског система.

Почетком примене Закона о платним услугама (1. октобра 2015. године) и подзаконских аката донетих на основу тог закона, финализоване су бројне активности Народне банке Србије на пољу успостављања свеобухватног регулаторног оквира у области пружања платних услуга и издавања електронског новца. С обзиром да су наведени прописи успоставили ефикасан правни основ за оснивање и пословање платних институција и институција електронског новца, Народна банка Србије је до 30. новембра 2018. године донела 13 решења којима се даје исто толико дозвола за пружање платних услуга заинтересованим привредним друштвима која су поднела захтев и испунила прописане услове. Поред тога, једно привредно друштво добило је дозволу за издавање електронског новца као институција електронског новца. У циљу даљег развоја овог сегмента финансијског тржишта, Народна банка Србије спроводи активности на усклађивању националних прописа са правним тековинама ЕУ у области платних услуга, пре свега кроз имплементацију нове Директиве о платним услугама (ПСД2). Домаћи регулаторни оквир ће, тако, бити у складу са стандардима ЕУ, при чему ће увести нове пружаоце платних услуга (*payment initiation service providers и account information service providers*) који ће се бавити иновативним и технолошки напредним услугама.

Пуштањем у рад система за инстант плаћање – IPS НБС система у октобру 2018. године настављено је са даљим развојем платног система у Републици Србији који је започет свеобухватном реформом из 2014. године. Народна банка Србије као оператор IPS НБС система управља инфраструктуром која на најсавременији начин омогућава поуздано и ефикасно извршавање новчаних трансакција. IPS НБС систем омогућава корисницима платних услуга да обављају платне трансакције у износу до 300.000 динара у режиму 24/7/365, при чему се пренос новчаних средстава врши у готово реалном времену (у року од само пар секунди). Поред тога што подстиче пораст безготовинских плаћања, IPS НБС систем доприноси и бољем управљању ликвидношћу корисника платних услуга. У току 2019. ће се заокружити процес прикључења свих банака у IPS НБС систем, а грађанима и привреди ће бити омогућено да изврше инстант плаћање и на продајном месту трговца, чиме ће се додатно појачати конкуренција картичним плаћањима и што ће према очекивањима довести до смањења трошкова безготовинских плаћања. Усвајањем значајних закона из области платног система у јуну 2018. на предлог Народне банке Србије, унапређен је регулаторни оквир у нашој земљи у складу са релевантним прописима Европске уније и створени су услови да се у току 2019. и у наредном периоду настави с развојем постојећих

и стварањем нових начина за извршавање платних трансакција, а Народна банка Србије ће као и до сада, кроз обављање послова оператора платног система и надзора над пружаоцима платних услуга, наставити да извршава једну од својих основних функција, тј. да уређује, контролише и унапређује несметано функционисање платног промета у земљи и са иностранством.

4. Алтернативни сценарио и ризици

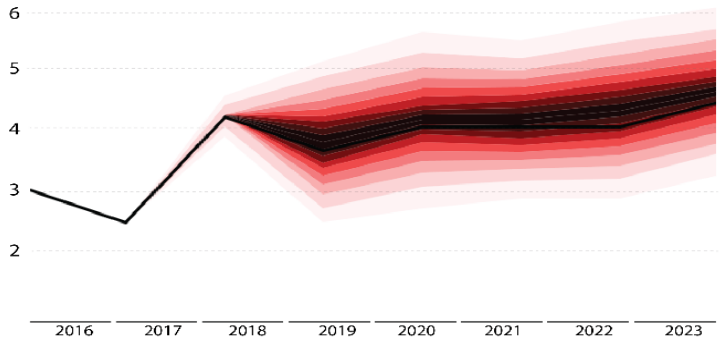
Током процеса креирања средњорочног макро-економског оквира идентификовано је неколико ризика по остваривање пројектованих стопа привредног раста. Посматрано по изворима деле се на ендогене и егзогене, док се посматрано по утицају сврставају у асиметричне наниже, асиметричне навише и симетричне.

Егзогени ризици детерминисани су кретањима на међународном робном и финансијском тржишту. Ови ризици највећим делом имају изворе у све израженијим трговинским тензијама, те с тим у вези протекционистичким мерама и колебљи-востима које генеришу неизвесности. Што се тиче робног тржишта, цене примарних производа могу имати двојак утицај на привредни раст Републике Србије. Кретање цене нафте изнад пројектованог негативно би се одразило на трошкове производње али и променило структуру потро-шње домаћинстава у корист увозних добара, што би удружено успорило привредни раст. Са друге стране, бржи раст цена основних метала и пољопривредних производа би, за Републику Србију као њиховог нето извозника, имао позитиван ефекат и дао додатни допринос убрзању економске активности. Кретања на међународном финансијском тржишту у највећој мери су одређена дивергентним политикама ФЕД и ЕЦБ. Непознанице у вези са будућим мерама и спорији темпо нормализације политика утиче на понашање страних инвеститора и доступност извора финансирања. Што се тиче глобалног раста он и даље има повољне изгледе али уз дозу неизвесности у погледу његове динамике. Наиме, присутни су ризици за његово успоравање, што би преливањем са привреда наших највећих спољно-трговинских партнера могло имати негативан утицај на раст. Посебно се издваја ризик који може бити генерисан буџетском кризом између Италије и ЕК и неизвесношћу око даљег развоја ситуације, а имајући у виду значајну улогу Италије у нашој спољној трговини. Такође, ризик „на доле", који је у прошлости не тако ретко био активиран, представља пракса доношења политички мотивисаних инхибиторних одлука, којима се крше потписани спољнотрговински уговори и директно блокира извоз српских производа. Ризици везани за кретања на робном и финансијском тржишту процењују се као симетрични, док је ризик, да би раст глобалне економије и наших најзначајнијих спољно-трговинских партнера могао бити спорији од пројектованог, повећан. Будући да смо мала и отворена економија, која је значајно изложена ефектима екстерних фактора, процењује се да су укупни ризици за раст домаће привреде који долазе из међународног израженији наниже.

Ендогени ризици везани су за волатилност пољопривредне производње, ефикасност у реализацији јавних пројеката и динамику спрово-ђења започетих реформи. И поред унапређења и модернизације сектора пољопривреде, производ-ња главних биљних култура и даље је значајно зависна од агрометеоролошких услова, што може довести до битних одступања од вишегодишње просечне пољопривредне производње на бази које се

пројектује кретање овог сектора. Јавне инвестиције дале су значајан допринос убрзању привредне активности током 2018. године. Буџетом за 2019. годину су предвиђени још већи капитални расходи, те би успоравање реализације имало негативне ефекте на економски раст. Са друге стране, будући да стање у јавним финан-сијама омогућавају и већи обим инфраструктурних радова, такав сценарио би дао позитиван импулс расту БДП преко бржег раста грађевинарства гледано са производне стране, односно већим инвестицијама посматрано са расходне стане. Реформа јавних предузећа основ је за подизање нивоа продуктивности и ефикасности, што би појефтинило производне процесе, подигло конкурентност и проширило инвестиционе ресур-се. Динамика спровођења ових реформи јасно се осликава на динамици укупног привредног раста утицајем у истом смеру, брже спровођење реформи бржи привредни раст и обратно. Идентификоване интерне ризике антиципирамо као симетричне.

Пројекција кретања БДП, међугодишње стопе раста, %



II. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД ОД 2018. ДО 2021. ГОДИНЕ

1. Средњорочни циљеви фискалне политике

Циљ фискалне политике у наредном средњорочном периоду је остваривање релативно ниских фискалних дефицита од 0,5% БДП, који омогућавају наставак силазне путање дуга, али и коришћење фискалног простора у циљу подршке привредном расту. У фебруару 2018. године успешно је окончан Аранжман из предостројно-сти. Постигнути резултати превазишли су очекивања. Основни циљ фискалне консолидације, заустављање даљег раста и постепено смањење дуга, постигнут је крајем 2016. године, када је остварен примарни фискални суфицит од 1,7% БДП. У периоду од 2015. до 2017. године дуг опште државе смањен је за 12,5 п. п. БДП, а јавне финансије су из зоне фискалног дефицита ушле у зону фискалног суфицита, који је на крају 2017. године износио 1,1% БДП. Током 2018. године настављен је позитиван тренд у фискалним кретањима. У периоду јануар–септембар остварен је фискални суфицит од 1,5% БДП и примарни фискални суфицит 4,1% БДП. Дуг опште државе на крају трећег квартала смањен је на 56,6% БДП. Као резултат значајно бољих кретања процењује се да ће у 2018. години уместо планираног фискалног дефицита бити остварен фискални суфицит од око 0,6% БДП, док ће дуг опште државе на крају године бити смањен за 4,3 п. п. БДП. Кључни допринос бољем резултату даће приходи, док ће на страни расхода највеће одступање од плана наниже бити забележено на расходима за камате.

Успешно спровођење мера фискалне консолида-ције, те побољшање кредитног рејтинга државе, уз повољна кретања на међународном финан-сијском тржишту, резултирали су смањењем трошкова задуживања. По први пут од избијања светске економске кризе, у 2017. години тренд раста камата је преокренут, те се током ове године и у наредном периоду очекује даље смањење ових, непродуктивних расхода државе.

Након успешно окончаног Аранжмана из предо-строжности чију је окосницу чинио програм фискалне консолидације, у јулу 2018. године је склопљен нови Аранжман са ММФ са фокусом на структурне реформе као подстицај расту. Инстру-мент координације политика (*Policy Coordination Instrument*), орочен на период од 30 месеци, представља наставак спровођења структурних реформи са циљем одржања достигнуте макро-економске и финансијске стабилности, отварања нових радних места и убрзања привредног раста. Добре фискалне перформансе биће додатно подржане окончањем програма реструктурирања и приватизације великих државних предузећа, што ће у наредном периоду утицати на смањење фискалних ризика, који проистичу из овог сегмента јавних финансија.

Одговорно вођење фискалне политике у претходном периоду, у комбинацији са повољним макроекономским амбијентом, омогућило је умерену релаксацију фискалне политике. Створе-ни фискални простор биће употребљен за напу-штање кризних мера фискалне консолидације, с једне стране, те креирање политика и мера у циљу подршке привредном расту, с друге стране. Укидањем Закона о привременом уређењу начина исплате пензија и почетком исплате новчаног износа као увећања уз пензију, а на основу измена закона о ПИО, почев од исплате октобарске пензије, пензионерима са нижим примањима увећана су укупна примања у односу на септембарску пензију за најмање 5%. Фазно се укида и Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава, првенствено код републичких и локалних јавних предузећа. На приходној страни, биће настављен тренд пореског

растерећења рада, смањењем доприноса за осигурање од незапослености, на терет послодавца, чиме ће пореско оптерећење просечне нето плате бити смањено за 1 п. п. Подстицај бржем расту и запошљавању, поред смањења пореског оптерећења, даће и смањење парафискалних намета. Усвајањем новог Закона о накнадама на системски начин ће бити решена област парафискалних намета који су до сада оптерећивали привреду, и били структурна препрека бржем расту. Стварању повољнијих услова пословања допринеће и измене Закона о порезу на добит правних лица, од којих је најважнија промена, односно поједностављење начина обрачуна амортизације у пореском билансу. Значајан допринос одрживом расту очекује се од јавних инвестиција, те ће значајан део фискалног простора бити алоциран на инфраструктурне пројекте.

2. Фискална кретања у 2018. години

Фискални суфицит опште државе у 2018. години, према најновијим проценама, износиће 0,6% БДП и биће за 1,2% БДП бољи од планираног. Утврђена је нова процена прихода, расхода и резултата опште државе, при чему је предвиђени фискални резултат бољи за 60 млрд динара од првобитно планираног. У обзир су узета најновија макро-економска кретања и процене, фискална кретања током 2018. године, као и очекивана реализација одређених једнократних категорија прихода и расхода који нису били обухваћени планом.

Процењени примарни фискални суфицит од 2,7% БДП у 2018. години је и даље један од основних фактора који утиче на смањење учешћа јавног дуга у БДП. Овај резултат показује да су претходне мере фискалне консолидације постигле жељене ефекте и да је јавна потрошња у довољној мери редуко-вана. Са друге стране, повољна фискална кретања и побољшање каматне структуре дуга већ су обезбедили смањење апсолутног нивоа издатака за камате, као и њиховог учешћа у БДП. Тиме је створен простор за одређени обим фискалне релаксације који неће угрозити основне средњорочне циљеве фискалне политике.

Фискални резултат опште државе у периоду од 2015. до 2018. године, % БДП

Извор: Министарство финансија

Након заустављања раста учешћа јавног дуга у БДП током 2015. године и почетног пада у наредној години, у 2017. и 2018. години остварена је значајна редукција учешћа јавног дуга у БДП. Предвиђено је да учешће нивоа јавног дуга буде смањено са 68,8% БДП, колико је износило у 2016. години, на 54,4% БДП на крају 2018. године. Укупни и примарни суфицит у овом периоду представљају најзначајнији фактор који је утицао на смањење учешћа јавног дуга у БДП. Иако постоје ризици да у наредном периоду кретања на међународном девизном тржишту делују у супротном правцу, планирана путања фискалног резултата обезбеђује даље смањење јавног дуга у БДП.

Повољнији фискални резултат у 2018. години, у односу на буџетски план, резултат је, пре свега, бољег остварења јавних прихода. Пројекција прихода ревидирана је навише за 70,7 млрд динара, при чему је значајно боља реализација код прихода од пореза на добит, социјалних доприноса и појединих категорија непореских прихода. Пројекција расхода ревидирана је такође навише, у нешто мањем износу, али са значајнијим позитивним изменама у структури. Повећани су капитални издаци, у односу на план, због знатно бољег извршења, а смањене камате услед неостваривања одређених укалкулисаних ризика. Ове промене су позитивне јер утичу на продуктивност јавних расхода у функцији стварања услова за даљи економски раст. Остале категорије јавних расхода су задржане на приближно истом нивоу, изузев расхода за куповину роба и услуга које бележе раст услед убрзане реализације код РФЗО и локалних самоуправа.

Допринос појединачних фактора корекцији фискалног резултата у односу на план за 2018. годину, % БДП

Фискална кретања у периоду јануар–септембар 2018. године одражавају повољне макроекономске трендове, пре свега на тржишту рада, који су допринели бољој наплати јавних прихода. На крају септембра текуће године остварен је суфицит на нивоу опште државе у износу од 54,3 млрд динара, што је за 68,9 млрд динара боље од плана. У овом периоду, према основном плану, био је предвиђен дефицит у износу од 14,6 млрд динара.

Табела 3. Приходи, расходи и резултат сектора државе у 2018. години, у млрд динара

	план 2018.	нова процена 2018.	разлика	% промена	2018. нова процена, % БДП
ЈАВНИ ПРИХОДИ	2.014,9	2.085,6	70,7	3,5	41,1
Текући приходи	1.999,3	2.074,1	74,8	3,7	40,9
Порески приходи	1.776,0	1.816,7	40,7	2,3	35,8
Порез на доходак грађана	169,9	175,6	5,7	3,4	3,5
Порез на добит правних лица	96,3	115,4	19,1	19,8	2,3
Порез на додату вредност	503,4	505,0	1,6	0,3	10,0
Акцизе	286,3	285,0	-1,3	-0,5	5,6
Царине	42,9	42,9	0,0	0,0	0,8
Остали порески приходи	74,6	74,8	0,2	0,3	1,5
Доприноси	602,6	618,0	15,4	2,6	12,2
Непорески приходи	223,3	257,4	34,1	15,3	5,1
Донације	15,7	11,5	-4,2	-26,6	0,2
ЈАВНИ РАСХОДИ	2.046,9	2.057,6	10,7	0,5	40,6
Текући расходи	1.847,5	1.844,7	-2,8	-0,2	36,4
Расходи за запослене	466,5	468,9	2,4	0,5	9,2
Куповина робе и услуга	330,6	339,5	8,9	2,7	6,7
Отплата камата	120,9	106,5	-14,4	-11,9	2,1
Субвенције	113,6	110,5	-3,1	-2,7	2,2
Социјална помоћ и трансфери	747,1	745,6	-1,5	-0,2	14,7
од чега пензије	527,0	528,3	1,3	0,2	10,4
Остали текући расходи	68,8	73,7	4,9	7,1	1,5
Капитални расходи	172,1	183,7	11,6	6,8	3,6
Нето буџетске позајмице	6,3	9,2	2,9	46,0	0,2
Активиране гаранције	21,0	20,0	-1,0	-4,8	0,4
Резултат	-32,0	28,0	59,9		0,6
Резултат у % БДП	-0,6	0,6	1,2		

Извор: Министарство финансија

Кретања на тржишту рада током 2018. године, раст просечних зарада, запослености, и последично раст потрошње, утицали су позитивно на приходе по основу пореза на доходак и доприноса за обавезно социјално осигурање. Раст исплаћене масе зарада током осам месеци 2018. године од преко 9% у складу је са оствареним растом прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање и пореза на зараде. Изузимајући сезонска кретања, месечне стопе раста ових приходних облика бележиле су стабилну узлазну путању. До краја 2018. године процењује се укупна наплата на нивоу вишем од првобитног плана за 21,1 млрд РСД.

У домену контроле и побољшања ефикасности наплате ПДВ постигнути су одлични резултати, током 2015. и 2016. године, док је током 2017. и 2018. године ефикасност наплате стабилизована на достигнутом нивоу. Главне детерминанте наплате ПДВ су укупна висина потрошње (C), ефективна пореска стопа и ефикасност наплате (C-*efficiency*). ПДВ је по величини други порески облик у укупним јавним приходима, а на његово кретање утичу и

фактори као што су кредитна активност, кретање осталих извора дохотка, ефикасност наплате и обим сиве економије, структура потрошње и спољнотрговинске размене.

Бруто наплата ПДВ забележиће у 2018. години раст од преко 8%, што је у оквирима раста масе исплаћених зарада и у мањој мери превазилази очекивања. Зараде нису једини извор расположивог дохотка већ су то и пензије, кредити, дознаке, штедња, социјална давања, приходи паушалних обвезника, приходи од туризма, транзита итд. Кретање бруто наплате такође је, у доброј мери, вођено и извозном тражњом и то преко домаће и увозне компоненте у реализованом извозу. Приметно је да значај осталих извора дохотка, односно потрошње у целини, постепено расте. То су позитивне промене које указују и на степен отворености домаће економије. Са друге стране ту лежи и известан ризик по наплату у будућем периоду уколико би дошло до успоравања економске активности која је под утицајем екстерних фактора. Важну групу фактора која делује на бруто наплату ПДВ чине и структура потрошње (ефективна пореска стопа) и ефикасност наплате (*C-efficiency*). Ефективна пореска стопа бележи благи тренд раста, што између осталог указује да се структура потрошње повећава у корист производа са општом ПДВ стопом. Имајући у виду да се пореска политика у овом домену није значајније мењала у последњих пет година, благи раст ефективне пореске стопе резултат је повећања животног стандарда становништва.

Пројекција прихода од ПДВ није промењена у односу на буџетски план за 2018. годину. Нето приход од ПДВ биће на нивоу плана за 2018. годину, док ће део раста бруто наплате изнад планираног бити компензован променама у динамици исплате ПДВ повраћаја. Један део обавеза по основу ПДВ повраћаја је, по календару и роковима доспећа, исплаћен на почетку 2018. године. Убрзање исплате резултат је повећане ефикасности и боље организоване контроле у овом домену.

Наплата прихода од акциза је на нивоу који је био планиран буџетом за 2018. годину. И по висини и по структури, приходи од акциза, уз мање осцилације, у 2018. години одговарају првобитно процењеним. Претпоставке које су коришћене приликом пројекција су биле конзервативне и у овом случају су се показале као оправдане. Приходи од акциза обухватају четири главне категорије и то: акцизе на нафтне деривате, дуванске производе, електричну енергију и остале (алкохол и кафа). Буџетска пројекција прихода за 2018. годину није претпостављала раст потрошње акцизних производа, већ се заснивала на редовном усклађивању акцизног оптерећења.

Приходи од царине бележе планиран раст, а њихова динамика не прати у потпуности кретање увозног ПДВ. Приходи од царина, у случају да нема измена у царинским стопама, стандардно прате кретање увоза и промене девизног курса. Међутим, током 2017. и 2018. године стопа раста прихода од царина нижа је од раста увозног ПДВ. Док увозни ПДВ прати динамику увоза и зависи како од обима, тако и од увозних цена и међувалутних односа, код оцене кретања прихода од царина значајан фактор је и сама структура увоза. Наиме, различити трговински уговори, режими бесцаринског увоза одређених категорија роба, измене царинске тарифе и сл., као и промена у структури увоза, делују на ниво наплате

прихода од царина. У претходном периоду дошло је до раста увоза робе на коју се не наплаћују царинске дажбине, па је стога одступање од укупне стопе раста увоза и стопе раста ПДВ знатно веће.

Пројекција пореза на добит правних лица значајније је повећана у односу на план, те ће наплата овог пореског облика бити већа за 19 млрд динара. Порез на добит је најволатилнија ставка јавних прихода и привредни раст није увек најпоузданији индикатор наплате овог пореског облика. Пошто коначни подаци о профитабилности нису познати током израде пројекција за наредну годину, пракса је да се у те сврхе претпостави да је она непромењена, и да се прихвати одређена доза ризика у остварењу овог пореског облика.

Према подацима Агенције за привредне регистре укупна бруто добит остварена у 2017. години износила је 666,6 млрд динара и већа је у односу на 2016. годину за 24,7%. Динамика уплате током прве половине године, као и уплата по коначном обрачуну пореске обавезе у јуну 2018. године, указала је на то да ће годишњи приход знатно премашити план. Наплата пореза на добит премашиће и укупан приход из претходне године. Промене у стопи раста профитабилности и наплати пореза на добит правних лица проистичу из пореског третмана појединих категорија расхода и још увек важећих пореских олакшица, као и од висине пореских кредита и повраћаја који се реализују у периоду пре подношења завршних рачуна за претходну пословну годину.

Непорески приходи су категорија прихода чији је план ревидиран навише у износу од 34,1 млрд динара. Првобитна годишња пројекција непоре-ских прихода за 2018. годину садржала је структурни, тј. трајни део непореских прихода који се односио на дивиденде буџета и добит јавних предузећа у износу од 17 млрд динара. Ревидирана је процена наплате непореских прихода који припадају републичком буџету у износу од 28,3 млрд динара због истовремено боље наплате редовних непореских прихода (таксе, казне и накнаде) али и због уплата добити ЈП ЕПС и ЕДБ, наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, као и уплата премија по основу емисије обвезница. Процена наплате непореских прихода локалног нивоа власти је повећана због боље наплате редовних непореских прихода, пре свега локалних такси, док значај-нијих уплата једнократних прихода на овом нивоу није било. За разлику од претходних периода, током 2018. године није било методолошких промена које би утицале на обухват непореских прихода.

Према новој процени јавних расхода, укупан ниво расхода ће бити виши за 10,7 млрд динара или 0,5%. Промењена је и структура расхода у односу на буџетски план за 2018. годину. Највеће смањење у односу на план бележе расходи за камате, док ће капитални издаци, расходи за куповину роба и услуга и остали текући расходи бити већи од планираних. У периоду јануар–септембар, јавни расходи расту по стопи 8,3%, у односу на исти период 2017. године, али се до краја 2018. године очекује успоравање раста, с обзиром на већу исплату једнократних расхода прошле године у последњем кварталу.

Реализација расхода за запослене је у складу са планом. Претходних година је ниво ових расхода значајно снижен смањењем зарада, рационализацијом броја запослених и

контролом запошљавања тако да је тренутно учешће укупних зарада у БДП на нивоу од 9,2%, док су зараде без доприноса на терет послодавца на нивоу од 7,8% БДП. Законом о буџетском систему предвиђено је снижавање нивоа зарада без доприноса на терет послодавца до 7% БДП, међутим, чини се да је тако таргетиран ниво зарада постављен доста ниско, с обзиром да је просек укупних зарада на нивоу Европске уније око 10% БДП.

Расходи за куповину роба и услуга остварiће се у нешто већем износу у односу на буџетски план за 2018. годину. Извршења ове категорије расхода биће веће од плана код локалног нивоа власти, РФЗО и ЈП „Путеви Србије".

Значајне уштеде у односу на буџетом планиран износ бележе се код издатака за камате. Кретање укупног фискалног резултата посредно делује и на кретање издатака за камате. Поред тога, на износ камата утиче и каматни и ризик девизног курса за обавезе изражене у страној валути. Приликом планирања издатака за камате сви наведени ризици узети су у обзир. Бољи фискални резултат утицао је и на нижи ниво задуживања.

Издаци за пензије су ревидирани навише због напуштања кризних мера које су важиле током програма фискалне консолидације. Ефекти ове мере у последња два месеца 2018. године износе 6,6 млрд динара. Учешће расхода за пензије у БДП тренутно се налази на нивоу од 10,4% који је одржив у средњем року.

Расходи за субвенције ће бити нижи у односу на планирани износ услед очекивано мањег издвајања на нивоу локалних самоуправа.

Укупна отплата по основу гаранција и расходи за буџетске позајмице ће одступити у односу на износе планиране буџетом за око 2 млрд динара. Ове две категорије се крећу различито у односу на планске износе. Расходи по гаранцијама нижи су у односу на план и то за 1 млрд динара, док ће буџетске позајмице бити веће за око 3 млрд динара.

Остали текући расходи су повећани у односу на буџетски план због отплате обавезе према компанији „Митилинеос" која се очекује до краја године.

Табела 4. Приходи, расходи и резултат сектора државе, јануар–септембар, у млрд динара

	I–IX 2017	I–IX 2018	I–IX стопа у %
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.451,3	1.537,6	5,9
Текући приходи	1.446,9	1.531,9	5,9
Порески приходи	1.270,0	1.341,7	5,6
Порез на доходак грађана	121,6	129,0	6,1
Порез на добит правних лица	89,5	90,4	1,0
Порез на додату вредност	356,1	375,6	5,5
Акцизе	208,4	210,6	1,1
Царине	28,9	31,3	8,3
Остали порески приходи	52,9	55,1	4,2
Доприноси	412,7	449,7	9,0
Непорески приходи	176,9	190,2	7,5
Донације	4,4	5,7	31,3
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.369,2	1.483,3	8,3
Текући расходи	1.260,7	1.339,0	6,2
Расходи за запослене	317,1	349,2	10,1
Куповина робе и услуга	205,3	234,1	14,0
Отплата камата	104,1	95,0	-8,8
Субвенције	67,5	69,9	3,6
Социјална помоћ и трансфери	526,1	544,9	3,6
од чега пензије	371,6	388,4	4,5
Остали текући расходи	40,7	45,9	12,8
Капитални расходи	77,2	122,5	58,6
Нето буџетске позајмице	10,5	6,2	-41,1
Активиране гаранције	20,7	15,6	-24,5
Фискални резултат	82,1	54,3	

Извор: Министарство финансија

Очекује се реализација јавних инвестиција у већем обиму од планираног. Извршење капиталних расхода за првих девет месеци 2018. године у односу на претходну годину веће је за око 60%. Капитални расходи достижу ниво од 3,6% БДП у 2018. години, што је значајно побољшање у односу претходни период.

Стање доцњи (преко 60 дана кашњења)* буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања последњег дана септембра 2018. године износило је 2,6 млрд динара (око 0,05% БДП), и непромењено је у односу на крај 2017. године. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије" креирали су доцње у плаћању од 1,4 млрд динара, док је стање доцњи организација обаве-зног социјалног осигурања 1,2 млрд.

Табела 5. Стање доцњи у плаћању буџетских корисника и ООСО, преко 60 дана, у млрд динара

	31.12.2017	30.9.2018.
Буџетски корисници и ЈП „Путеви Србије"	1,4	1,4
ООСО	1,2	1,2
УКУПНО	2,6	2,6

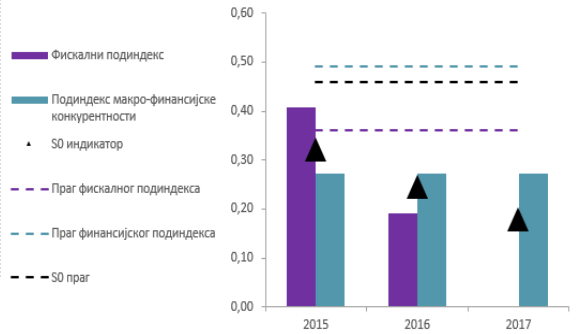
Извор: Министарство финансија

* У складу са дефиницијом која се користи у за потребе праћења спровођења аранжмана са ММФ.

S0 индикатор краткорочне фискалне одрживости

Европска комисија је за оцену краткорочне фискалне одрживости дизајнирала композитни индикатор S0 којим се кроз идентификацију потенцијалних краткорочних ризика у текућој години настоји антиципирати фискални стрес у наредној години. Уколико вредност S0 индикатора прелази дефинисани праг сматра се да је земља у краткорочном ризику од фискалног стреса. Поред вредности за целокупан индикатор, ради лоцирања извора из ког ризик потиче, разматрају се и вредности подиндекса и њихових компонен-ти. S0 композитни индикатор се састоји од два подиндекса, који у себи садрже низ варијабли фискалне и макро-финансијске одрживости. Вредност ових подиндекса испод дефинисаног прага указују на одсуство краткорочног фискалног ризика.

Вредности S0 индикатора и подиндекса за Републику Србију у 2016. и 2017. години указују да начелно не постоји краткорочна опасност од фискалне нестабилности, као и да нема изражених ризика који потичу из сфера које покривају подиндекси. Другим речима, у посматраном периоду испод дефинисаних прагова нашли су се целокупан композитни индикатор као и оба подиндекса. Обрачун S0 индикатора за Републику Србију, урађен од стране Министарства финансија, и базира се на методологији Европске комисије[5].



Успешно спроведена фискална консолидација резултирала је потпуним елиминисањем ризика из сфере фискалног подиндекса у 2017. години, будући да ниједна од компоненти подиндекса не премашује дефинисани праг. Вредност макро-финансијског подиндекса задржала је непро-мењену вредност и у овој сфери такође начелно не постоје изазови који доводе до фискалног ризика.

Анализа S0 индикатора указује да су уклоњене краткорочне претње фискалној стабилности. Доследним спровођењем мера фискалне консолидације и успостављањем макроекономске и фискалне стабилности у претходном периоду обезбеђен је простор за даљу релаксацију мера фискалне политике и током 2018. године.

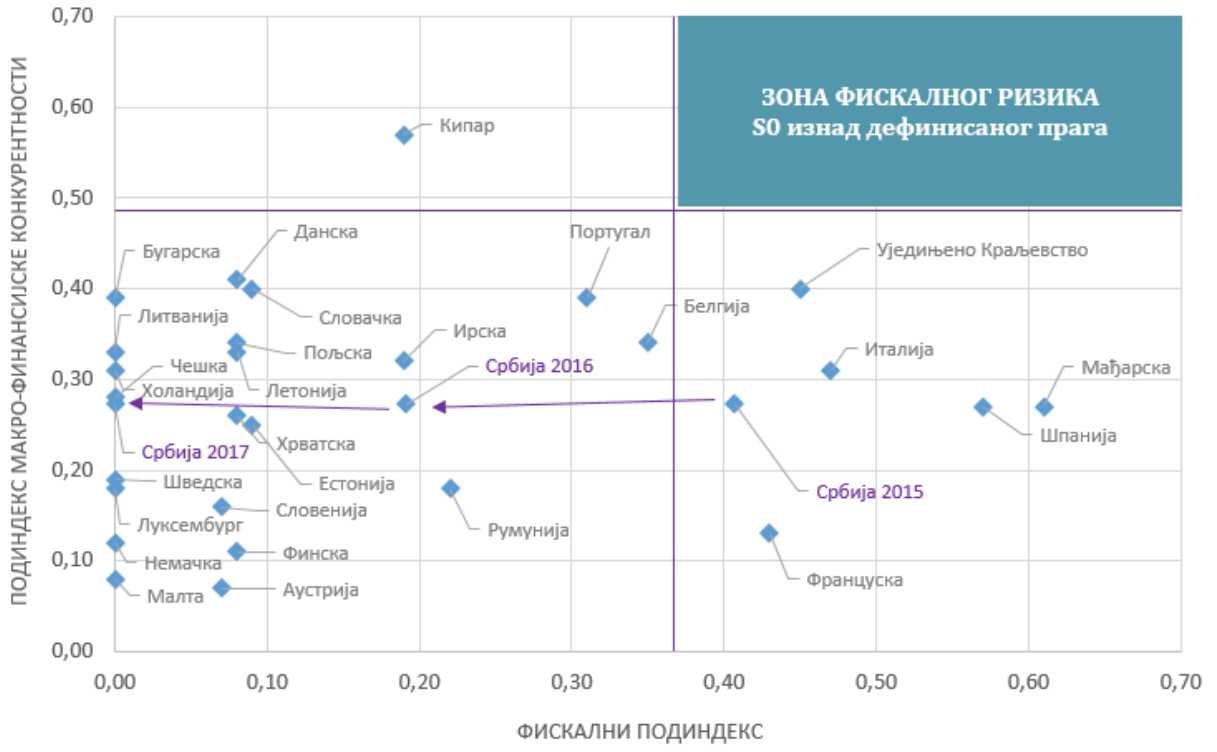
[5] Детаљнија дефиниција S0 индикатора као и опис коришћене методологије и резултата могу се пронаћи у Фискалној стратегији за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину путем линка http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=8382 и извештају Европске комисије "Fiscal Sustainability report 2015" 25, Јануар 2016, 157–158.

Назив варијабле	Критеријум	Праг	Сигнална моћ	Вредности за Републику Србију, %		
				2015	**2016**	**2017**
Фискални подиндекс	<	0,36	0,00	0,41	0,19	0,00
1. Фискални баланс, % БДП	>	-9,61	0,07	-3,46	-1,19	1,10
2. Примарни баланс, % БДП	>	0,23	0,13	-0,47	1,71	3,64
3. Циклично прилагођени баланс, % БДП	>	-2,5	0,23	-2,95	-1,05	1,42
4. Стабилизујући примарни баланс, % БДП	<	2,34	0,08	0,54	-0,37	-0,48
5. Бруто дуг опште државе, % БДП	<	68,44	0,12	71,25	68,80	58,69
6. Бруто дуг опште државе, мг. промена % БДП	<	8,06	0,12	3,88	-2,45	-10,11
7. Краткорочни дуг опште државе, % БДП	<	13,2	0,20	0,12	0,13	0,10
8. Нето дуг опште државе, % БДП	<	59,51	0,20	71,25	68,80	58,69
9. Укупне потребе за финансирањем, % БДП	<	15,95	0,26	14,93	13,17	10,65
10. Диференцијал каматне стопе и стопе раста БДП	<	4,8	0,08	1,17	-0,57	-1,26
11. Јавни расходи опште државе, мг. промена, % БДП	<	1,9	0,11	-2,31	-0,81	-1,54
12. Финална потрошња опште државе, мг. промена, % БДП	<	0,61	0,07	-1,41	-0,14	-0,12
Подиндекс финансијске конкурентности	<	0,49	0,55	0,27	0,27	0,27
1. Међународна инвестициона позиција, нето, % БДП	>	-19,8	0,29	-95,51	-94,97	-97,14
2. Нето штедња домаћинстава, % БДП	>	2,61	0,33	26,52	24,57	24,80
3. Дуг приватног сектора, % БДП	<	164,7	0,18	47,67	44,52	43,45
4. Кредити приватном сектору, % БДП	<	10,7	0,37	2,04	1,31	1,00
5. Краткорочни дуг нефинансијских институција, % БДП	<	15,4	0,2	7,88	5,99	6,29
6. Краткорочни дуг домаћинстава, % БДП	<	2,9	0,21	1,70	1,10	1,27
7. Грађевинарство, % БДВ	<	7,46	0,22	3,70	3,90	4,10
8. Салдо текућег рачуна, трогодишњи покретни просек, % БДП	>	-2,5	0,34	-5,18	-4,11	-3,99
9. Реални ефективни курс, трогодишња промена, %	<	9,67	0,11	-2,73	-0,80	-8,40
10. Номинални јединични трошак рада, трогодишња промена, %	<	7	0,18	0,90	-5,60	5,90
11. Стопа приноса на државне ХоВ	>	0,59	0,37	4,55	5,00	2,01
12. БДП, реални раст	>	-0,67	0,1	0,76	3,30	2,00
13. БДП по глави становника према паритету куповне моћи, % БДП САД	>	72,7	0,22	24,62	25,20	25,35
S0 индикатор	<	0,46	0,55	0,32	0,24	0,18

Извор: Калкулација Министарства финансија

На основу података Европске комисије за земље ЕУ за 2017. годину и обрачуна Министарства финансија за Републику Србију, за 2016. и 2017. годину закључујемо да ниједна од посматраних земаља није изложена краткорочном ризику реализације фискалног стреса, будући да вредност S0 нигде не премашује дефинисани праг. Поједине земље се суочавају са фискалним односно макро-финансијским изазовима, док се Република Србија заједно са већином земаља ЕУ и даље налази унутар дефинисаних прагова S0 индикатора.

Фискални подиндекс и подиндекс макро-финансијске конкурентности за земље ЕУ и за Републику Србију за 2015, 2016. и 2017. годину



3. Фискалне пројекције у периоду 2019–2021. године

У наредном средњорочном периоду циљеви фискалне политике усмерени су на одржање фискалне стабилности што води даљем смањењу учешћа јавног дуга. Средњорочни фискални оквир предвиђа дефицит опште државе на нивоу од 0,5% БДП до 2021. године и пад учешћа јавног дуга испод 50% БДП. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2019. до 2021. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и фискалним и структурним мерама, укључујући и даљу реформу великих јавних предузећа.

Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је фискални простор који ће у 2019. години бити искоришћен за повећање капиталних инвестиција, укидање кризних мера код пензија и плата, повећање најнижих пензија и повећање плата у јавном сектору, те за смањење пореског оптерећења рада. Ове мере и њихове фискалне импликације дизајниране су тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, а са друге стране да подигну животни стандард становништва, стимулишу приватну потрошњу и убрзају привредни развој.

Табела 6. Фискални агрегати у периоду 2017–2021. године, % БДП

Опис	Извршење	Процена	Пројекција		
	2017	2018	2019	2020	2021
Јавни приходи	41,5	41,1	39,9	39,2	38,7
Јавни расходи	40,4	40,6	40,4	39,7	39,2
Консолидовани фискални резултат	1,1	0,6	-0,5	-0,5	-0,5
Примарни консолидовани резултат	3,6	2,7	1,4	1,3	1,1
Дуг опште државе	58,7	54,4	51,7	49,3	46,9
Реална стопа раста БДП	2,0%	4,2%	3,5%	4,0%	4,0%

Извор: Министарство финансија

Путања јавног дуга је преокренута 2016. године кад је учешће јавног дуга у БДП почело да се смањује. Главни циљеви фискалне консолидације и програма са ММФ били су управо стабилизација јавних финансија и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Смањење учешћа дуга је уско везано за снижавање дефицита као главног фактора задуживања, тако да динамика спуштања дефицита опредељује и промену кретања дуга. Финансијске трансакције, као што је замена скупог дуга јефтинијим, као и боља позиција државе на међународном финансијском тржишту, допринеће даљем снижавању дуга.

Фискални резултат и јавни дуг, % БДП

У наредном периоду дефицит опште државе ће се стабилизовати на нивоу од око 0,5% БДП, што је одрживи ниво који омогућава наставак смањења јавног дуга. Уз очекиване макроекономске пер-формансе, у наредном средњорочном периоду, ниво јавног дуга би требало да се спусти испод 50% БДП. Добри резултати фискалне консолидације омогућили су умерену релаксацију фискалне политике, пре свега на расходној страни, у виду повећања јавних инвестиција, укидања кризних мера и повећања плата и пензија, али тако да се њихово учешће у БДП не повећава. На приходној страни главна мера ће бити смањење доприноса за незапосленост што ће смањити пореско оптерећење зарада. Процес реструктурирања јавних и некадашњих друштвених предузећа се наставља како би се смањило оптерећење јавних финансија и целе привреде. У случају повољних макроекономских и фискалних кретања и оствари-вања бољих резултата створени фискални простор би могао да се искористи за даље пореско растерећење привреде.

Пројекција прихода у периоду од 2019. до 2021. године израђена је на основу:

- пројекције кретања најважнијих макроеконом-ских показатеља: БДП и његових компоненти, инфлације, девизног курса, спољнотрговинске размене, запослености и зарада;
- важеће и планиране измене пореске политике;
- процењених ефеката фискалних и структурних мера у наредном периоду.

Табела 7. Укупни приходи и донације у периоду 2017–2021. године, % БДП

Опис	Извршење	Процена	Пројекција		
	2017	2018	2019	2020	2021
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,5	41,1	39,9	39,2	38,7
Текући приходи	41,3	40,9	39,6	38,9	38,5
Порески приходи	36,1	35,8	35,3	35,1	34,9
Порез на доходак грађана	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Порез на добит правних лица	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0
Порез на додату вредност	10,1	10,0	9,9	10,0	10,0
Акцизе	5,9	5,6	5,4	5,1	4,9
Царине	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Остали порески приходи	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3
Доприноси	11,9	12,2	12,0	12,1	12,3
Непорески приходи	5,2	5,1	4,3	3,8	3,6
Донације	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2

Извор: Министарство финансија

Део буџетског простора од око 0,4% БДП, односно око 20 млрд динара, искористиће се за смањење пореских и непореских давања у 2019. години. На страни пореза смањиће се допринос за незапосленост. Умањиће се обавезе уплате дела јавног сектора (републичких и локалних јавних предузећа) по основу смањења зарада, које су се евидентирале као непорески приход буџета Републике.

Пројекција пореских прихода подразумева одржа-вање постојећег степена наплате.

Порез на доходак пројектован је на стабилном нивоу од око 3,5% БДП током целог средњорочног периода у складу са очекиваним ефектима структурних и фискалних мера, политиком зарада у јавном сектору и повољним кретањима на тржи-шту рада, пре свега, запослености и просечних зарада у приватном сектору. Преовлађујући облик пореза на доходак је порез на зараде, тако да су кретање масе зарада и запослености главни фактори који утичу на кретање овог пореског облика. Мере које ће утицати на ниво и опорезивање зарада су смањење доприноса за незапосленост и повећање минималне зараде. Стопа доприноса за незапосленост ће се смањити са 1,5% на 0,75%, односно укида се допринос за осигурање од незапослености на терет послодавца. Смањење прихода државе по овом основу износи око 12 млрд динара, али с обзиром да се на нивоу опште државе остварују уштеде по основу смањења бруто зарада, нето ефекат на фискални резултат је мањи и износи око 9 млрд динара или 0,2% БДП. Са друге стране, процењује се да ће повећање минималне зараде надокна-дити део прихода опште државе изгубљене по основу смањења доприноса.

Ефекат повећања минималне зараде, на приходе државе износи 6 млрд динара, с тим да је нето ефекат на резултат 5 млрд динара.

Други облици пореза на доходак су порез на дивиденде, порез на приходе од камата, годишњи порез на доходак итд, и прате кретање опште економске активности. У наредном периоду очекује се да маса зарада расте брже од номинал-ног БДП као резултат повољних кретања на тржишту рада, пре свега раста запослености, те ће и приход по основу пореза на зараде расти у смислу учешћа у БДП. Остали порези на доходак ће расти спорије тако да се очекује стабилан ниво прихода по основу пореза на доходак. Код пореза на зараде кључна је борба против сиве економије, с обзиром на знатан број непријављених радника и исплате зарада „на руке". У последњим годинама интензивиране су контроле и појачане санкције што је дало резултате у сузбијању сиве економије у области рада и запошљавања, али је значајно да се на овом пољу настави са континуираним ангажманом и у наредном периоду.

Смањење доприноса за незапосленост утицаће на пад учешћа доприноса за обавезно социјално осигурање у БДП у 2019. години, након чега се очекује постепени раст. Кретање учешћа овог јавног прихода у БДП има сличну путању као и кретање учешћа пореза на зараде, с обзиром да су за њихову пројекцију коришћене исте претпостав-ке о кретању зарада и запослености. Доприноси су пореска категорија код које је најизраженија пореска недисциплина и регистрован највећи дуг пореских обвезника, те су последице евентуалног повећања фискалне недисциплине највидљивије код овог пореског облика.

Приходи од пореза на добит правних лица у периоду 2019–2021. године зависиће од путање привредног раста, релативне стабилности курса динара и опште профитабилности привреде. Процена прихода по овом основу може бити неизвесна како због економских фактора, тако и због могућности коришћења пореског кредита или повраћаја, као и разлика у рачуноводственим и пореским билансима. У 2017. години остварена је рекордна наплата пореза на добит (2,4% БДП), углавном као резултат високе профитабилности привреде у 2016. години. Пројекција прихода по овом основу је конзервативна и не укључује приходе по основу укидања пореских олакшица из 2013. године, који се услед постојања прелазног периода од неколико година, сада ефектуирају. Планираним изменама Закона о порезу на добит правних лица предвиђена је, између осталог, и промена начина обрачуна амортизације основних средстава, која се признаје као расход у пореском билансу.

Кретање прихода од пореза на додату вредност карактерише стабилно учешће у БДП. Главна детерминанта кретања ПДВ је домаћа тражња вођена расположивим дохотком становништва. Расположиви доходак као највећа детерминанта потрошње зависи од кретања зарада у јавном сектору, пензија, социјалне помоћи, кретања масе зарада у приватном сектору и осталих облика доходака, укључујући и дознаке, као и од динамике кредитне активности банака према становништву. У наредном периоду већи значај имаће и приходи по основу потрошње иностраних туриста. Релаксација фискалне политике у домену зарада у јавном сектору и пензија такође ће допринети расту расположивог дохотка становништва. Као и код пореза на доходак грађана, ризици за остварење пројекције ПДВ у

наредном периоду односе се на кретање зарада у приватном сектору, раст привредне активности, као и на степен сиве економије, односно ефикасност у њеном смањењу.

Резултати ефикасније наплате и контроле поре-ских обвезника су евидентни и очекује се да ће тај тренд бити настављен у наредном периоду, с тим што ефекти борбе против сиве економије нису експлицитно укључени у средњорочну пројекцију јавних прихода. Повећање степена ПДВ наплате у смислу спровођења независних антиевазионих мера у области пореза на додату вредност дало је одређене резултате у протеклом периоду. У овом сегменту постоји простор за даља побољшања, кроз јачање и модернизацију пореске админи-страције.

Пројекција прихода од акциза сачињена је на основу важеће акцизне политике и пројектоване потрошње акцизних производа. У оквиру акцизне политике код дуванских производа очекује се даље постепено усклађивање са директивама ЕУ у складу са средњорочним планом поступног повећавања акцизног оптерећења. Код цигарета оно ће бити усмерено кроз постепено повећање акциза, како би се у прихватљивом временском року достигао ЕУ минимум од 1,8 евра по паклици. У наредном периоду је за потребе пројекције прихода од акциза, услед опрезности, предвиђен даљи природан пад тржишта дуванских произво-да, у просеку од око 3% годишње. За разлику од дуванских производа ситуација на тржишту нафтних деривата је знатно мање волатилна. Боља контрола и ефекти маркирања нафтних деривата смањили су могућност и исплативост нелегалних активности. У наредним годинама, услед опрезности, није претпостављен наставак раста потрошње нафтних деривата иако се може очекивати да ће убрзање економске активности допринети расту потрошње. Приходи од акциза на алкохолна пића, кафу и електричну енергију су пројектовани у складу са постојећом структуром потрошње. Тренутни номинални износи акциза на алкохолна пића и кафу усклађени су са очекиваним износима стопе инфлације у средњорочном периоду. Током 2015. године уведена је ad valorem акциза од 7,5% на потрошњу електричне енергије. За период 2019–2021. године приход од ове акцизе на годишњем нивоу планиран је у износу од око 17 млрд динара, узимајући у обзир тренутну годишњу потрошњу и важеће цене.

Приходи од царина ће се стабилизовати на нивоу од 0,9% БДП у наредном периоду. Полазећи од пројектованог кретања увоза, девизног курса и потрошње, као и завршетка процеса усклађивања царинских тарифа услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању, очекује се благо повећање њиховог учешћа у БДП, за 0,1 п. п. БДП, у односу на претходни период.

Пројектује се благи пад учешћа у БДП осталих пореских прихода. Најзначајнији порески приход у овој категорији је порез на имовину чије учешће износи око 70%. Повећање овог прихода може се очекивати по основу проширења основице. Повећање степена наплате, кроз повећање обухвата непокретности на које се порез плаћа (то јест по основу проширења пореске базе), није укључено у пројекције у средњем року и представља позитиван ризик. Поред пореза на имовину у остале пореске приходе укључују се и порези на употребу,

држање и ношење добара, те други облици пореза на локалном нивоу. Они су пројектовани само у складу са кретањем инфлације, будући да је инфлаторна компонента уграђена у значајан део ових пореских облика.

Предвиђено је смањење учешћа непореских прихода у БДП, са 5,2% колико је приходовано у 2017. години на 3,6% колико се очекује да ће износити у 2021. години. У наредној години предвиђено је смањење обавезе уплате средстава по основу смањења зарада за део јавног сектора. Наиме, фазно укидање кризних мера односи се, пре свега, на оне кориснике јавних средстава, који су имали обавезу уплате средстава по овом основу у буџет, и то на републичка и локална јавна предузећа. Ефекат ове мере се процењује на 8,5 млрд динара у 2019. години. Преостали део ових обавеза ће бити укинут у 2020. години, што ће довести до даљег смањивања непореских прихода. Други разлог за смањење пројектованог учешћа непореских прихода у БДП је и искључи-вање из базне 2018. године свих оних прихода који се не сматрају структурним тј. трајним, првенстве-но се то односи на ванредне категорије непоре-ских прихода. Ванредни непорески приходи су углавном једнократни, у одређеној мери неизвесни, како по питању износа, тако и по питању тренутка уплате. Највећи део ових прихода представљају ванредне уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, емисионе премије, итд. Редовни непорески приходи обухватају различите таксе, накнаде, казне, приходе органа и организација и све остале приходе који се остварују устаљеном динамиком током године. Ови непорески приходи индексирају се са оствареном инфлацијом у претходној години, или пак прате промену у вредности основе на које се примењују и услед тога се коригују пројектованом инфлацијом. Пројекција непореских прихода узима у обзир и доношење Закона о накнадама којим ће бити укинуте поједине накнаде, док ће код појединих бити смањене стопе и износи, са негативним ефектом на приходе, који се процењује на 2 млрд динара.

Процесом приближавања државе чланству у ЕУ повећавају се расположива средства из ИПА и ИПАРД фондова која чине преовлађујући део прихода од донација. У пројектоване износе по основу донација укључена су и средства по основу секторске буџетске подршке ЕУ. Приходи по основу донација су неутрални у односу на резултат, с обзиром да су једнаки расходима по овом основу.

Рестриктивна фискална политика у комбинацији са добрим макроекономским перформансама довела је до стварања фискалног простора који ће се, између осталог, искористити на расходној страни, пре свега за релаксирање политике плата и пензија и повећање капиталних инвестиција као битне компоненте развоја привреде. У наредном периоду посебна пажња ће се посветити унапре-ђењу ефикасности реализације капиталних инвестиција државе. Социјална компонента буџета ће се побољшати бољим таргетирањем програма социјалне помоћи и већим издвајањем за функције здравства и образовања. Од 2019. године плате и пензије ће се стабилизовати у смислу учешћа у БДП, што ће бити још

један од фактора који ће омогућити праведнију прерасподелу дохотка уз смањење притиска на јавне финансије.

Табела 8. Укупни расходи у периоду 2017–2021. године, % БДП

Опис	Извршење	Процена	Пројекција		
	2017	2018	2019	2020	2021
ЈАВНИ РАСХОДИ	40,4	40,6	40,4	39,7	39,2
Текући расходи	36,7	36,4	36,0	35,5	34,9
Расходи за запослене	9,0	9,2	9,2	9,2	9,2
Куповина робе и услуга	6,3	6,7	6,7	6,6	6,5
Отплата камата	2,5	2,1	2,0	1,8	1,6
Субвенције	2,4	2,2	2,3	2,2	2,1
Социјална помоћ и трансфери	15,1	14,7	14,4	14,3	14,2
од чега пензије	10,5	10,4	10,4	10,4	10,4
Остали текући расходи	1,3	1,5	1,3	1,2	1,2
Капитални расходи	2,8	3,6	4,0	4,0	4,1
Нето буџетске позајмице	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Отплата по основу гаранција	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1

Извор: Министарство финансије

У 2019. години, један део фискалног простора биће искоришћен за повећање зарада у сектору опште државе, и то у износу од 33 млрд динара. Пошто се ради о укупним трошковима рада, односно о маси зарада која укључује порезе и доприносе, нето ефекат на фискални резултат износиће 20 млрд динара, односно 0,4% БДП. Смањење зарада, забрана запошљавања и рационализација броја запослених у јавном сектору су мере које су највише допринеле смањењу расхода и успеху фискалне консоли-дације. Примена ових мера деловала је на пад учешћа зарада у БДП на 9% у 2017. години. Законом о буџетском систему предвиђено је снижавање нивоа зарада без доприноса на терет послодавца до 7% БДП, међутим чини се да је тако таргетиран ниво зарада постављен доста ниско. Тренутно је учешће овако дефинисаних зарада у БДП 7,8%. Просечан ниво зарада на нивоу опште државе у ЕУ је око 10% БДП, тако да је са учешћем укупних трошкова зарада од око 9,2% БДП Република Србија знатно испод просека ЕУ. У претходном периоду, започета је свеобухватна реформа система зарада у јавном сектору, која за циљ има обезбеђење правичности и смањење разлика између плата запослених у јавном сектору. Примена новог реформисаног система плата у јавном сектору почеће 2020. године.

Издаци за робе и услуге ће се постепено смањивати у средњорочном периоду у смислу учешћа у БДП (6,5% БДП).

Смањење расхода за камате један је од најбољих показатеља успеха фискалне консолидације. Добри резултати у претходном периоду смањили су потребе за задуживањем што је довело до промене тренда кретања камата. У 2021. години ниво расхода за камате ће пасти на 1,6% БДП.

Социјална помоћ и трансфери становништву представљају највећу расходну категорију буџета опште државе. Током 2018. године укинут је Закон о привременом уређивању начина исплате пензија уз повећање укупних примања пензи-онера са нижим пензијама за 5,0%, у

односу на исплаћену пензију за септембар 2018. године. Ефекти ових мера у 2019. години су већи укупни расходи за пензије у износу од 40 млрд динара. У наредном средњорочном периоду, пројектовано је стабилно учешће расхода за пензије од 10,4% БДП. Остали облици социјалних давања и трансфера становништву у наредном периоду усклађиваће се применом прописане индекса-ције, текућих и планираних измена политика у овој области и са пројектованим бројем корисника. Учешће расхода за социјална давања опада са 15,1% БДП, колико је износило у 2017. години, на 14,2% БДП у 2021. години.

Смањење субвенција које служе као помоћ неефикасним сегментима јавног сектора омогући-ло би повећање оног дела субвенција које представљају праве подстицаје привреди, пре свега пољопривреди и малим и средњим предузећима, и које би довеле до убрзања привредних активности. Циљ је да се субвенци-онисана средства преусмере ка развојним програмима у привреди и пољопривреди. Управо је због почетка коришћења средстава из ИПАРД програма предвиђен једнократни скок учешћа субвенција у БДП у 2019. години.

Категорије осталих текућих расхода чине различити издаци, као што су дотације удружењима, политичким странкама, верским и спортским организацијама, казне, накнада штете итд. У протеклом периоду ниво ове категорије је био између 1,3% и 1,5% БДП, а до 2021. године учешће ових расхода у БДП ће опадати.

У 2018. години значајно је побољшана ефикасност извршења јавних инвестиција. Капитални расходи су повећани за 0,8% п. п. БДП у односу на 2017. годину захваљујући отпочињању нове фазе инфраструктурних пројеката. У наредном средњо-рочном периоду сви напори биће усмерени на достизање прихватљивог и пожељног нивоа улагања у јавну инфраструктуру, што представља 4% БДП. Смањењем текуће потрошње сектора државе створио се фискални простор који ће делом бити искоришћен за повећање инвестиција. Најзначајнији инфраструктурни радови су на Коридорима 10 и 11 који се углавном финансирају из међународних кредита.

Ниво буџетских позајмица и отплате дуга по основу гаранција је добар показатељ успеха фискалне консолидације. Укупно учешће ове две категорије у БДП сведено је на 0,6% БДП у 2018. години. До краја 2021. године ови издаци ће бити минимални, са учешћем до 0,2% БДП.

Отплата по основу издатих гаранција и плаћање гаранција по комерцијалним трансакцијама представљају обавезе по основу дуга јавних предузећа које је републички буџет преузео на себе, с обзиром да те компаније нису могле самостално да их извршавају. Ови расходи су представљали велики терет за буџет с обзиром на дугогодишње неефикасно пословање великог броја државних предузећа и привредних друштва. У 2017. години ови расходи су значајно снижени, а планом отплате предвиђено је да ће од 2021. године ови расходи износити само око 0,1% БДП.

Реформе у циљу смањења различитих облика буџетске подршке и унапређења стабилности и одрживости јавних финансија

Након успешно спроведених мера фискалне консолидације, подржаних трогодишњим Аран-жманом из предострожности са ММФ, Република Србија је у јулу ове године склопила нови аранжман – Инструмент за координацију политика – PCI (*Policy Coordination Instrument*), у трајању од 30 месеци, којим је предвиђен наставак спровођења институционалних и структурних реформи.

Програмом је предвиђено очување макро-економске и фискалне стабилности, уз наставак смањења учешћа јавног дуга и спровођења мера које ће подстицати привредни раст, пре свега раст јавних инвестиција. Пореским мерама мотивисаће се даље запошљавање и инвестиције, уз поједно-стављење пореских поступака и смањење броја парафискалних намета. Монетарна политика ће и убудуће подржавати економску активност не доводећи у питање одржавање постигнуте стабилности цена као примарног циља НБС, уз даље јачање процеса динаризације и очување релативне стабилности девизног курса. У финансијском сектору, где су постигнути изванред-ни резултати у смањењу нивоа проблематичних кредита, наставиће се активности на њиховом даљем смањивању, уз решавање одређених проблема финансијских институција (банака у државном власништву, државних развојних агенција, итд). Структурне и институционалне реформе у наредном средњорочном периоду имаће за циљ унапређење пословног окружења, што доприноси успешнијем процесу приступања земље ЕУ. Ове реформе фокусираће се на реструктурирање државних предузећа, финан-сијских институција и јавне управе, као и на даље смањење сиве економије.

У наредном периоду очекује се наставак реформи у области запошљавања, управљања кадровима и система плата у сектору државе. Циљ фискалне политике у средњем року је задржавање расхода за запослене на одрживом нивоу, уз адекватну структуру запослених, како би се обезбедио већи квалитет пружених услуга. У наредном средњо-рочном периоду акценат је на структурним мерама, које би преко оптимизације броја запослених с једне стране, и успостављања новог система плата у сектору државе, с друге стране, допринело повећању ефикасности и квалитету пружених јавних услуга.

Протеклих година усвојени су бројни закони и подзаконски акти како би се прецизно одредио обухват и број запослених у јавном сектору. Закон о начину одређивања максималног броја запослених је кровни закон којим се дефинише максималан број стално запослених лица на институционалном нивоу. На снази је и Владина Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. Овај систем је допринео смањењу броја запослених, али било је и одређених проблема у погледу обезбеђења адекватне структуре запослених и несметаног функционисања појединих делова јавног сектора. У наредном периоду, имајући у виду фискална ограничења, дизајнираће се флексибилнији систем који ће оптимизовати структуру запослених у јавној управи и ограничити запошљавање у јавним предузећима.

У циљу смањења различитих облика буџетске подршке јавним и државним предузећима наставља се са реформама највећих јавних и државних предузећа. Смањење буџетске подршке овим предузећима подразумева: а) ограничење директних и индиректних субвенција, б) стриктно ограничење у издавању гаранција за нове кредите и в) јачање одговорности и транспарентности у пословању ових предузећа, укључујући и контролу и смањење доцњи у плаћањима, нарочито према ЈП ЕПС и ЈП „Србијагас". За следећу годину се планира израда стратегије којом ће бити обухваћен интегрисани приступ надгледању и праћењу пословања државних и јавних предузећа, процеса њихове финансијске консолидације, реструктурирања, дезинвестирања и мера за побољшање управљања и институционалног оквира.

Статус предузећа из портфолија бивше Агенције за приватизацију решава се кроз поступак стечаја или приватизације. До септембра 2018. године проглашен је стечај за преко 310 предузећа, док је 54 приватизовано од краја 2014. године. Око 34.800 запослених из 336 предузећа примило је отпремнине. Неопходно је да се нађе решење за још око 90 предузећа са готово 39.000 запослених.

За предузећа, која чине стратешке компаније из портфолија бивше Агенције за приватизацију, решење се налази или кроз приватизационе тендере, или кроз стечај. У септембру је завршен поступак приватизације ПКБ, који је продат компанији „Ал Дахра" из УАЕ, за 105 милиона евра. За металуршки комплекс РТБ Бор је изабран стратешки партнер – кинески „Цијин мајнинг груп" који је понудио милијарду и 260 милиона долара, плус 200 милиона долара за покривање текућих дугова РТБ, уз обавезу да сачува постојећи број радника. Уз подршку Светске Банке развија се акциони план за ЈП ПЕУ „Ресавица", који обухвата проналажење решења за затварање економски неодрживих рудника и плана рационализације, што ће смањити субвенције које се исплаћују из буџета. ХИП Петрохемија се налази пред тендерским поступком за приватизацију. ХИП Азотара се, након неуспелих покушаја да се пронађе стратешки партнер, налази пред стечајним поступком, док ће за МСК Кикинда бити расписан трећи тендер за приватизацију.

За одређени број компанија у државном власништву се траже стратешки партнери или други модели приватизације, односно спровођење унапред припремљених планова реорганизације (УППР), док је за „Аеродром Никола Тесла", потписан уговор о концесији са француском компанијом „Vinci Airports", у трајању од 25 година, којим се концесионар обавезује да плати 501 милион евра, инвестира 732 милиона евра и плаћа варијабилну годишњу таксу,

4. Циклично прилагођени фискални биланс

Циклично прилагођени фискални биланс је фискални биланс из кога је искључен изоловани утицај привредног циклуса, а идентитет од кога се полази је следећи[6]:

$$FB = CB + CAB$$

Део фискалног биланса (FB) који није под утицајем цикличних флуктуација назива се циклично прилагођени фискални биланс (CAB), а циљ ове процедуре је изоловање цикличне компоненте фискалног биланса (CB) која је резултат дејства производног јаза. Стварни фискални биланс биће једнак циклично прилагођеном у случају да је производни јаз једнак нули, тј. ако је стопа раста реалног БДП једнака потенцијалној.

Циклично прилагођени примарни дефицит се убрзано смањује упоредо са кретањем општег фискалног резултата, а у 2016. години улази у зону суфицита. Структурни примарни биланс очишћен од једнократних фактора у 2017. године бележи импозантну позитивну вредност. Структурне промене у пореском систему током 2012. и 2013. године су почеле да дају резултате, чиме је процес фискалне консолидације суштински и почео. Наредна фаза фискалне консолидације, спроведена током аранжмана са ММФ, сада са нагласком на структурном прилагођавању на расходној страни, значајно је поправила фискалну позицију земље. Анализом и квантификацијом структурног примарног биланса могу се изоловати, пре свега, једнократни ефекти на страни расхода иако, у појединим годинама, нису безначајни и једнократни ефекти на приходној страни. Структурни примарни биланс оцењен на овај начин је ефикасан алат за коначну оцену фискалне позиције, а посебно у периоду од 2014. до 2018. године, када је фискална позиција значајно побољшана. Анализа структурног примарног биланса омогућава сагледавање успеха програма консолидације, као и квантификовање могућег фискалног простора за даљу релаксацију фискалне политике.

Табела 9. Фискални биланс и компоненте за обрачун циклично прилагођеног биланса у периоду 2015–2021. године, % БДП*

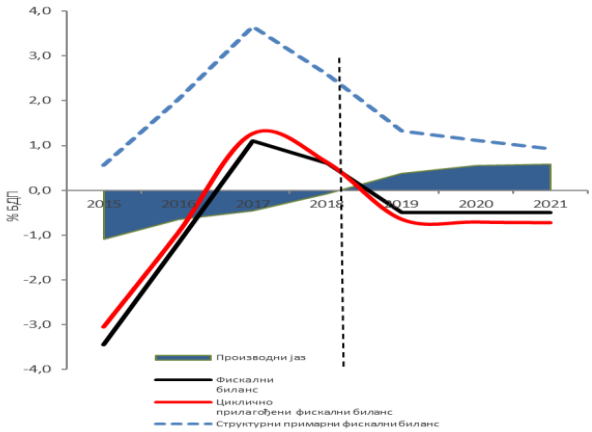
	Производни јаз	Фискални биланс	Примарни фискални биланс	Циклична компонента фискалног биланса	Циклично прилагођени фискални биланс	Циклично прилагођени примарни фискални биланс	Структурни примарни фискални биланс**	Карактер фискалне политике – фискални импулс
2015	-1,1	-3,5	-0,5	-0,4	-3,1	-0,1	0,6	-2,9
2016	-0,7	-1,2	1,7	-0,2	-0,9	2,0	2,0	-2,0
2017	-0,5	1,1	3,6	-0,2	1,3	3,8	3,7	-1,9
2018	-0,1	0,6	2,7	0,0	0,6	2,7	2,6	1,1
2019	0,4	-0,5	1,5	0,1	-0,6	1,3	1,3	1,4
2020	0,5	-0,5	1,3	0,2	-0,7	1,1	1,1	0,2
2021	0,6	-0,5	1,1	0,2	-0,7	0,9	0,9	0,2

[6] Детаљнији опис коришћене методологије и резултата могу се пронаћи у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину или путем линка http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=8626

* За период 2019–2021. године приказане су пројектоване вредности.
** Структурни примарни биланс добијен је искључивањем процењених једнократних прихода и расхода. Резултати који приказују промену структурног примарног дефицита не искључују експлицитно ефекте повећања ефикасности наплате прихода, па се оцена структурног прилагођавања у 2015. и 2016. години делимично разликује од претходно приказаних ефеката.
Извор: Министарство финансија

Мере које су усвојене у претходном периоду, као и мере фискалне консолидације спроведене у периоду од 2015. до 2017. године, утицале су на значајно структурно унапређење фискалне позиције земље. У 2015. години, производни јаз достиже релативно високе негативне вредности који се након тога смањују, а након 2018. године производни јаз се затвара. Са друге стране, негативан фискални импулс у 2016. и 2017. години делимично је ублажен релаксацијом фискалне политике у виду повећања пензија и дела зарада у јавном сектору. Ефекти мера у периоду од 2016. до 2018. године, као и очекивани ефекти до 2021. године, а који се односе на реформе јавног сектора, завршетак процеса реструктурирања и укидање појединих субвенција, имају за резултат трајне уштеде на расходној страни. Истовремено, отвара се простор за даљу релаксацију фискалне политике, прво на расходној, а након тога и на приходној страни. Остварени резултат у 2018. години и сигнификантан примарни суфицит дају простор да се фискална политика релаксира, и то на начин који неће угрозити одрживост и опадајућу путању дуга. Предвиђени фискални дефицит од 0,5% БДП у наредном периоду и даље омогућава остварење високих нивоа примарног суфицита. Тај чинилац ће поред убрзања привредног раста преовлађујуће деловати на убрзано спуштање нивоа јавног дуга у БДП.

Производни јаз, стварни, циклично прилагођени и структурни фискални биланс у периоду 2015–2021. године, % БДП



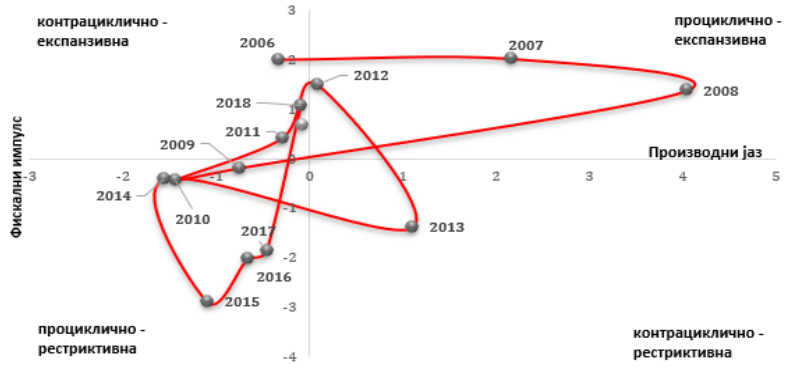
Извор: Министарство финансија

Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2015–2021. године*

*За период 2019–2021. године приказане су пројектоване вредности.
Извор: Министарство финансија

Негативан производни јаз није онемогућио успешно спровођење фискалне консолидације у периоду од 2014. до 2017. године. Одређени унутрашњи и спољни фактори су ублажили ефекте фискалне консолидације. Као најважнији фактори могу се навести: 1) значајно побољшање ефикасности наплате пореских прихода, 2) наплата једнократних непореских прихода који су у великој мери неутралисали издвајања по основу једнократних расхода, 3) релаксација монетарне политике НБС, 4) углавном повољно међународно окружење (економски раст спољнотрговинских партнера, политика ЕЦБ, цене енергената) и 5) релативно ниске вредности фискалних мултипликатора.

Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2006–2018. године



Извор: Министарство финансија

У периоду 2018–2021. године фискални импулс је позитиван јер је консолидација у претходном периоду створила значајан фискални простор. Одређени минимални степен рестриктивности потиче од даљег побољшања ефикасности наплате на централном и локалном нивоу. Приближавање остварених стопа раста потенцијалном нивоу, у садејству са оствареним фискалним резултатима, у знатној мери смањује потребу за рестриктивном фискалном политиком у будућности. И поред релативно ниских вредности фискалног мулти-пликатора одређени ефекат позитивног фискалног импулса на привредна кретања ће свакако постојати у наредном средњорочном периоду. Пажљивим дизајнирањем приходне и расходне политике у наредном периоду могуће је такав ефекат и појачати. Створени фискални простор може да се искористи и за симплификацију и уједначавање пореског система, чиме се додатно унапређује пословно окружење и ствара простор за убрзање потенцијалног раста.

5. Управљање јавним дугом

У складу са међународном праксом и према Закону о јавном дугу („Сл. Гласник РС“, бр. 61/05, 107/09, 78/11 и 68/15), Министарство финансија Републике Србије - Управа за јавни дуг припрема Стратегију управљања јавним дугом за наредни средњорочни период. Стратегија управљања јавним дугом треба да буде подржана и конзистентна са општим Владиним средњорочним макроекономским оквиром и саставни је део Фискалне стратегије. Стратегија управљања јавним дугом заснива се на принципима који дефинишу потребу за транспарентним и предвидивим процесом задуживања, уз перманентан развој тржишта државних хартија од вредности и прихватљив ниво изложености финансијским ризицима.

На крају септембра 2018. године укупно стање јавног дуга општег нивоа државе износило је 2.875,6 млрд динара, односно 56,7% БДП. Од тога се на обавезе централног нивоа државе односило 2.837,1 млрд динара, док се 38,1 млрд динара односило на негарантовани дуг јединица локалне власти и 338,8 мил. динара на негарантовани дуг ЈП „Путеви Србије”. Директне обавезе централног нивоа државе износиле су 2.652,1 млрд динара, а индиректне обавезе централног нивоа власти износиле су 185 млрд динара. Унутрашњи јавни дуг централног нивоа власти је износио 1.175,1 млрд динара, а спољни јавни дуг 1.662,0 млрд динара.Према подацима од 30. септембра 2018. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је и даље деноминован у еврима и износи 39,9%. Затим су највише заступљени амерички долар са 28,2% и динар са 25,7%. Остатак дуга је деноминован у специјалним правима вучења 3,1% и осталим валутама 3,2%. На дан 30. септембар 2018. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је са фиксном каматном стопом – 80,8%, док се на јавни дуг са варијабилном каматном стопом односи 19,2% укупног јавног дуга. Међу варијабилним каматним стопама највише су заступљени EURIBOR и LIBOR на евро који чине 78,1%, затим варијабилна каматна стопа за специјална права вучења 10% и LIBOR на амерички долар 5,9%, док је учешће обавеза са осталим каматним стопама око 6 %.

Фискални оквир у периоду 2019-2021. године, којим је предвиђена стабилизација консолидованог фискалног дефицита на 0,5% БДП представља основни сценарио и саставни је део програма за смањење дуга. Имајући у виду пројектовани резултат буџета Републике Србије за период 2018–2021. године, укључујући и обим

повлачења кредитних средстава за пројектно финансирање од буџетских корисника, ефекте промене девизног курса динара према евру и америчком долару, у основном макроекономском сценарију, стање дуга централног нивоа државе требало би да буде на нивоу од 45,7% БДП на крају 2021. године.

Табела 10: Основна пројекција стања јавног дуга општег нивоа државе до 2021. године

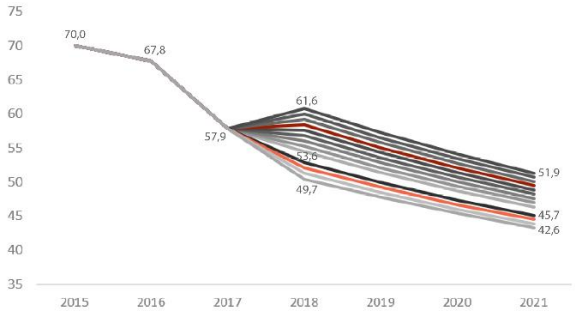
	2018 п	2019 п	2020 п	2021 п
Јавни дуг (централни ниво власти)	2.721,2	2.749,1	2.803,0	2.866,1
Дуг централне државе, у % БДП	53,6%	50,7%	48,1%	45,7%
Негарантовани дуг локалне власти, у % БДП	0,8%	1,0%	1,2%	1,2%
Дуг опште државе, у % БДП	54,4%	51,7%	49,3%	46,9%

Предвиђа се да ће негарантовани дуг локалног нивоа власти у наредном периоду бити на релативном нивоу од око 0,8% БДП у 2018. години до 1,2% БДП у 2020. и 2021. години. На крају 2021. године стање јавног дуга општег нивоа државе требало би да буде на нивоу од 46,9% БДП, односно исказано према Мастрихт критеријуму 43,5% БДП.

Финансијски и фискални ризици могу довести до раста јавног дуга већег него што га предвиђа основни сценарио. Ризици који су присутни и који могу да доведу до раста задужености и трошкова сервисирања јавног дуга су: ризик рефинансирања, девизни ризик, тржишни ризик (ризик каматних стопа, ризик инфлације), ризик ликвидности, кредитни и оперативни ризици и ризици везани за дистрибуцију трошкова сервисирања (структура дуга, концентрација обавеза).

Због високог учешћа дуга деноминованог у страној валути (74,2%), евидентно је да ће девизни ризик детерминисати понашање рација јавни дуг/БДП у наредном периоду и битно условљавати успех мера фискалне политике на консолидацији јавних финансија и смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у.

Утицај промена курса динара према корпи валута из портфолија јавног дуга на промену рацио јавног дуга и БДП – Централни ниво власти



На графикону је представљено кретање рација јавног дуга централног нивоа државе и БДП-а у зависности од промене курса динара према одређеној корпи валута. Приказана је основна пројекција са алтернативним сценаријима у зависности од апрецијације, односно депрецијације курса динара у распону од 10% апрецијације до 20% депрецијације динара у односу на корпу валута. Применом наведених сценарија може се видети да би се рацио за 2021. годину кретао у распону од 42,6% до 51,9%, док би за основни сценарио био на нивоу од 45,7%.

У циљу смањивања изложености варијабилним каматним стопама, услед очекивања да ће доћи до повећања варијабилне каматне стопе са највећим учешћем у јавном дугу – Еурибора, уговарање нових обавеза се врши по фиксним каматним стопама, тамо где је то могуће, а поготову у домену зајмова намењених за финансирање инвестиционих пројеката.

У циљу оптимизације портфолија и ефикаснијег управљања јавним дугом, урађена је анализа трошкова и ризика алтернативних стратегија задуживања, применом модела Светске банке (Medium Term Debt Strategy Model – MTDS), у условима основног сценарија, али и у условима шокова који могу довести до промене основног сценарија: девизни курс, промена каматних стопа на међународном и домаћем тржишту, кобиновани шок.

Стратегија управљања јавним дугом у наредном средњорочном периоду полази од претпоставке да ће највећи део финансирања бити обезбеђен на домаћем финансијском тржишту, уз могућност да један део финансирања буде обезбеђен на међународном финансијском тржишту, ако се за тим укаже потреба. Тржиште државних хартија од вредности је још увек у развоју и један од принципа управљања јавним дугом је нужност постојања флексибилности, како би финансирање издатака буџета Републике Србије било обезбеђено. Флексибилност ће се огледати у домену избора тржишта на коме ће се вршити задуживање, валуте задуживања и инструмента финансирања. Одлука о годишњем задуживању се доноси у оквиру закона о буџету за одређену фискалну годину. У зависности од промене основних фискалних агрегата могућа је корекција плана задуживања током фискалне године.

У периоду за који се доноси ова Стратегија очекује се унапређење ефикасности примарног тржишта кроз концепт примарних дилера, као механизма продаје државних хартија од вредности који директно, у дужем року, доприноси смањењу трошкова задуживања, као и смањењу ризика рефинансирања. Увођење система продаје државних хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту преко примарних дилера, пружа добру основу за

унапређење тржишне ефикасности секундарног тржишта државних хартија од вредности. Развојем секундарног тржишта, временом ће се успоставити концепт тржишне ефикасности у процесу вредновања државних хартија од вредности. Увођењем бенчмарк емисија обвезница остварио се позитиван ефекат на обим и континуитет секундарног трговања, као и на унапређење тржишне ефикасности у поступку продаје државних хартија на примарном тржишту.

6. Анализа осетљивости и поређење са претходним програмом

У претходној деценији Република Србија суочила се са реализацијом бројних ризика који су озбиљно угрозили њену фискалну позицију. Финансијска криза и рецесија погоршале су стање јавних финансија, узрокујући високе дефиците и убрзан раст јавног дуга. Глобална финансијска криза, као спољни фактор, активирала је и унутрашње ризике, те су отплате по основу гарантованих кредита, извршења судских одлука, решавања питања државних финансијских институција и преузимање обавеза јавних предузећа у јавни дуг, додатно погоршали фискалну позицију. Република Србија се у 2014. години суочила и са катастрофалним последицама поплава. Укупна штета (са губицима) процењена је на више од 1,7 млрд евра[7].

Као средњорочни циљ фискалне политике Влада је дефинисала низак и одржив дефицит од 0,5% БДП, који обезбеђује даље смањење јавног дуга. Како је у претходном трогодишњем периоду успешно спроведен програм фискалне консоли-дације, обезбеђена стабилност јавних финансија и смањено учешће јавног дуга, као циљ фискалне политике у наредном периоду дефинисано је одржање фискалне стабилности, уз спровођење мера које би пружиле подршку привредном расту. Посебна пажња мора се посветити управљању фискалним ризицима чија реализација може угрозити остварење постављеног средњорочног циља фискалне политике.

Фискални ризици представљају изложеност јавних финансија одређеним околностима које могу проузроковати одступања од пројектованог фис-калног оквира. До одступања може доћи у приходима, расходима, фискалном резултату, као и у имовини и обавезама државе, у односу на оно што је планирано и очекивано. На спољашње ризике, попут природних катастрофа или глобалних финансијских криза, Влада не може да утиче, али могуће је дефинисати излазне стратегије које би ублажиле њихово дејство (очување стабилности у добрим временима како би у условима рецесије или кризе фискална политика имала простора за адекватан одговор, осигурање у случају природних катастрофа и сл.). Унутрашњи ризици, односно њихова материјали-зација последица су активности у јавном сектору, те се на вероватноћу њихове реализације може утицати одлукама и политикама Владе.

[7] http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Kancelarija-za-pomoc-poplavljenih-podrucja-infograf-15-04-2016-srb.pdf

Идентификација највећих фискалних ризика који могу утицати на државне финансије у средњем року полазна је тачка у бољем управљању фискалним ризицима. О одређеним фискалним ризицима постоје детаљни подаци и лако се може идентификовати да ли ће и са коликом вероватноћом утицати на фискалне агрегате у средњем року. За друге, пак, не постоје довољно детаљни подаци, али и само њихово идентифи-ковање подиже свест о могућности да у наредном периоду доведу до одступања од планираног фискалног оквира.

Министарство финансија има водећу улогу у управљању фискалним ризицима. Као кључна институција за средњорочно макроекономско и фискално планирање, формулацију и управљање буџетом, Министарство финансија мора имати и водећу улогу у успостављању институционалне и законске структуре, те изградњи капацитета неопходних за управљање фискалним ризицима. Основана је организациона јединица за управљање фискалним ризицима у Министарству финансија која ће радити на јачању законске регулативе и методолошког оквира, изградњи капацитета, те развијању техничких алата и модела неопходних за праћење и процену фискалних ризика. Коначно, резултат ових актив-ности биће идентификација и процена ризика и предлагање излазних стратегија, као помоћ Влади у очувању стабилности јавних финансија што је кључни циљ фискалне политике и један од основних предуслова за динамичнији привредни раст.

Макроекономске претпоставке и осетљивост фискалних агрегата

Одступања макроекономских претпоставки од основног сценарија могу довести до одступања фискалних агрегата од пројектованог нивоа.

Негативни сценарио који у наредном периоду подразумева пад привредне активности или мањи раст, довео би до значајног смањења прилива капитала и смањења спољнотрговинске размене. У том случају дошло би до мањих прихода, и последично већег дефицита, уколико се не би ишло на додатно прилагођавање на расходној страни. У складу са оценама осетљивости фискал-ног баланса, свака промена реалног раста за 1 п. п. БДП доводи до промене фискалног резултата од око 0,36% БДП.

Инфлација је основна детерминанта опште макроекономске стабилности. Услед модификације фискалних правила о индексацији плата и пензија, у наредном периоду инфлација ће у мањој мери опредељивати кретање укупног нивоа расхода, него што је то био случај у ранијем периоду. Што се тиче приходне стране утицај инфлације на индиректне порезе може бити краткорочно повољан, али услед неминовног прилагођавања реалног нивоа потрошње тај ефекат се губи уколико је ниво дохотка ограничен. Сличан краткорочни ефекат има и девизни курс. Поједине приходне ставке се усклађују годишње са инфлацијом (углавном непорески приходи и висина појединих акцизних стопа), па са те стране постоји одређени ризик, али услед ниских про-јектованих вредности инфлације он није висок. Инфлација са друге стране може индиректно да утиче на висину дефицита и јавног дуга. У случају да се креће значајно изнад таргетираних вредности, током процеса усклађивања релеван-тних каматних стопа, може доћи до повећања каматних стопа на јавни дуг. Са друге стране индекс потрошачких цена великим делом утиче на кретање укупног дефлатора БДП,

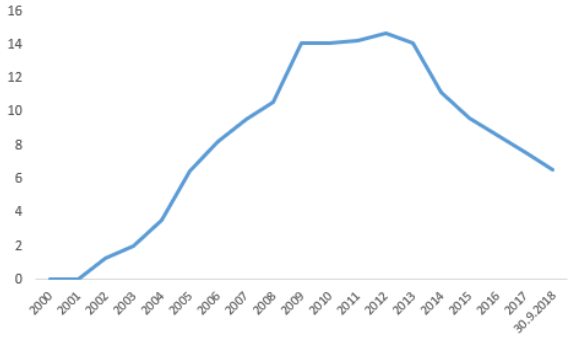
самим тим и на висину номиналног БДП, као имениоца учешћа дефицита и јавног дуга у бруто домаћем производу.

На издатке за камате, осим висине и структуре јавног дуга утичу и фактори као што су девизни курс и каматне стопе на међународном и домаћем тржишту. С обзиром на непредвидивост кретања појединих варијабли, могуће је повећање потре-бних средстава за камате у наредном периоду. Каматна политика коју воде одређене међуна-родне институције (ФЕД, ЕЦБ итд.) може утицати на општи ниво каматних стопа на међународном тржишту, што за Републику Србију као малу отворену економију представља додатни фиска-лни ризик.

Државне гаранције

Гаранције издате од стране државе утичу на висину јавног дуга, али и на висину дефицита, уколико отплату по кредиту уместо првобитног дужника преузме држава. Издате гаранције су према дефиницији одређеној Законом о јавном дугу[8] део индиректних обавеза и у укупном износу се укључују у јавни дуг[9]. Ограничења постављена на издавање нових гаранција дала су резултате те се учешће индиректних обавеза у укупном јавном дугу смањује. Индиректне обавезе (издате гаранције од стране Републике Србије) су учествовале са 7,6% у укупном јавном дугу, према националној методологији, на крају 2017. године. Учешће ових обавеза у јавном дугу опада и у текућој години, те на крају септембра 2018. године оне чине 6,5% укупног јавног дуга. Највеће учешће ових обавеза у јавном дугу, нешто изнад 14% у просеку забележено је између 2009. и 2013. године.

Учешће индиректног дуга у укупном јавном дугу Републике Србије, у %



На крају 2017. године стање дуга по основу издатих гаранција износило је 1,8 млрд евра, односно 4,6% БДП. Стање дуга по овом основу смањено је за око 380 милиона евра у односу на крај 2016. године. До септембра текуће године стање дуга по гаранцијама смањено је за додатних 200 милиона евра.

[8] Закон о јавном дугу „Сл. гласник РС”, бр.61/05, 107/09, 78/11 и 68/15.

[9] Дефиниција дуга, према критеријумима из Мастрихта, између осталог, различито третира издате гаранције, у односу на дефиницију јавног дуга према домаћем законодавству. У јавни дуг (дуг опште државе) улазе, према критеријумима из Мастрихта, само активиране гаранције. Домаће законодавство, по овом питању има конзервативнији приступ, и све издате гаранције укључује у јавни дуг.

Табела 11. Стање дуга по основу издатих гаранција у мил. евра

Корисник	30.09.2018.
ЈП Србијагас	105,7
ЈП Путеви Србије	339,1
АД Железнице Србије	223,1
АД Инфраструктура Железнице Србије	41,8
АД Србија Карго	9,6
АД Србија Воз	1,2
Air Serbia a.d. Beograd	6,7
Галеника а. д.	6,8
АД Електромрежа Србије	37,3
ЈП Електропривреда Србије	403,0
РТБ Бор	65,9
Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе	8,1
ЈП Југоимпорт – СДПР	15,2
ФИАТ д. о. о.	49,2
Аеродром "Никола Тесла"	5,2
ЈАТ Техника д. о. о.	3,7
ЈП Емисиона техника и везе	13,4
Јединице локалне власти (градови и општине)	227,7
УКУПНО	1.562,6

Извор: Министарство финансија, Управа за јавни дуг

Укупна планирана отплата по основу гарантованих кредита у 2018. години износи 29 млрд динара. Рачуноводствена методологија, до 2014. године, није у расходе укључивала отплате по основу гаранција[10]. Од 2014. године део ових расхода је укључен у расходе буџета[11]. Независно од буџетског и рачуноводственог приказа, дуг који уместо главног дужника плаћа држава повећава укупне потребе за задуживањем.

Отплата дуга по основу активираних гаранција, млрд динара

[10] Отплата по основу гаранција из републичког буџета је у расходе укључена по готовинској основи. Међународни стандарди, који се заснивају на обрачунској основи, у расходе укључују цео износ преосталог дуга, у моменту активирања гаранције, док се сама отплата дуга по том основу третира као финансијска трансакција.

[11] Део расхода по основу отплате по гаранцијама за ЈП „Путеви Србије" не укључује се у расходе буџета, јер је ово предузеће део сектора опште државе, те су расходи који су финансирани гарантованим кредитима били део расхода опште државе у моменту трошења средстава, док се сама отплата третира као финансијска трансакција („испод црте").

Табела 12. Укупно плаћене обавезе по основу гаранција по корисницима, млрд динара

Корисник	2017			2018 (до 30.9)		
	Главница	Камата	Укупно	Главница	Камата	Укупно
ЈП Србијагас	21,8	0,7	22,5	11,1	0,2	11,3
ЈП Путеви Србије	4,3	1,6	6,0	3,9	1,4	5,3
Железнице Србије а. д.	4,2	0,7	4,8	3,1	0,5	3,5
ЈАТ	1,2	0,6	1,9	0,7	0,0	0,7
Галеника а. д.	1,0	0,6	1,6	0,7	0,0	0,7
Локална самоуправа	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
Железара Смедерево	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
РТБ Бор	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Други корисници	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
УКУПНО	33,5	4,2	37,7	19,5	2,1	21,6

Извор: Министарство финансија

Реализација расхода по основу отплате по гаранцијама до краја 2018. године биће на нивоу плана. План отплате по основу гаранција (укупно главница и камата) у буџету за 2018. годину износи 29 млрд динара, од чега се у расходе који утичу на резултат укључује 21 млрд динара за отплату главнице по гаранцијама.

Растући индиректни дуг, те укључивање дела отплата по основу гаранција у буџетске расходе, и повећање дефицита по том основу, повећали су свест о растућим фискалним ризицима који произилазе по основу издатих гаранција. Стога су предузете активности које ограничавају издавање нових гаранција. Изменама Закона о јавном дугу забрањено је издавање нових гаранција за кредите за потребе ликвидности. Изменама Закона о Фонду за развој Републике Србије онемогућено је даље давање контрагаранција за гаранције издате од стране Фонда за развој Републике Србије.

Поред ограничења у издавању државних гаранција кључни корак у смањењу и отклањању фискалних ризика по овом основу је у реформи државних и јавних предузећа, корисника гаран-ција, како би били способни да отплаћују своје кредите. Већи број предузећа, која су и највећи корисници гаранција, налазе се у процесу реструктурирања, односно спровођења планова реструктурирања урађених у сарадњи са међународним финансијским институцијама.

Годишњим буџетом за 2018. годину планирано је издавање гаранција највише до 58,6 млрд динара и то за кредите намењене реализацији инфра-структурних пројеката.

Стање и структура јавног дуга по основу инди-ректних обавеза, те растући буџетски трошкови по основу гаранција указују да постоје одређени фискални ризици који се могу материјализовати у наредних неколико година. У наредним годинама такође је планирана отплата по основу гаранција, али са опадајућим трендом тако да њихово учешће у БДП опада са 0,4% БДП у 2018. години на 0,1% БДП у 2021. години. Захваљујући предузетим мерама у претходном периоду, као и преговорима са домаћим пословним банкама у којима

су снижене каматне стопе по основу гарантованих обавеза ЈП „Србијагас" и „Галеника" а. д., смањена је изложеност српских јавних финансија према овом ризику[12].

Структурне реформе јавних и државних преду-зећа, њихово оспособљавање за тржишну утак-мицу и финансијску одрживост, с једне стране, и ограничено и циљано издавање нових гаранција, с друге стране, допринеће умањењу фискалних ризика по овом основу и одржавању расхода у планираним, тј. пројектованим оквирима у наредном средњорочном периоду.

Јавна предузећа

Пословање јавних предузећа представља значајан извор фискалних ризика, како на страни буџетских прихода, тако и на страни расхода. Јавна предузећа се у пословању суочавају са бројним проблемима, од наплате потраживања, до редовног измиривања обавеза према повери-оцима, држави и запосленима и сл. Држава као оснивач и њихов једини власник је одговорна за пословање и њихово је последње уточиште у случају неликвидности. Постоји неколико канала кроз које се могу материјализовати фискални ризици везани за пословање јавних предузећа. Највећи, али не и једини ризик, су државне гаранције дате за кредите јавних предузећа. Одрживост, ефикасност и профитабилност јавних предузећа утичу на приходе буџета, односно на износ добити коју уплаћују у буџет. Квалитет производа и услуга које обезбеђују јавна предузећа утичу на ефикасност и профитабилност приватног сектора и у крајњој инстанци на ниво пореза које уплаћују у буџет.

Јавна предузећа представљају значајан сегмент српске привреде који запошљава око 71 хиљаду људи. Јавна предузећа се оснивају као друштва за обављање делатности од општег интереса. Њихов рад уређен је Законом о јавним предузећима, усвојеним у фебруару 2016. године, као и подсекторским законима који дефинишу специфична подручја која нису обухваћена Зако-ном о јавним предузећима (Закон о енергетици, Закон о привредним друштвима и др).

Кључни финансијски показатељи пословања јавних предузећа

Резултати пословања јавних предузећа у 2017. години

Укупан капитал републичких јавних предузећа на крају 2017. године износио је 1.673 млрд динара, док је као крајњи резултат остварена нето добит у износу од 23,7 млрд динара.

Табела 13. Главни финансијски показатељи пословања јавних предузећа*, млрд дин.

Опис	2016	2017
Укупна имовина	2.714	2.731
Сопствени капитал	1.680	1.673
Укупни приходи	517	517

[12] Евро деноминовани кредити резидуалне рочности испод две године од 18.11.2016. године имају каматну стопу 1,75% + тромесечни Еурибор; евро деноминовани кредити резидуалне рочности изнад две године од 18.11.2016. године имају каматну стопу 2,75% + тромесечни Еурибор; кредити деноминовани у америчким доларима од 18.11.2016. године имају каматну стопу 3,00% + тромесечни УСД Либор.

Опис	2016	2017
Нето добитак	4,4	23,7
Субвенције	29,6	28,6
Субвенције, без ЈП Путеви Србије	22,5	21,7
Принос на сопствени капитал (ROE), у %	0,3%	1,4%
Принос на укупна средства (ROA), у %	0,2%	0,9%
Субвенције, % укупних прихода	5,7%	5,5%

Извор: Финансијски извештаји за 2016. и 2017. годину

Пословање републичких јавних предузећа је додатно унапређено у 2017. години. Јавна предузећа су, збирно посматрано, остварила нето добит у износу од 23,7 млрд динара, што је велики напредак у поређењу са добити у износу од 4,4 млрд динара у 2016. години. Утицај на бољу профитабилност имале су и обрачунске категорије прихода и расхода, пре свега позитивне курсне разлике, али и нижи трошкови обезвређења потраживања од купаца, што је резултат побољ-шане наплате, посебно код Србијагаса.

Највећи допринос позитивном пословању ЈП дао је резултат ЈП „Србијагас" који је у 2017. години остварио добит у износу од 16,7 млрд динара. На другом месту је ЕПС група са 6,4 млрд динара добити, а на трећем „Југоимпорт СДПР" са 3,1 млрд добити.

У 2017. години субвенције су, изражене у проценту укупних прихода, на нешто нижем нивоу у односу на претходну годину и чине 5,5% укупних прихода јавних предузећа. Одређене субвенције имају капитални карактер као што су субвенције за ЈП „Путеви Србије", у износу од 6,3 млрд динара, које су намењене реконструкцији путне инфра-структуре.

Највећи губитак у 2017. години забележен је код ЈП „Путеви Србије" у износу од 8,1 млрд динара. Како су путарине повећане почетком 2017. године, то је утицало на веће приходе од продаје код овог предузећа и, последично, на мањи губитак у односу на 2016. годину (-11,6 млрд динара). Највећи генератор губитка код овог предузећа су високи трошкови амортизације (11,6 млрд динара у 2017. години). Изузимајући ове трошкове предузеће би завршило 2017. годину са позитивним резултатом[13].

Резултати пословања јавних предузећа у 2018. години

У 2018. години је настављен позитиван тренд пословања републичких јавних предузећа, збирно посматрано. Укупан нето резултат утврђен у првој половини године је добит у износу од 15,1 млрд динара. Резултат текуће године је прецењен за трошкове амортизације ЈП „Путеви Србије", јер предузеће ове трошкове књижи тек на крају године у целокупном износу за дату годину.

Табела 14. Основни показатељи пословања ЈП на дан 30.06.2018. год, у млрд динара

Показатељи пословања	2016	2017	01.01–30.06.2018.
Пословни приходи	450,1	455,6	232,5

[13] У табели 16. су приказана ЈП према резултату пословања у првој половини 2018. године. У том периоду ЈП Путеви Србије остварују нето добитак, јер предузеће трошкове амортизације књижи тек на крају године у целокупном износу за дату годину.

Показатељи пословања	2016	2017	01.01–30.06.2018.
Пословни расходи	396,6	423,8	206,1
Пословна добит	53,4	31,8	26,4
Нето добит	4,4	23,7	15,1
Трошкови зарада*	113,7	115,7	52,5
Оперативни новчани ток (нето)	53,8	38,3	20,6
Број ЈП која су остварила добит	27	28	25

*Трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи

Извор: Финансијски извештаји за 2017. годину и квартални извештаји Министарства привреде за 2018. годину

У првој половини године добит је остварило 25 предузећа у укупном износу од 18,1 млрд динара. Овај резултат је нешто нижи од плана у овом периоду (19,2 млрд динара).

Највећи утицај на позитиван нето резултат у посматраном периоду има ЈП „Србијагас", које је остварило нето добит у износу од 6,8 млрд динара. На другом месту је ЕПС Група са оствареном добити од 4,4 млрд динара, док је ЈП „Југоимпорт – СДПР" остварио добит у износу од 2,4 млрд динара.

У првој половини текуће године једанаест предузећа је остварило нето губитак у укупном износу од 3 млрд динара, што је нешто бољи резултат од планираног у овом периоду (-3,9 млрд динара).

У циљу умањења фискалних ризика повезаних са пословањем јавних предузећа у току су процеси реструктурирања највећих јавних предузећа („Железнице Србије" а.д, „Инфраструктура железнице Србије" а.д, „Србија Воз" а.д, „Србија Карго" а.д, ЈП ЕПС и ЈП „Србијагас"). Целокупан процес се спроводи у сарадњи за водећим светским финансијским институцијама – ММФ, Светском банком и Европском банком за обнову и развој (у даљем тексту: ЕБРД), како би се ова предузећа поставила на здраве основе и почела да функционишу по тржишном принципу, те умањили потенцијални фискални трошкови који могу проистећи из њиховог пословања.

ЈП „Електропривреда Србије". План оптимизације броја запослених за период 2016–2019. године, израђен уз помоћ Светске Банке, успешно се спроводи. Уз помоћ Светске Банке и ЕБРД сагледавају се могућности даљег унапређења управљања компанијом у погледу менаџмента, система планирања и набавки. Планирано је да се компанија трансформише у акционарско друштво, као и да се сагледају остале могућности за даљи развој у циљу побољшања перформанси компаније и обезбеђења професионалног менаџмента.

ЈП „Србијагас". Након измена у организационој структури компаније чиме су основани посебни организациони делови који се баве транспортом и дистрибуцијом гаса, спроведен је план продаје имовине која се не користи за обављање основне делатности, док се за предузећа која су била главни дужници (ХИП Азотара, ХИП Петрохемија и МСК Кикинда) још увек тражи трајно решење, чиме би се смањио ризик од гомилања дугова и потреба за интервенцијама из буџета Републике. У претходном периоду степен наплате потраживања

је значајно побољшан. До краја ове године, у складу с новом методологијом, предложеном од стране Светске Банке, биће усвојен план капиталних улагања. Циљ ових мера је побољшање финансијског положаја ЈП „Србијагас", постављање компаније на одржив пут, како би постепено била напуштена пракса да се дуг предузећа сервисира из буџетских средстава.

Железничка предузећа[14]. У току је спровођење Плана за реформу железнице 2016–2020. године, који обухвата корпоративну реорганизацију, рационализацију постојећег броја запослених, оптимизацију инфраструктуре и њену обнову, како би овај стратешки значајан систем понудио што већи квалитет транспорта робе и путника. План рационализације броја запослених је у највећем делу спроведен у претходне две године, а у наредном периоду наставиће се кроз процес природног одлива и контролу запошљавања. У претходном периоду, такође, дошло је до обуставе саобраћаја на око 1.100 километара пруга које су ван експлоатације или су означене као нерентабилне, што ће битно утицати на финансијске перформансе компаније. С друге стране, покренути су значајни инфраструктурни пројекти на међународним железничким коридорима и модернизација возних средстава.

Уплата добити у буџет Републике

Уплата добити од стране јавних предузећа и дивиденди друштава капитала у којима држава има власништво представљају значајан део непореских прихода. Од успешности пословања ових предузећа зависи и висина прихода буџета по овом основу. Уплата редовне добити и дивиденди је редован буџетски непорески приход, док се уплате из нераспоређене добити третирају као приход са једнократним карактером и не представљају трајни извор прихода.

Табела 15. Нето добит ЈП уплаћена у буџет, у млрд динара

	2017	2018 (јан–сеп)
Уплата добити у буџет	7,9	13,1
% од укупних прихода буџета Републике	0,7	1,5

Извор: Министарство финансија

Приходи буџета по основу уплате добити јавних предузећа, како редовне, тако и из нераспоређене добити претходних година, у 2017. години износили су 0,7% укупних буџетских прихода[15]. Уплаћена добит ЈП, закључно са септембром 2018. године износила је 13,1 млрд динара, односно 1,5% укупних прихода буџета.

Обавеза за јавна предузећа да уплате најмање 50% добити остварене у претходној години прописана је и Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину. По овом основу

[14] „Железнице Србије" а.д, „Инфраструктура железнице Србије" а.д, „Србија Воз" а.д и „Србија Карго" а. д.

[15] Укупно уплаћена добит јавних предузећа, јавних агенција и дивиденде друштава капитала, у којим држава има власништво, у 2017. години, износила је 21,2 млрд динара. Овде се задржавамо на добити јавних предузећа са становишта сагледавања фискалних ризика.

планирана је уплата у буџет у 2018. години у износу од око 5 млрд динара (остатак планираног износа од 15,5 млрд односи се на дивиденде привредних друштава). Планирани износ је премашен и у буџет је закључно са септембром уплаћено 13,1 млрд динара.

Ублажавање потенцијалних ризика, који настају као последица пословања јавних предузећа, обухвата низ мера везаних за одговорност, профитабилност и транспарентност у пословању ових предузећа. Почетком 2016. године је усвојен нови Закон о јавним предузећима који ће ојачати структуру управљања и одговорност јавних предузећа. Процеси реструктурирања покренути су у ЈП ЕПС, ЈП „Србијагас" и „Железнице Србије" а.д, при чему ће од успешности самог процеса реструктурирања и брзине спровођења усвојених мера зависити ефикасност пословања у будућности.

Државне финансијске институције, банкарски систем и осигурање депозита

Пре периода фискалне консолидације Република Србија имала је значајне фискалне трошкове спашавања државних банака. Укупни трошкови државних интервенција у банкарском сектору у периоду 2012–2015. године износили су око 900 милиона евра. То је износ издвојен за докапитализацију банака, различите финансијске трансакције приликом припајања неуспешних банака успешнијим, укључујући и исплату осигураних и неосигураних депозита (за шта су коришћена средства Агенције за осигурање депозита).

Република Србија данас у банкарском сектору земље има директан удео у капиталу:

- Банке Поштанска штедионица а. д. Београд (74,5%),
- Комерцијалне банке а. д. Београд (41,74%),
- Јубмес банке а. д Београд (20,2%),
- Српске банке а. д Београд (76,7%).

У циљу доследног спровођења излазне стратегије и смањења фискалних ризика по овом основу настављају се реформске активности у области државних финансијских институција.

Банка Поштанска штедионица. Уз подршку Светске банке наставиће се са спровођењем нове стратегије за Банку Поштанска штедионица са нагласком на преусмеравање пословања са становништвом, предузетницима, микропреду-зећима и малим предузећима; побољшање интерне организације банке, корпоративног управљања и управљања ризиком; јачање ИТ инфраструктуре, као и план пословања за период 2018–2020. године.

Комерцијална банка. Активности у вези са приватизацијом Комерцијалне банке односе се на расписивање позива за достављање Изјаве о заинтересованости ради избора Финансијског саветника за продају удела Републике Србије у капиталу те банке. Након избора Финансијског саветника следи наредна фаза имплементације процеса приватизације по доношењу одлуке о покретању процеса приватизације од стране Владе.

Јубмес банка. Влада је препоручила покретање поступка продаје капитала Јубмес банке, које је у директном власништву Републике Србије, марта 2018. године, сходно чему су Министарству финансија достављене изјаве о заинтере-сованости. За очекивати је да у најскоријем року буде спроведена деетатизација ове банке.

Српска банка. У складу са Владином стратегијом за државне банке, покренут је поступак формирања Стручне радне групе за трансформацију Српске банке у специјализовану финансијску институцију за пружање свих врста финансијских услуга и подршке наменској индустрији Републике Србије.

Реформа прописа који уређују српски финансијски систем[16] спроведена је фебруара 2015. године. Једна од карактеристика те реформе јесте и пре-нос надлежности праћења резултата пословања и рада органа управљања у банкама, друштвима за осигурање и другим финансијским институцијама чији је акционар Република Србија, као и организовање и спровођење поступка продаје акција у њима, са Агенције за осигурање депозита на Министарство финансија, почев од 1. априла 2015. године. Реформом прописа је у домаћу регулативу транспонована и Директива о реструктурирању банака (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) и функција реструктурирања банака поверена је НБС. У децембру 2016. године усвојен је сет прописа којима се у домаћи регулаторни оквир имплем-ентирају Базел III стандарди, чиме је постигнут значајан степен усклађености домаћих прописа са релевантним прописима Европске уније у овој области, а током 2017. се наставило са активно-стима на унапређењу домаћих прописа којима се уређује пословање банака, а у циљу њиховог даљег усклађивања са прописима ЕУ. Основни циљеви усвајања ових прописа су повећање отпорности банкарског сектора повећањем квалитета капитала и увођењем заштитних слојева капитала, боље праћење и контрола изложености банке ризику ликвидности, даље јачање тржишне дисциплине и транспарентности пословања банака у Републици Србији објављивањем свих релевантних информација о пословању банке, као и прилагођавање извештајног система новим регулаторним решењима.

Један од ограничавајућих фактора за раст кредитне активности представљао је релативно висок ниво проблематичних кредита. У августу 2015. године усвојена је Стратегија за решавање проблематичних кредита која се спроводи имплементацијом два акциона плана, један припремљен од стране Владе и други припре-мљен од стране НБС, у циљу спуштања нивоа проблематичних кредита. Кључне области имплементације подразумевале су јачање капацитета банака за решавање проблематичних кредита, унапређење регулативе за процену вредности средстава обезбеђења, развој тржишта проблематичних кредита и др.

[16] Народна скупштина усвојила је измене и допуне Закона о Народној банци Србије и Закона о банкама, као и нови Закон о Агенцији за осигурање депозита, Закон о осигурању депозита, Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање. Са изменом сета финансијских закона, наметнуло се и усвајање допуне Закона о министарствима.

Од доношења поменуте стратегије, усвојен је и измењен већи број законских и подзаконских аката, унапређен је институционални капацитет и спроведене су бројне мере за лакши отпис и пренос ненаплативих потраживања кроз доношење Закона о проценитељима вредности непокретности (почетак примене закона – јун 2017. године) који је, између осталог, увео нову професију – лиценциране проценитеље вредности непокретности и прописао обавезну процену која се спроводи у случајевима који се односе на Закон о хипотеци и Закон о стечају, као и приликом вршења процена за потребе кредитних послова који су обезбеђени хипотеком; образовање стручног одбора (стручно тело које треба да допринесе уређењу и унапређењу професије проценитеља вредности непокретности) и доношење Националних стандарда, кодекса етике и правила професионалног понашања лиценци-раног проценитеља (у јулу 2017. године) који, између осталог, дефинишу основе процене вредности непокретности, поступак вршења процене, претпоставке и чињенице од значаја које се морају узети у обзир приликом израде извештаја процене, минимални садржај извештаја о процени и правила професионалног понашања лиценцираног проценитеља; усвајање измена и допуна Закона о порезу на добит и Закона о порезу на доходак грађана што је омогућило релакси-ранију пореску политику за одобравање и отпис банкарских потраживања (крај 2017. године); усвајање амандмана на Закон о стечају којима је скраћен стечајни поступак и побољшан положај осигураних поверилаца (децембра 2017. године); припрему студије о могућностима увођења банкрота приватних појединаца и предузетника у Републици Србији (јула 2018. године) и друго. Од преосталих активности, предвиђених овом стратегијом, израђен је Нацрт измена Закона о парничном поступку који се очекује да формално буде, ради усвајања, упућен у Народну скупштину до краја текуће године.

Имплементација мера за решавање проблема-тичних кредита наставља да даје резултате. Пословне банке су, наиме, и током другог тромесечја 2018. године наставиле са активностима у вези са решавањем проблематичних кредита, када су отписале 15 млрд динара, а лицима ван банкарског сектора продале проблематичне пласмане у износу од око 6,3 млрд динара. Посматрано од почетка 2018. године, учешће проблематичних кредита у укупним кредитима смањено је на 6,5% у августу. После рекордног смањења проблематичних кредита у 2017. години од 7,2 п. п., опадајући тренд је настављен и у 2018. години, утицавши да се учешће проблематичних кредита смањи три и по пута од доношења Стратегије за њихово решавање. Јачање капацитета пословних банака за решавање проблематичних кредита и даљи развој тржишта ових кредита били су међу главним циљевима Владине стратегије, а постигнут напредак у тим областима потврђује и чињеница да су на смањење износа проблема-тичних кредита највише утицали отпис и уступање ових кредита.

Усвојени су стратешки и годишњи оперативни планови за Агенцију за осигурање депозита, Резолуција портфеља проблематичних пласмана, и развијени су унутрашњи капацитети за њихово решавање, тако да Агенција за осигурање депозита планира да понуди на продају пробле-матичне кредите у две фазе од којих би први део портфеља проблематичних кредита требало понудити на продају крајем 2019. године, а други, већи, до краја 2020. године.

Осигурање депозита је механизам очувања финансијске стабилности и заштите депонената. Систем осигурања депозита обезбеђује да се сваком заштићеном депоненту[17] исплати целокупан износ улога у свакој банци до осигураног износа од 50.000 евра у случају стечаја или ликвидације банке. Осигурање депозита регули-сано је Законом о осигурању депозита.

У систему осигурања депозита Република Србија је ултимативни гарант исплате осигураних депозита. У сврху обезбеђивања средстава за осигурање депозита Агенција наплаћује премију осигурања депозита од банака за рачун Фонда за осигурање депозита, управља имовином фонда и исплаћује депозите до осигуране суме у случају стечаја или ликвидације банке. У случају недостајућих сред-става у фонду за осигурање депозита, Република Србија обезбеђује исплату било средствима из буџета, било давањем гаранције за задуживање Агенције за осигурање депозита.

Гаранција исплате осигураних депозита од стране државе, било директно средствима из буџета, или индиректно издавањем гаранција за задуживање Агенције за осигурање депозита, извор је фискалних ризика и могућих фискалних трошкова. Међутим, захваљујући постигнутој стабилности банкарског сектора, од 2015. године није било потребе за коришћењем средстава државе за исплате по основу осигураних депозита.

Умањење фискалних ризика по овом основу зависи од стабилности и одрживости банкарског система. Надзор над банкарским системом, обазривост у пласирању средстава и унапређење квалитета имовине банака су основни стубови стабилног банкарског система.

Остварени резултати банкарског сектора РС на крају 2017. и током 2018. године приказују стабилну профитабилност банака. Банкарски сектор РС је у 2017. години пословао профитабил-но, са нето добитком пре опорезивања у износу од 68,7 млрд динара, док је у прва три месеца 2018. године остварен позитиван нето добитак пре опорезивања у износу од 17,6 млрд динара, што је приближно оствареном резултату у истом периоду претходне године (18,1 млрд динара).

Висока капитализованост банкарског сектора, како са становишта оствареног нивоа показатеља адекватности капитала, тако и са становишта структуре регулаторног капитала, додатно је уве-ћана, гарантујући отпорност банкарског сектора. На крају јуна 2018. године, просечна вредност показатеља адекватности капитала на нивоу банкарског сектора Републике Србије износи 22,9%, (пораст од 0,3 п. п. у односу на почетак године), што је значајно изнад прописаног регулаторног минимума од 8% и више него довољно за покриће свих ризика којима је сектор изложен, што потврђују и макропруденцијални стрес тестови које НБС редовно спроводи.

[17] Заштићени депоненти су: физичка лица (резиденти и нерезиденти), предузетници (резиденти), микро, мала и средња правна лица (резиденти).

Остали фискални ризици

Поред наведених фискалних ризика постоје и друге околности које уколико се реализују могу довести до фискалних трошкова. За поједине ризике не постоје систематизовани подаци, али имајући у виду да су се поједини остварили у ближој прошлости може се сагледати величина њиховог утицаја на јавне финансије. Само њихово идентификовање помаже сагледавању могућих утицаја на фискалну позицију земље у наредном периоду.

Постоје значајни фискални ризици по основу судских одлука, домаћих и међународних судова, казни, накнади штете од стране државних органа. Република Србија је по основу судских одлука у периоду 2009–2017. године из буџета платила 64,8 млрд динара[18]. Дуг војним пензионерима који је преузет у 2015. години у износу од 10 млрд динара, иако по судској одлуци није евидентиран на овим рачунима, рачуноводствено је третиран као отплата дуга, док је у извештајима о фискалним агрегатима опште државе распоређен као расход за социјалну заштиту (пензије). Независно од начина евидентирања овај расход представља реализован фискални ризик по основу судских пресуда. Одлука међународног суда у Стразбуру обавезала је Републику Србију да исплати јавни дуг по основу неисплаћене девизне штедње коју су држављане бивших република СФРЈ и држављани Републике Србије положили код банака са седиштем на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ. У реализоване фискалне ризике чији извор представљају судске одлуке спада и пресуда међународног арбитражног суда, по којој је Република Србија дужна да плати 40 мил. долара као одштету грчкој компанији „Митилинеос". Потенцијалне обавезе могу про-истећи и из пресуда међународног суда у Стразбуру по основу тужби радника некадашњих друштвених предузећа (за неисплаћене плате и доприносе).

Стално присутан ризик од елементарних непогода и природних катастрофа обавезује улагање у програме превенције како би се умањили потенцијални фискални трошкови за отклањање штете настале по том основу. Република Србија се у 2014. години суочила са катастрофалним последицама поплава. Укупна штета (са губицима) процењена је на више од 1,7 млрд евра[19]. У складу са Законом о отклањању последица поплава у Републици Србији средства за обнову обезбеђи-вала су се из буџетских извора, на свим нивоима власти, донација, прилога и поклона, задужива-њем, финансијском помоћи ЕУ и др. За обнову су обезбеђена бесповратна средства у износу од 220,7 мил. евра и око 300 мил. америчких долара средстава из кредита Светске банке. Имајући у виду стално присутне ризике од елементарних непогода, смањење фискалних ризика који могу настати по овом основу подразумева улагање у превентивне програме. Влада је у децембру 2014. године усвојила Национални програм за управља-ње ризицима од елементарних непогода, који ће

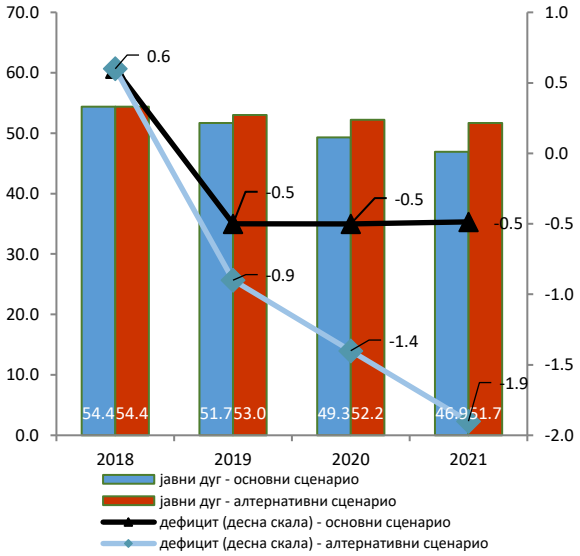
[18] Обухваћени су расходи на контима: новчане казне и пенали по решењу судова и судских тела и накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа.

[19] http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Kancelarija-za-pomoc-poplavljenih-podrucja-infograf-15-04-2016-srb.pdf

бити реализован у сарадњи са Светском банком, Уједињеним нацијама и ЕУ. За реализацију програма превенције обезбеђено је, до сада, 70 мил. евра.

Алтернативни сценарио фискалних кретања у периоду 2018 – 2021. године

На следећем графикону приказано је кретање учешћа дефицита и јавног дуга у БДП на основу алтернативног макроекономског сценарија , а који подразумева стопе раста од 1,8%, 2,5% и 2,5% у наредном трогодишњем периоду.



Спорији раст утицао би, преко својих компоненти, и на остварење фискалних агрегата, превасходно на приходну страну, и то највише на приходе по основу рада и порезе на потрошњу. Оваква динамика БДП довела би до вишег нивоа дефицита и јавног дуга. Повећање дефицита не би било толико да би утицало на раст нивоа јавног дуга, али би динамика смањења била знатно спорија, тако да се ниво јавног дуга не би спустио испод 50% БДП ни на крају 2021. године. Претпоставка у овом сценарију је да би се задржала мера кретања плата и пензија у складу са растом БДП, то јест у све три године учешће плата и пензија остаје на истом нивоу, док су номинални износи предвиђени за капиталне инвестиције исти као у основном сценарију.

Поређење са претходним програмом

Средњорочни фискални оквир није значајно промењен у односу на претходни програм. Средњорочни циљ је остао годишњи дефицит на нивоу од 0,5% БДП као одрживи дефицит који омогућава смањење нивоа учешћа јавног дуга у БДП.

Привредни раст у 2018. години биће значајно изнад оног који је очекиван у програму за период 2018-2020 године. Убрзана привредна активност одразила се на приходној страни буџета, пре свега као резултат раста запослености и веће потрошње. Поред тога, подизању нивоа наплаћених прихода допринос дају и повећана профитабилности привреде али и

наставак активности на сузбијању сиве економије. Како је дошло до структурног (трајног) повећања јавних прихода, пројекција за наредни трогодишњи период је подигнута.

На расходној страни у 2018. години извршење расхода ће бити нешто веће од планираног и то углавном као последица снажног раста капиталних инвестиција. У наредном периоду очекује се наставак успостављене динамике реализације јавних пројеката, те ће фискални простор настао бољом наплатом пореских прихода у највећој мери бити искоришћен за додатно повећање капиталних улагања.

Динамика привредног раста која је очекивана претходним програмомо задржана је у овом средњорочном оквиру

Табела 16. Поређење фискалних показатеља два програма, у % БДП

	2017	2018	2019	2020	2021
ЕРП 2018–2020.[20]					
Приходи	41,3	39,7	39,0	38,2	–
Расходи	40,6	40,3	39,5	38,7	–
Резултат	0,7	-0,6	-0,5	-0,5	–
ЕРП 2019–2021.					
Приходи	41,5	41,1	39,9	39,2	38,7
Расходи	40,4	40,6	40,4	39,7	39,2
Резултат	1,1	0,6	-0,5	-0,5	-0,5
Разлика					
Приходи	0,2	1,5	0,9	1,0	–
Расходи	-0,2	0,3	0,9	1,0	–
Резултат	0,4	1,2	0,0	0,0	–

7. Институционални оквир

Фискална консолидација и структурне мере спроведене у претходном периоду омогућиле су стабилизацију јавних финансија и обезбедиле фискални простор за нове политике. Како би се обезбедила стабилност и одрживост јавних финансија на дужи рок потребан је функционалан систем фискалних правила. Тренутно важећа фискална правила су уведена још 2010. године, али нису помогла у заустављању раста дефицита и јавног дуга. Због тога је потребно редизајнирати систем тако да он буде у функцији заштите предвидивости и одрживости фискалних агрегата и контроле фискалне и буџетске политике. Нови аранжман са ММФ је прилика да се осмисли и уведе добар скуп фискалних правила у наредне две године, у сарадњи са овом међународном финансијском институцијом и Фискалним

[20] Износи су прерачунати на основу ревизије података серије БДП од 2015. до 2017. године.

саветом. Министарство финансија је формирало радну групу чији је задатак измена Закона о буџетском систему, којим су фискална правила дефинисана, те ће се у том оквиру радити и на њиховој промени.

Побољшање управљања јавним финансијама је нужно не само као подршка мерама фискалне консолидације и структурним реформама, већ као процес који подиже квалитет државне управе и осигурава амбијент који је привлачно и пожељно тло за инвеститоре. Реформске активности у оквиру различитих подсистема управљања јавним финансијама (УЈФ) обухваћене су Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. године (Програм РУЈФ).

Информациони систем извршења буџета – ИСИБ – је део система управљања јавним финансијама који обухвата процесе и поступке који се спроводе електронском комуникацијом са Управом за трезор у саставу Министарства финансија. Развој овог система ће омогућити праћење свих индиректних корисника централног нивоа власти. У систем су укључени директни корисници јавних средстава, правосудни органи, а од ове године и индиректни корисници Министарства културе и информисања и Управе за извршење кривичних санкција, који нису били део претходног система (ФМИС). У наредној години се очекује укључење институција социјалне заштите тако да ће, након тога, ван система бити још само индиректни корисници Министарства просвете, науке и технолошког развоја. Финансијски планови фондова социјалног осигурања ће и даље садржати податке о својим индиректним корисни-цима.

Област управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради је управљање јавним инвестицијама. Јачањем оквира управљања јавним инвестиција интензивирају се нови инфра-структурни пројекти и подиже квалитет постојеће инфраструктуре. Капитални пројекти, односно пројектни кредити су постали саставни део буџета. У априлу 2018. године усвојен је Закон о планском систему Републике Србије, којим је успостављен национални оквир за планирање и којим су дефинисани План развоја и Инвестициони план. Како би се унапредио оквир управљања јавним инвестицијама, у складу са препорукама техничке помоћи ММФ, а на основу Уредбе о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката, биће усвојен правилник у којем ће се налазити краћи прикази студија изводљивости за велике и стратешке инфра-структурне пројекте, биће основана Комисија за капиталне инвестиције и бити измењена поменута Уредба, како би у планирање била укључени и пројекти које финансира ИПА и који се финансирају на основу билатералних споразума Републике Србије и других држава.

Јавно-приватна партнерства (*Public-Private Partnerships* – PPP), као специфичан вид сарадње државе и приватног сектора захтевају посебну пажњу и опрез, стога ће Министарство финансија убудуће вршити процену свих предлога с гледишта анализе трошкова и користи и поделе ризика. Законом о изменама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама уведено је да је за ЈПП вредности од преко 50 милиона евра, пре

него што Влада узме предлог у разматрање, потребна сагласност Министарства финансија. До краја године биће усвојене додатне измене и допуне закона у циљу ограничавања укупне фискалне изложености и обезбеђивања конкурен-тности тендерског поступка.

Акциони план трансформације Пореске управе за период 2018–2023. године усвојен у децембру 2017. године дефинише стратешке смернице и временске рокове у којим ће бити спроведене активности потребне за стварање модерне пореске управе, која ће, уз коришћење савре-мених електронских процеса пружити бољу и свеобухватнију услугу пореским обвезницима и бољу контролу и наплату прихода, односно поспешити борбу против сиве економије, заједно са реформом и модернизацијом инспекцијског надзора. Акционим планом је дефинисано организационо раздвајање основних активности од оних које се сматрају споредним, с тим да се основне активности обављају у мањем броју организационих јединица него што је то био случај до сада, односно да се изврши консолидација основних активности. Уз помоћ спољних консултаната који су ангажовани да анализирају пословне процесе и ресурсе које они захтевају, биће развијена адекватна организациона структура и менаџмент. Стручни консултанти ће такође помоћи у управљању пројектима и дизајну адекватне структуре запослених. У другој фази имплементације реформе ће бити усмерене на информационе системе, односно на њихов развој и модернизацију. Посебна пажња ће се посветити смањењу просечног времена за повраћај ПДВ, уз примену начела опрезности, како би се могућно-сти превара свеле на минимум. Време потребно за повраћај ПДВ биће значајно смањено након унапређења софтвера за управљање ПДВ.

Побољшање квалитета и транспарентности националне статистике се врши кроз унапређење свеобухватне, правовремене и аутоматске разме-не података између надлежних институција. У априлу 2018. године објављена је листа институ-ција које чине сектор опште државе, као и остале секторе, у складу са Европским системом рачуна (ESA) 2010 и GFSM 2014, на основу чега ће РЗС (у сарадњи са Министарством финансија и НБС) регуларно достављати податке у Проширени општи систем дисеминације података (e-GDDS). У оквиру међународног пројекта унапређења система националних рачуна и обрачуна бруто домаћег производа, РЗС усвојио је препоруке и позитивна искуства европских статистика који се односе на обрачуне најважнијих макроеконом-ских агрегата.

IV. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ ОД 2019. ДО 2021. ГОДИНЕ

4.1. Идентификација кључних препрека за конкурентност и инклузивни раст

4.2. Резиме структурних реформи

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
	РЕФОРМА ТРЖИШТА ЕНЕРГИЈЕ И ТРАНСПОРТА		
1	**Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре** *Хармонизација техничких правила и кодекса који се односе на рад електроенергетске и гасне мреже и изградња недостајућих интерконектора, како би се постигла поузданост и олакшала трговина енергетским производима на националном и прекограничном тржишту (обухвата и Изградњу магистралног гасовода Ниш-Димитровград и Трансбалкански коридор).*	***ЕКОФИН 2018 П4 – Постепено ускладити тарифне цене електричне енергије тако да одражавају стварне трошкове укључујући потребне инвестиције за надоградњу енергетске мреже и испуњавање еколошких стандарда.*** ***ЕКОФИН 2018 П4 – Завршити раздвајање предузећа у државном власништву и упоредо убрзати њихово реструктурирање, нарочито у случају Србијагаса и ЕПС-а.*** *ЕКОФИН 2017 П4 – Да се постепено прилагоде тарифе за електричну енергију тако да одражавају стварне трошкове; да се даље побољшава наплата и да се избегну будуће акумулације заосталих обавеза у енергетском сектору; да се учини напредак у реструктурирању дуга Србијагаса и спровођењу плана оптимизације ЕПС-а.* *ЕКОФИН 2016 П4 – Да оствари значајан напредак у припреми изградње гасне интерконекције Бугарска–Србија.* *ПР 2018. стр. 74. – Да у потпуности спроведе реформске мере повезивања у енергетском сектору.* *ПР 2018. стр. 74. – Да ојача капацитете људских ресурса и промовише улагања у енергетску ефикасност и обновљиву енергију.* *ПР 2018. стр. 74. – Да иницира реформе за увођење цене електричне енергије која јасно одражава трошкове, у потпуности узимајући у обзир инвестиционе потребе европских интеграција и импликације социјалне сигурности.* *ПР 2018. стр. 74. – Да предузме мере ради потпуног раздвајања „Србијагаса“ и развоја конкурентности на тржишту гаса.* *ПР 2016. стр. 53. - Да побољша усклађеност са правним тековинама ЕУ, спроведе јачање капацитета и промовисање улагања у енергетску ефикасност и обновљиву енергију, као и да постигне цену електричне енергије која јасно одражава трошкове.* *ПР 2016. стр. 53. - Да предузме мере ради потпуног*	*Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* *Берлински процес (Connectivity agenda)* *Закон о енергетици* *Закон о утврђивању јавног интереса и посебних поступака експропријације и прибављања документације ради реализације изградње система за пренос електричне енергије 400 кV напонског нивоа „Трансбалкански коридор“* *Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године*

[21] **ЕКОФИН** – Препоруке Савета ЕУ за економска и финансијска питања за Западни Балкан и Турску (П1 – препорука 1) из маја 2016, 2017.и 2018. године

ПР – Извештај ЕК о напретку Републике Србије за 2016. (Progress report 2016) и Извештај о Србији за 2018. годину (Serbia 2018 Report)

ММФ – Инструмент за координацију политике "The Policy Coordination Instrument" (PCI), 2018. година

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
		раздвајања Србијагаса и развоја конкурентности на тржишту гаса. *ММФ - Обезбеђивање конкурентности на тржишту енергије, развој тржишта електричне енергије и природног гаса и њихово повезивање са јединственим тржиштем енергије ЕУ, као и интензивније регионално повезивање енергетског система РС.*	
2	**Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности и побољшање стања постојеће инфраструктуре у секторима потрошње енергије** *Хармонизација прописа са регулативом ЕУ у области ЕЕ, спровођење система енергетског менаџмента, формирање одрживог начина финансирања пројеката енергетске ефикасности.*	***ЕКОФИН 2018 П4 – Потребно је повећати инвестиције у енергетску ефикасност.*** *ПР 2018. стр. 74. - Да ојача капацитете људских ресурса и промовише улагања у енергетску ефикасност и обновљиву енергију и иницира реформе за увођење цене електричне енергије која јасно одражава трошкове, у потпуности узимајући у обзир инвестиционе потребе европских интеграција и импликације социјалне сигурности.*	*Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године*
3	**Унапређење капацитета и квалитета инфраструктуре и услуга из области транспорта** *Усклађивање стандарда и норматива тј. националног законодавства са ЕУ прописима, у циљу унапређења конкурентности и привлачења саобраћајних токова на српске саобраћајнице.*	*ПР 2018. стр. 72. – Да побољша безбедност саобраћаја на путевима предузимањем мера за смањење смртних случајева и постигне напредак по питању интелигентних транспортних системима (дефинише стратешки оквир, усвоји законодавство и побољша капацитете за спровођење и примену).* *ПР 2018. стр. 72. – Да испуњава услове из прве прелазне фазе у оквиру Споразума о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја (ECAA).*	*План развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2015. до 2020. године* *Берлински процес (Connectivity agenda)*
4	**Реформа железнице** *Функционисање одрживих железничких предузећа са јасно утврђеним циљевима и задацима, која ће пословати по тржишним принципима; Унапређење и рационализација железничке мреже и услуга, као и наставак процеса отварања тржишта у складу са Уговором о оснивању Транспортне заједнице, прописима ЕУ, европским стандардима и праксом.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 - Планови Србије да и даље сматра реформе железничког сектора приоритетним су адекватни, за то је издвојено довољно ресурса и све је у складу с циљем прогресивне интеграције на европском тржишту железничког саобраћаја.*** *ПР 2018. стр. 72. – Да настави да се фокусира на спровођење реформе железнице, укључујући отварање тржишта, изјаве о мрежи, управљање инфраструктуром и праћење тржишта.* *ПР 2016. стр 51. – Да настави да се фокусира на реформу железнице.*	*Закон о јавним предузећима* *План за реформу железнице 2016-2020*
	СЕКТОРСКИ РАЗВОЈ		
	Развој сектора пољопривреде		

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
5	**Унапређење конкурентности пољопривредних произвођача и прерађивача** *Спровођење мера руралног развоја кроз националне и ИПАРД програме и унапређење процеса укрупњавања земљишта.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 – Тржиште некретнина за пољопривредно земљиште ометено је лошом регистрацијом катастра/имовине, применом закона о реституцији, као и дуготрајним поступцима за решавање предмета у судовима. Оваквим изазовима би се у будућности могла бавити реформа ПЕР-а о побољшању геопросторног сектора.*** *ПР 2018. стр. 69. – Да спроводи мере поверене у оквиру ИПАРД II програма и затражи поверавање задатака у вези са извршењем буџета за друге мере у оквиру програма.* *ПР 2018. стр. 69. – Да заврши и настави са спровођењем акционог плана за усклађивање са правним тековинама ЕУ у области пољопривреде и руралног развоја.* *ПР 2016. стр. 48. – Да предузме све неопходне кораке да испуни захтев како би јој били поверени задаци извршења буџета за програм ИПАРД II, укључујући расподелу одговарајућих ресурса и јачање капацитета свих тела програма ИПАРД и побољшање поступака за спровођење; да усвоји акциони план за усклађивање са правним тековинама ЕУ у области пољопривреде и руралног развоја и започне са његовим спровођењем.* *ММФ – Прилагодити висину субвенција по хектару укупном броју пријава које су предате до истека рока 30.6.2016, при чему би укупне исплате субвенција требале остати у границама предвиђених буџетских средстава.*	*Закон о пољопривреди и руралном развоју* *Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије 2014–2024. године* *Национални програм за пољопривреду 2017–2020. године* *Национални програм за рурални развој 2017–2020. године* *Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју* *ИПАРД програм за Републику Србију за период 2014-2020. године*
	Развој сектора индустрије		
6	**Подизање конкурентности индустрије** *Израда нове стратегије индустријског развоја користећи резултате процеса израде Стратегије за паметне специјализације и стварање услова за развој нових финансијских тржишта.*	***ЕКОФИН 2018 П5 – Користити налазе вежбе паметне специјализације како би се финализовала нова индустријска стратегија и обезбедило да су сви инструменти подршке компанијама у складу са правилима о државној помоћи.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Планови за повећање конкурентности прерађивачке индустрије сачињени су од административних корака за припрему нове индустријске стратегије. Потребно је паралелно увести нове инструменте индустријске подршке у корист мањих и домаћих инвеститора. Тренутни ЕРП изоставља развој нових инструмената и бави се само процесом нове стратегије, што указује на ниске амбиције политике у овој области.*** *ЕКОФИН 2016 П5 – Да унапреди пословно окружење и подстиче приватне инвестиције.* *ПР 2018. стр. 82. – Да развија свеобухватну индустријску политику засновану на начелима ЕУ, а коришћењем закључака из спровођења паметне специјализације.*	*Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
		ПР 2018. стр. 82. – Да уложи напоре за повећање предвидљивости пословног окружења, са нагласком на решавању питања непредвидљивих парафискалних намета. *ПР 2016. стр.61. – Да уложи напоре за побољшање предвидљивости пословног окружења и програма подршке МСП, са наласком на смањењу трошкова приступа финансијама.*	
	Развој сектора услуга		
	ПОСЛОВНИ АМБИЈЕНТ И БОРБА ПРОТИВ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ		
7	**Трансформација Пореске управе** *Додатно поједностављење и обједињене пореске процедуре и боље обучавање особља, као и побољшање оперативних активности на сузбијању сиве економије.*	***ЕКОФИН 2018 П6 – Смањити високе трошкове рада (non-wage labour cost) за послове који се налазе у нижим нивоима дистрибуције плата.*** *ЕКОФИН 2017 П2 – Да се подржи фискални сценарио кроз још јачу реформу Пореске управе.* *ЕКОФИН 2017 П5 – Да се успостави систем управљања ризиком у циљу побољшања функционисања Пореске управе.* *ЕКОФИН 2016 П2 – Да даље унапреди наплату прихода на систематски начин погодан за привреду, тако што ће спровести Програм трансформације Пореске управе.* *ПР 2018. стр. 76. – Да уклони дискриминације у примени акциза на увезена јака алкохолна пића.* *ПР 2018. стр. 76. – Да убрза спровођења програма реформе Пореске управе ради даљег поједностављења пореских поступака, поједностављење активности Пореске управе и обезбеђивање довољно људских и технолошких ресурса како би се побољшала наплата пореза и борба против неформалне економије.* *ПР 2016. стр. 55. – Да настави да спроводи Програм трансформације Пореске управе, нарочито поједностављењем пореског поступка и додељивањем довољно људских и технолошких ресурса, како би се побољшала наплата пореза и борба против неформалне економије.*	*Програм трансформације Пореске управе Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020* *Стратегија за реформу јавне управе Републике Србије*
8	**Унапређење управљања капиталним инвестицијама** *Успостављање јединствене платформе за планирање капиталних инвестиција и методологије за анализу и планирање капиталних инвестиција.*	***ЕКОФИН 2018 П2 – Даље побољшати састав јавне потрошње смањењем некаматних текућих расхода и повећањем капиталне потрошње као удела у БДП у средњорочном периоду. Да би се боље планирале и извршавале јавне инвестиције, потребно је развити јединствени механизам за приоритизацију и праћење свих инвестиција, без обзира на извор финансирања.*** *ЕКОФИН 2017 П4 – Да се прошири обим Single project pipeline како би покрила све велике инвестиционе пројекте, без обзира на њихов извор финансирања и да се успостави јасна веза са буџетским процесом.* *ЕКОФИН 2016 П4 – Да ради на решавању питања*	*Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
		слабог спровођења капиталних јавних расхода тако што ће унапредити одређивање приоритета и управљање у тој области. *ПР 2018. стр.10. – Србија још увек има потребу да развије јединствени механизам за приоритизацију свих инвестиција без обзира на изворе финансирања, како је предвиђено програмом реформе управљања јавним финансијама усвојеним од стране Владе.* *ММФ – Унапредити извршење и смањити недостатке у погледу квантитета и квалитета јавне инфраструктуре. Појаснити улогу Министарства финансија, Комисије за капитална улагања и Експертске комисије и укинути изузимање пројеката који су финансирани кроз ИПА фондове и на основу међудржавних споразума.*	
9	**Побољшање приступа финансијским средствима за МСПП** *Стварање услова за развој нових финансијских инструмената, као и унапређење спремности МСПП за приступ различитим изворима финансирања.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 – Мера подршке иновацијама и технолошком развоју подразумева и подршку приватним компанијама кроз Фонд за иновације и представља пример циљане и добро имплементиране активности подршке за МСП.*** *ЕКОФИН 2017 П5 – Да се развије регулаторни оквир за нове финансијске инструменте, укључујући приступ изворима финансирања.* *ЕКОФИН 2016 П5 – Да уведе програм гаранција за зајмове малим и средњим предузећима.* *ПР 2018. стр. 82. – Повољни кредити и гаранције за МСП обезбеђују се кроз Фонд за развој и преко заједничких програма са пословним банкама, укључујући и обезбеђивање преко COSME. Међутим, приступ финансијама је и даље проблематичан и представља кључну препреку за развој сектора. Дисциплина плаћања је слаба. Као одговор на то, Србија би требало да убрза усклађивање својих правила која се тичу плаћања, затезних камата, убрзаног поступка повраћаја и обештећења у складу са Директивом ЕУ у овој области. Србија треба да унапреди предвидивост пословног и административног окружења за МСП.* *ПР 2016. стр. 35. – Боље регулисање и смањење обима парафискалних намета, нарочито за МСП.* *ПР 2016. стр. 61. – Да уложи напоре за побољшање предвидљивости пословног окружења и програма подршке МСП, са нагласком на смањењу трошкова приступа финансијама.*	*Стратегија за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015 до 2020. године*
10	**Успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине кроз унапређење функционалности Зеленог фонда** *Успостављање одрживог финансијског, правног и*	*ПР 2018. стр.87. – Да повећа административне и финансијске капацитете јачањем Агенције за заштиту животне средине, операционализацијом Зеленог фонда и обезбеђивањем одговарајућих средстава за њега, као и даљим побољшањем међуинституционалне координације, нарочито међу институцијама на централном и локалном нивоу.*	*Национални програм заштите животне средине*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
	институционалног оквира који ће обезбедити предвидивост, стабилност и континуитет у инвестирању у заштиту животне средине.		
11	**Увођење корпоративног управљања у јавним предузећима** *Професионализација органа управљања у јавним предузећима и систем контроле рада јавних предузећа.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 – Предложена реформа се бави само процедуралним правилима именовања. Потребно је предузети много амбициозније кораке како би се политика уклонила из свакодневног управљања овим компанијама.*** *ЕКОФИН 2016 П2 – Наставак организационог и финансијског реструктурирања великих јавних предузећа.* *ПР 2018. стр. 48. – Приватизација и реструктурирање предузећа у државној својини је напредовало, иако изазови остају.*	*Закон о јавним предузећима*
12	**Поједностављење поступака за пословање привредних субјеката** *Успостављање јединственог јавног регистра административних поступака и укидање сувишних (гиљотина прописа), као и јединствене контактне тачке (ЈЕКТ) са информацијама за кориснике услуга, а у циљу смањења трошкова пословања, бољег пословног окружења и правног оквира за пословање.*	***ЕКОФИН 2018 П5 – Спроводити Закон о накнадама тако да парафискални намети буду предвидиви и засновани на принципу „накнада за услугу“.*** *ЕКОФИН 2017 П5 – Да се уреди износ и број парафискалних намета на државном нивоу.* *ЕКОФИН 2016 П2 – Да настави са реформом државне управе као што је предвиђено.* *ЕКОФИН 2016 П5 – Да унапреди пословно окружење и подстиче приватне инвестиције тако што ће развијати транспарентнији и мање оптерећујући систем парафискалних намета, увести програм гаранција за зајмове малим и средњим предузећима и поново покренути „гиљотину прописа“.* *ПР 2018. стр. 47. – Пословно окружење је донекле унапређено, али је још увек потребно отклонити значајне слабости.* *ПР 2018. стр. 51. – Боље регулисање и смањење парафискалних намета.* *ПР 2018. стр. 82. – Да уложи напоре за повећање предвидљивости пословног окружења, са нагласком на решавању питања непредвидљивих парафискалних намета.*	*Стратегија за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015 до 2020. године* *Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године* *Национални програм за сузбијање сиве економије*
13	**Унапређење делотворности инспекцијског надзора** *Унапређење координације инспекција, законско уређивање и успостављање информационог система.*	***ЕКОФИН 2018 П5 – Обезбедити предвидивост и контролу ризика при фитосанитарним проверама на граници.*** ***ЕКОФИН 2018 П6 – Потребно је посветити још пажње смањењу рада на црно.*** *ЕКОФИН 2017 П5 – Да се обезбеди боља циљаност и ефикасност инспекција.* *ЕКОФИН 2016 П2 – Да настави са реформом државне управе као што је предвиђено.* *ПР 2018. стр.24 . – Почела је реформа инспекцијских служби са циљем повећања њихове одговорности.*	*Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији* *Стратегија е-Управе од 2015-2018. године*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
		Потребно је доследно спроводити делотворан надзор и одвраћајуће санкције у случајевима противправних радњи. *ПР 2016. стр. 40. – Да ојача капацитете и независност инспектора.*	
14	**Унапређење геопросторног сектора као подршка инвестиционом одлучивању** *Пружање подршке инвестиционом одлучивању, делотворним обезбеђивањем података из сфере Геопросторног сектора, стимулативно делујући на унапређење инвестиционог амбијента.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 – Ова мера би требало да буде надограђена у комплетан, дигитализован и ажуриран катастар за целу земљу. Да би се то десило, министарства и правосуђе морају бити укључени у меру, која је у овом моменту искључиво одговорност Геодетског завода.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Тржиште некретнина за пољопривредно земљиште ометено је лошом регистрацијом катастра/имовине, применом закона о реституцији, као и дуготрајним поступцима за решавање предмета у судовима. Оваквим изазовима би се у будућности могла бавити реформа ПЕР-а о побољшању геопросторног сектора.***	*Стратегија мера и активности за повећање квалитета услуга у области геопросторних података и уписа права на непокретностима у званичној државној евиденцији – Реформски пут РГЗ-а до 2020. године*
	ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ И ДИГИТАЛНА ЕКОНОМИЈА		
15	**Пакет мера за финансијску подршку истаживањима и иновацијама које доприносе развоју економије засноване на знању** *Подршка иновационим и компетитивнит пројектима у научноистраживачким организацијама и приватном сектору; Трансфер технологија и комерцијализација резултата научних истраживања која доприносе креирању друштва заснованог на знању.*	***ЕКОФИН 2018 П5 – Користити налазе вежбе паметне специјализације како би се финализовала нова индустријска стратегија и обезбедило да су сви инструменти подршке компанијама у складу са правилима о државној помоћи.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Мера подршке иновацијама и технолошком развоју подразумева и подршку приватним компанијама кроз Фонд за иновације и представља пример циљане и добро имплементиране активности подршке за МСП.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Мере за побољшање приступа финансијама за МСП, требало би да се фокусира на увођење нових финансијских инструмената: смањење трошкова и обезбеђење средстава за иновативне, младе компаније које имају потенцијала за раст, повећање инвестирања у областима као што су финансирање иновација, финансирање инфраструктуре и пројеката заштите животне средине.*** *ЕКОФИН 2017 П5 – Да се развије регулаторни оквир за нове финансијске инструменте, укључујући приступ изворима финансирања.* *ЕКОФИН 2016 П5 – Да уведе програм гаранција за зајмове малим и средњим предузећима.* *ПР 2018. стр.85. – Да спроведе националну стратегију истраживања, а нарочито да подстиче сарадњу између индустрије и академских кругова.* *ПР 2016. стр. 86. – Да усвоји акциони план како би спровела стратегију и мапу пута научне и истраживачке инфраструктуре, да подстиче сарадњу између индустрије и академских кругова и да*	*Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије од 2016 до 2020. године* *Стратегија за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015 до 2020. године*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
		повећа ниво инвестиција у истраживање. *ПР 2018. стр. 82. – Да унапреди предвидивост пословног и административног окружења за МСПП.* *ПР 2016. стр. 35. – Боље регулисање и смањење обима парафискалних намета, нарочито за МСПП.* *ПР 2016. стр. 61. – Да уложи напоре за побољшање предвидљивости пословног окружења и програма подршке МСПП, са нагласком на смањењу трошкова приступа финансијама.*	
16	**Унапређење сервиса електронске управе кроз развој националне информационо-комуникационе инфраструктуре** *Унапређење регулативе, изградња мрежа великог протока, као и консолидација постојећих мрежа како би се обезбедили савремени сервиси електронске управе свим корисницима.*	***ОЦЕНА ЕК 2018 – Мера не описује специфичне услуге које ће јавне институције пружити на унапређеној мрежи. ЕРП-ом се не предвиђају правила везана за е-владу и е-услуге преко Интернета, и то још увек остаје у фази развоја. Сектору су потребне инвестиције, али слаба регулатива тржишта отежава експанзију, док су још увек присутне и неке протекционистичке мере.*** *ПР 2018. стр.68. – Да доврши хармонизацију законодавног оквира у погледу електронских комуникација са регулаторним оквиром ЕУ из 2009. године.* *ПР 2018. стр.68. – Да предузме делотворне мере за побољшање приступа оператера телекомуникационој инфраструктури, нарочито каналима, антенама и оптичкој инфраструктури.* *ПР 2018. стр.68. – Да развије националну стратегију о сајбер безбедности.*	*Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године* *Стратегија развоја електронских комуникација у Републици Србији од 2010 до 2020. године* *Стратегија развоја мрежа нове генерације до 2023. године*
	ТРГОВИНСКЕ РЕФОРМЕ		
17	**Унапређење услова и уклањање препрека трговини** *Ступање у чланство Светске трговинске организације, примена споразума ЦЕФТА и Вишегодишњег акционог плана за стварање регионалне економске области и активности Националног координационог тела за олакшање трговине.*		*Закон о потврђивању Додатног Протокола 5 уз Споразум о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у Централној Европи (ЦЕФТА 2006)* *Закон о потврђивању Одлуке Мешовитог комитета између држава ЕФТА и Републике Србије број 2/2018 о измени Анекса IV Споразума о слободној трговини између држава ЕФТА и Републике Србије о олакшавању трговине* *Одлука Владе Републике Србије о оснивању* Националног координационог тела за

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
			олакшавање трговине Акциони план Националног координационог тела за олакшање трговине за 2018. и 2019. годину
	ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ		
18	**Квалификације оријентисане према потребама тржишта рада** *Реформа средње стручног образовања увођењем модела дуалног и предузетничког образовања.*	***ЕКОФИН 2018 П6 – Укључити активно све релевантне актере у процес ширења дуалног образовања у земљи.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – У погледу НОК ништа није урађено у претходне 3 године (преписују се исте активности у гантограму).*** *ЕКОФИН 2017 П6 – Да се уведе дуално образовање у стручном образовању и обуци у блиској сарадњи са социјалним партнерима и пословном заједницом.* *ПР 2018. стр. 85. – Да повећа учешће деце у образовању у раном детињству, нарочито деце из угрожених средина.* *ПР 2018. стр. 85. – Да заврши оснивање система за национални оквир квалификација.* *ПР 2018. стр. 86. – Да национални модел учења заснован на практичном раду за стручно образовање и обуке буде усредсређен на успостављање механизама за осигурање квалитета и праћење.* *ПР 2018. стр. 86. – Да студијски програми у високом образовању више одговарају захтевима тржишта рада.* *ПР 2016. стр. 87. – Да настави са спровођењем Акционог плана за реформу образовања у складу са распоредом.* *ПР 2016. стр. 87. – Основати Националну агенцију за програм Еразмус +.*	*Стратегија развоја образовања до 2020. године*
	ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА		
19	**Повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија и јачање формалног запошљавања** *Доношење нових реформских прописа чија примена ће омогућити повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему*	***ЕКОФИН 2018 П6 – Значајно повећати укљученост незапослених лица у активне мере тржишта рада, нарочито жена и Рома. Потребно је посветити још пажње смањењу рада на црно.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Унапређење реформи институција тржишта рада у Србији, могло би допринети ширењу могућности запошљавања и јачању формалног запошљавања. Предвиђено успостављање правних оквира за рад приватних агенција за запошљавање и за сезонски рад, треба да буде настављено без даљих одлагања.*** *ЕКОФИН 2017 П6 – Да се циљају активне мере на тржишту рада за угрожене групе становништва, укључујући кориснике социјалне помоћи.* *ЕКОФИН 2016 П6 – Да унапреди спровођење циљаних*	*Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (Employment and Social Reform Programmes - ESRP)* *Акциони план Владе Републике Србије за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије*

Број ПСР	Назив области и ПСР	Препоруке[21]	Референтни документи
	социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија, правну уређеност и сигурност радника који раде на сезонским пословима односно флексибилност и правну сигурност за раднике које агенција уступа другом послодавцу кориснику ради привременог обављања послова под његовим надзором и руковођењем.	*мера АПЗ, посебно како би се омогућила реинтеграција радника који буду проглашени за вишак током решавања питања државних предузећа и рационализације државне управе. Да повећа капацитет НСЗ да прошири спровођење таквих мера како би укључила већи број корисника.* *ПР 2018. стр. 80. – Да повећа финансијске и институционалне ресурсе за запошљавање и социјалну политику како би систематичније били усмерени на младе, жене и дуго незапослена лица.* *ПР 2016. стр. 59. – Да обезбеди финансијске и институционалне ресурсе за запошљавање како би систематичније усмеравала младе и дуго незапослене особе.* *ПР 2016. стр. 59. – Да знатно ојача двостране и тростране социјалне дијалоге на свим нивоима, укључујући консултације о нацрту законодавства.* *ПР 2016. стр. 59. – Да додатно повећа административне капацитете Инспектората за рад, како би се подржало спровођење националног програма за борбу против сиве економије.*	
СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ, СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА И ЈЕДНАКЕ МОГУЋНОСТИ			
20	**Унапређење адекватности, квалитета и таргетираности мера социјалне заштите** *Унапређење социјалне заштите и адекватности давања за материјално угрожене појединце и породице и рањиве групе становништва, што ће бити омогућено информационим повезивањем различитих сектора (израда социјалних карти). Унапређење обухвата корисника новчане социјалне помоћи успостављањем функционалније сарадње центара за социјални рад и филијала Националне службе за запошљавање у делу радне активације радно способних корисника НСП.*	***ЕКОФИН 2018 П6 – Убрзати предвиђене реформе како би се боље усмериле на социјалну помоћ.*** ***ОЦЕНА ЕК 2018 – Реформа је и даље у раној фази (иако је три године у ЕРП) и не дозвољава процену њеног утицаја у борби против сиромаштва.*** *ПР 2018. стр. 80. – Да повећа финансијске и институционалне ресурсе за запошљавање и социјалну политику како би систематичније били усмерени на младе, жене и дуго незапослене лица.* *ПР 2018. стр. 80. – Да побољша адекватност система социјалних давања како би се обезбедила делотворнија подршка оним деловима становништва којима је то највише потребно.* *ПР 2018. стр. 80. – Да знатно ојача двостране и тростране социјалне дијалоге на свим нивоима.* *ПР 2016. стр. 59. – Да обезбеди финансијске и институционалне ресурсе за социјалну политику како би систематичније усмеравала младе и дуго незапослене особе.* *ПР 2016. стр. 59. – Да повећа ефикасност социјалних користи за људе испод прага сиромаштва.* *ПР 2016. стр. 73. – Потребна је одржива институционална поставка за промовисање равноправности полова (с адекватним средствима).*	*Закон о социјалној заштити* *Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (Employment and Social Reform Programmes - ESRP)*

4.3. Анализа по областима и структурне реформе

4.3.1. Област РЕФОРМА ТРЖИШТА ЕНЕРГИЈЕ И ТРАНСПОРТА

а) Анализа главних препрека

Стање енергетске и транспортне инфраструктуре у региону представља препреку економском развоју и трговинској интеграцији. Недовољно развијена саобраћајна инфраструктура и нехармонизован регулаторни оквир доводи до високих трошкова транспорта и ниског нивоа трговинске интеграције са ЕУ, као и унутар самог региона. Потребе за реконструкцијом делова преносне и дистрибутивне мреже које то захтевају, као и оперативне мере редукције које се предострожно предузимају, директно утичу на поузданост и стабилност читавог система.

ЕУ промовише трансевропске мреже у областима транспорта, енергетике и телекомуникација како би ојачала унутрашње тржиште и допринела расту БДП и запослености. У области трансевропских енергетских мрежа статус Србије је умерено добар. Известан напредак је остварен везан за претходну препоруку ЕК о гасном интерконектору са Бугарском, оперативним планирањем и развојем инфраструктуре. Такође, а усвојена је и Уредба о утврђивању Програма остваривања Стратегије развоја енергетике РС до 2025 године са пројекцијама до 2030. године, за период 2017-2023 у октобру 2017. године, којим су дефинисани стратешки енергетски пројекти у области електроенергетике (пројекти у области производње електричне енергије, преноса и дистрибуције електричне енергије, топлотне енергије, области обновљивих извора енергије), области нафте (истраживање и производња, прерада, транспорт, промет, могућност прераде уљаних шкриљаца), области природног гаса (пројекти гасне интерконекције, проширење подземног складишта гаса, изградња магистралних,разводних и дистрибутивних гасовода), област угља (истраживање лежишта угља, отварање нових површинских копова), област енергетске ефикасности у сектору потрошње енергије, као и финансијска средства неопходна за њихову реализацију. Даљи фокус је јачање људских капацитета који раде на преношењу правних тековина ЕУ у српско законодавство, њиховом спровођењу и извршењу; усвајање планова за одржавање целе основне (*Core*) ТЕН-Т мреже; убрзање припрема за изградњу гасног интерконектора. У области транспортних мрежа, Србија игра активну улогу у WB6 Агенди и остварила је значајан напредак у предузимању мера за реформу повезивања. Законодавство ЕУ о правима путника је неопходно спровести у свим видовима транспорта. Кључно је да Србија обезбеди усклађеност са **ТЕНТ-Т** Уредбом у погледу спровођења планираних пројеката транспортне мреже, укључујући пројекте железничке мреже на деоници од Будимпеште до Београда и од Београда до границе са Црном Гором. Србија треба да настави да спроводи приоритетне пројекте који се тичу основне ТЕН-Т и свеобухватне (Comprehensive) ТЕН-Т мреже.Такође, Србија наставља да усклађује своје законодавство у области интероперабилности.[22]

Енергетика

У сфери регионалних интеграција у области енергетике, Србија има умерено добар статус. По питању претходних препорука ЕК, напредак је остварен, али ограничен на промовисање инвестиција у енергетску ефикасност и обновљиву енергију. **Србија има потребу да:** спроведе мере у циљу потпуног раздвајања „Србијагаса“ и развоја конкурентности на тржишту гаса; у потпуности спроведе реформске мере повезивања у

[22] Извештај о напретку Европске Комисије (Progress Report 2018. – ПР 2018.) стране 75, 76.

енергетском сектору; даље ојача људске капацитете и промовише улагања у енергетску ефикасност и ОИЕ.

По питању унутрашњег енергетског тржишта, законодавни и регулаторни оквир у Србији је усклађен са трећим енергетским пакетом ЕУ, што је предуслов за интероперабилност електроенергетских система ЈИЕ и ЕУ. За спровођење ефикасне реформе тржишта енергије потребно је унапређење институционалних капацитета, у којима је изражен недостатак људских и финансијских ресурса. Завршено је правно раздвајање државних предузећа, а потребно је финализирати започета функционална раздвајања. Уз то, неопходно је ојачати капацитете за планирање ЕПС-у. Агенција за енергетику РС је правно функционално независна али њен капацитет није довољан како би се унапред обављали сви регулаторни задаци предвиђени у оквиру трећег енергетског пакета и нових правних тековина ЕУ. Израђена су Правила о раду дистрибутивног система природног гаса, а пренос ресурса из „Србијагаса“ на предузеће „Транспортгас Србија“ тек треба започети.

Забележен је напредак у имплементацији програма либерализације и увођење конкуренције у енергетским услугама које се испоручују преко мрежа. Нови учесници на тржишту су подстакнути да уђу у сектор енергетике. Тржиште ЕЕ и природног гаса је отворено (гас од 2015. године), а сви купци имају право да бирају своје снабдеваче. У оба сектора, домаћинства и мали купци имају право да се снабдевају по регулисаним ценама[23].

Гасну инфраструктуру карактерише линијски транспортни систем природног гаса са само једним улазом у земљу (Мађарска), што је неповољно са становишта енергетске безбедности и развоја тржишта. Обезбеђивање гасне интерконекције са суседним државама отвара могућност допремања природног гаса и из других праваца. **Пројекат гасне интерконекције Бугарска-Србија** омогућава диверсификацију снабдевања гасом Србије, али доприноси и сигурности снабдевања гасом читаве Европе. Овај интерконектор би требао постати оперативан крајем 2022. године.

Бржи развој енергетског сектора и регионалне интеграције ограничавају неефикасни производни капацитети (просечна старост преко 35 година, а губици у дистрибуцији ЕЕ су међу највишим у региону), као последица дугогодишњег одсуства улагања у нове производне капацитете и недовољног улагања у развој система. Потражња за ЕЕ и гасом, нарочито у индустрији расте. У 2017. је повећана размена ЕЕ. Изградња новог блока на угаљ у ТЕ Костолац снаге 350 MW, новог гасног блока у Панчеву од 140 MW и изградња ветропракова од 500 MW биће у функцији супституисања енергије из производних капацитета чије се повлачење из погона планира због завршетка њиховог експлоатационог века. Побољшању **енергетске стабилности и регионалне интеграције** допринеће изградња система за пренос ЕЕ 400 kV напонског нивоа “**Трансбалкански коридор**”, који спаја тржишта источне и западне Европе. Двоструки интерконективни 400 kV далековод између Србије и Румуније је са српске стране завршен и пуштен у рад у децембру 2017[24]. Оквирни споразум између ЕМС и косовског оператора КОСТТ није у потпуности спроведен што представља један од приоритета. У децембру 2017. године, ЕМС је потписао је споразум о пружању услуга са Канцеларијом за заједничке алокације ЈАО из Луксембурга за границу са Хрватском, а од почетка 2019. године овај споразум ће се примењивати и за границу са Бугарском. На осталим границама се спроводе билатерално координисане

[23] ПР 2018, страна 68, 69

[24] ПР 2018, страна 68, 76

аукције (4 границе) или се аукције самостално спроводе од стране ЕМС-а (2 границе).[25]

Србија је достигла висок ниво усклађености са ЕУ стандардима у погледу сигурности снабдевања. Основана је Управа за резерве енергената, а надаље је потребно спровести Акциони план за Директиву о минималним резервама нафте. Сагласно документу Енергетски биланс РС за 2018. годину[26], подаци за Србију за 2016. годину су следећи:

- Нето увозна зависност Србије износила је 30,31%.
- Домаћа производња електричне енергије задовољава потребе осим у зимском периоду када постоји потреба за увозом електричне енергије. Међутим, домаћа производња сирове нафте је задовољила 42% потреба, а домаћа производња природног гаса 30% потреба, те се преостале количине сирове нафте и природног гаса обезбеђују из увоза.
- Домаћа производња примарне енергије износила је 10,845 М тое, а нето увоз енергије и енергената износио је 4,764 М тое.
- Укупна потрошња примарне енергије износила је 15,717 М тое у 2016. години.

Цена ЕЕ у Србији је бар 30% нижа од цене у било којој другој земљи ЈИЕ за домаћинства. Адекватна дугорочна политика регулисаних цена, предвидљива за купце и инвеститоре, важна је за одржив развој енергетских система. Потребно је градуирано усвајање нових енергетских тарифа[27] и успостављање цене ЕЕ тако да одражава трошкове регулисаних делатности (мрежарине), као и тржишне цене за ЕЕ. Тарифе такође морају да одражавају ниво инвестиција и одржавања у сектору ЕЕ који су потребни за постепену имплементацију, у транзиционом периоду, aqui communitaire, односно примену строгих критеријума и мера (најбољих доступних технологија) садржаних у европским директива (заштита животне средине и климатске промене, индустријска директива, директива о великим ложиштима). Новим ценама требало би између осталог, стимулисати преко потребне инвестиције у енергетску ефикасност.

Потребно је повећати улагања у енергетску ефикасност[28]. Спровођење мера енергетске ефикасности треба да има већи приоритет узимајући у обзир изузетно високу енергетску интезивност (велико трошење ЕЕ пре свега због грејања на ЕЕ). Закон о енергетици РС у највећем делу преноси **Директиву о обновљивој енергији**, и у последњем периоду је усвојено неколико подзаконских аката. Тек предстоји усвајање подзаконског акта о биогоривима. Постојеће законодавство о ефикасном коришћењу енергије и о енергетским својствима зграда је делимично усклађено са Директивама ЕУ. МГСИ ради на пуном усклађивању са захтевима директива у области енергетске ефикасности у зградарству, а рад на пуном усклађивању са директивом 2012/27/ЕУ треба да почне почетком 2019. године са реализацијом пројекта који се финансира средствима ИПА 2014. Примена наплате топлотне енергије према измереној потрошњи енергије у системима даљинског грејања одвија се постепено и у наредном периоду је потребно интензивирати овај процес. Србија је усвојила свој трећи акциони план у области **енергетске ефикасности** у децембру 2016. а у јуну 2017. је поднела први годишњи извештај у оквиру Директиве о енергетској ефикасности.

---

[25] ПР 2018, страна 68

[26] „Службени гласник РС“ број 119/17. Документ приказује енергетски биланс, и то: реализација за 2016., процена стања за 2017. и пројекције за 2018. годину.

[27] ЕКОФИН, страна 8

[28] ЕКОФИН, страна 8

У наредном периоду потребно је даље услагласити законодавство са захтевима директива у области енергетске ефикасности. Потребно је израдити правни оквир за коришћење чистих и енергетски ефикасних возила у друмском транспорту и о интелигентним транспортним системима. **Неопходно је знатно повећати административне капацитете на свим нивоима.** Капацитети Одсека за енергетску ефикасност при МРЕ нису довољни за спровођење правних тековина ЕУ. **Србији недостаје систем одрживог финансирања за мере енергетске ефикасности.** Потребно је повећати капацитете за рад Буџетског фонда за унапређење енергетске ефикасности и увести систем енергетског менаџмента у приватном и јавном сектору, којим треба да буде обухваћено око 70% потрошње примарне енергије.

Енергетска постројења која имају високе емисије гасова са ефектом стаклене баште, у условима недовољног коришћења одрживих извора енергије (ОИЕ), негативно утичу на животну средину и здравље грађана. Циљ у погледу националних обновљивих извора Србије за 2020. годину је да они чине 27% бруто финалне потрошње енергије. Најновији подаци (2015.) показују да је учешће ОИЕ 21,8%. Изградња ветроелектрана укупне снаге 500 MW (рок крај 2019. године) и других постројења која користе ОИЕ, допринеће повећању учешћа удела ОИЕ у бруто финалној потрошњи енергије Међутим, Србија још увек није на путу да постигне свој циљ од 27% [29].

Везано за нуклеарну енергију, нуклеарну сигурност и заштиту од зрачења, законодавство РС је делимично усклађено са правним тековинама ЕУ. Србија има једну нуклеарну локацију са два нуклеарна реактора за истраживање и складиште радиоактивног отпада, као и један напуштени рудник уранијума. Поред новоизграђеног складишта радиоактивног отпада, два стара складишта су лиценцирана у новембру 2016. године. Акциони план тек треба да буде израђен за стављање ван погона реактора А на локацији Винча. У току су припремне активности за побољшање радиолошке и безбедносне ситуације на локацији Винча. Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије нема довољан буџет ни људске капацитете, а инспекцијске функције још увек нису пренете на њу[30].

Саобраћај

По питању евроских интеграција, када је реч о правним тековинама ЕУ, кључни стратешки документи су донети, али је за Србију неопходно да усвоји ажурирану стратегију за развој транспорта 2016-2025, стратегију за транспорт опасног терета и припреми стратегије за ваздушни и друмски транспорт. Србија је 2017. ратификовала Уговор о оснивању транспортне заједнице и усвојила Национални програм јавне железничке инфраструктуре за период 2017- 2021.

Неопходно је ојачати укупне административне капацитете за све видове транспорта уз поједностављење организације и бољу обуку особља. Уз то, Србија нарочито треба да: побољша безбедност саобраћаја на путевима предузимањем мера за смањење смртних случајева и постигне напредак у развоју интелигентних транспортних система (дефинише стратешки оквир, усвоји законодавство и побољша капацитете за спровођење и примену); настави да се фокусира на спровођење реформе железнице (укључујући отварање тржишта и управљање инфраструктуром); испуњава услове из прве прелазне фазе у оквиру

[29] ПР 2018, страна 69

[30] ПР 2018, страна 69

Споразума о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја (ECAA)[31].

Мрежа путева Србије није у потпуности изграђена у погледу техничко-експлоатационих перформанси и значајан део деоница је у лошем стању услед недовољно издвајања средстава за одржавање путева. У току је изградња великих инфраструктурних пројеката у складу са националним и регионалним приоритетима: (Коридор 10 (јужна деоница ка Македонији од 74,2 km – 96,9% физичке реализације; источна деоница ка Бугарској од 86,9km – 96,8% физичке реализације); Рута 4 Београд – Јужни Јадран од 258,7 km и степеном физичке реализације од 63,2%; Шумадијски коридор – тек почео да се гради у другој половини 2018.), **као и имплементација програма рехабилитације националне мреже путева и повећање безбедности на око 5.000 км националних путева.** Завршени су велики делови Јужног и Источног огранка Источног/Источно-медитеранског коридора. Почела је изградња последњег дела београдске обилазнице[32]. Потребно је решити питање наплате накнаде на путевима које потенцијално дискриминише стране операторе[33]. Повећањем цене путарине од 2017. обезбеђује се више средстава за адекватно одржавање путева.

У погледу **друмског транспорта**, Србија је добро усклађена са законодавством ЕУ. Правни прописи о транспорту опасног терета су на снази, али је потребно њихово додатно усклађивање. Законодавство о превозу терета у друмском саобраћају и путничком саобраћају је добро усклађено са правом ЕУ, што омогућава приступ тржишту за транспорт терета и путника како за домаће тако и за међународно пословање. У фебруару 2017. године, Србија је започела са издавањем лиценци за превоз.

Постојеће не-физичке, регулаторне баријере и процедурална ограничења на граничним прелазима и дуж саобраћајних коридора повећавају путне трошкове и смањују поузданост у пословању са пословним партнерима региона. Остварени прогрес Србије одражава се кроз имплементацију компјутеризованих царинских система (*NCTS*), систематске електронске размене података (*SEED*) и поједностављења одређеног броја процедура за граничне прелазе. Ипак, остаје низ проблема: дуге и скупе инспекције, неефикасност у координацији царинских службеника, као и недовољна интероперабилност железница на граничним железничким прелазима.

У области железнице, **постигнут је добар ниво усклађености прописа у Србији са правним тековинама ЕУ.** У 2018. донета су три нова закона из области железнице који су усклађени са правним тековинама ЕУ, а у току је припрема подзаконских аката.

Застарела железничка мрежа обезбеђује веома скроман путнички и теретни саобраћај и у највећем броју деоница потребно је да буде модернизована. Србија располаже са 3.736 km железничке мреже, од чега је укупна дужина електрифицираних пруга 1.546 km. Преко 55% железничке мреже је старо више од 100 година, а на само 3,6% мреже брзине возова прелазе 100 km/h. У 2017. забележено је 376 мил. km путничког и 3,3 млрд. km теретног саобраћаја, што је по свом обиму на самом зачељу региона (подаци за 2017. годину). За модернизацију железничке мреже посебно су битни пројекти железничке инфраструктуре које се односе на Коридор 10. У 2017. години је реконструсано 135,8 km пруга, док је у 2018. завршена реконструкција 24 km. У току су радови на 349 km пруга (деонице пруга:

[31] ПР 2018, страна 66, 76

[32] ПР 2018, страна 76

[33] ПР 2018, страна 67

Београд – Стара Пазова, Стара Пазова – Нови Сад, Распутница Г – Раковица – Ресник, Мала Крсна – Смедерево, Панчево – Орловат – Римски Шанчеви и Пожаревац - Мајданпек).

Наставак реформе јавних предузећа, поред пројеката унапређења инфраструктурних капацитета, важан је за унапређење железничке мреже и укупне услуге железничког транспорта. Од августа 2015. године из „Железнице Србије“ а.д. су се издвојене уз оснивање нове железничке компаније – „Инфраструктура Железнице Србије” а.д. – управљач јавном железничком инфраструктуром, „Србија Воз” а.д. – друштво за превоз путника и „Србија Карго” а.д. – друштво за превоз терета. Потребно је одржати напредак ка оперативној и финансијској одрживости независних железничких превозника/управљача инфраструктуре. Наставак оптимизације броја запослених планиран је до краја 2018. године. Добар напредак је већ постигнут на отварању железничког тржишта. Коришћење железничке инфраструктуре је омогућено домаћим железничким превозницима од 2016. године, а данас су на мрежи 2 државна и 5 приватних железничких превозника. Отварање тржишта биће постепено у складу са применом Уговора о оснивању Транспортне заједнице. Ипак, потребно је потпуно отварање железничког тржишта. Споразум о о утврђивању граничне процедуре за железнички гранични прелаз Прешево-Табановце између Србије и Македоније је потписан, али је потребно изградити одговарајућу инфраструктуру како би се делотворно спроводио.

Планирано побољшање капацитета и квалитета саобраћајне инфраструктуре и услуга, фокусирно је на активности којима се побољшава безбедност, како је то захтевано стандардима за мрежу програма ТЕН-Т. **У марту 2018. Србија је усвојила нови Закон о безбедности саобраћаја на путевима. Такође, крајем маја 2018. усвојен је нови Закон о путевима који, између осталог, прописује алате за унапређење безбедности путне инфраструктуре.** Правни акти о безбедности железничког саобраћаја су на снази, али су даља побољшања капацитета за обуку, метода испитивања и процедура за издавање дозвола у току[34]. Остварен је **добар напредак** по питању претходних препорука ЕК о реформи безбедности саобраћаја на путевима и реформи железнице. Постигнут је даљи напредак у спровођењу контроле на путевима и по питању капацитета инспекцијских службеника за извршење. Потребно је додатно повећати средства и кадрове при телу за истраживање несрећа које покрива ваздушни, железнички и водни транспорт како би исто било потпуно оперативно[35].

И поред дотрајале и неосавремењене путне инфраструктуре, тренд раста саобраћајних незгода са смртним исходом је заустављен, при чему је број незгода пао са 607 у 2016. на 580 у 2017. години. Међутим, број смртних случајева на путевима је и даље знатно изнад просека у ЕУ, те је потребно уложити додатне напоре како би исти били смањени, нпр. спровођењем и применом правних прописа о безбедности саобраћаја на путевима, кроз едукацију и подизање свести, као и кроз мере којима ће се повећати безбедност путева и возила за кориснике. **Србија је покренула јединствену базу података из области безбедности саобраћаја на путевима** која садржи податке везане за саобраћајне незгоде (прикупља их МУП од 2016. према захтевима CADAS - *Common Accident Data Set*), индикаторе безбедности саобраћаја и др. Сви подаци из јединствене базе су јавно доступни преко веб апликација Агенције за безбедност саобраћаја, сем података који су законом

[34] ПР 2018, страна 67

[35] ПР 2018, страна 66

забрањени.

Интелигентни транспортни системи (ИТС) нису развијени у Србији, изузимајући речни информациони систем имплементиран на Сави и Дунаву (РИС). Један од приоритета Србије у области транспорта је управо развитак ИТС, уз дефинисање стратешког оквира, обезбеђење капацитета и потребних мера за његово коришћење. Новим Законом о путевима дефнисани су интелигентни транспортни системи, уведене приоритетне области и приоритетне активности за примену ИТС и могућност управљачу јавних путева да врше управљање саобраћајем помоћу ИТС. Дефинисан је оквир за увођење ИТС за друмски и железнички саобраћај у процесу креирања Стратегије саобраћаја 2016-2025, који је подржан од стране WBIF (1,9 мил. ЕУР) за припрему националне стратегије развоја и употребе ИТС, са припадајућим акционим планом, али имплементација ИТС касни.

Србија тренутно нема ниједан модеран терминал за претовар контејнера са једног на други вид транспорта. Правни оквир за интермодални транспорт је завршен 2015. Овај вид транспорта обухваћен је постојећим Планом развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у РС 2015-2020. Проблем неоптималног коришћења различитих видова транспорта ће се делимично решити кроз пројекат изградње првог модерног интермодалног терминала у Батајници, као дела логистичког центра у Београду. Поред тога, у току је тендерска процедура за реконструкцију инфраструктурних капацитета на подручју станице Београд Ранжирна за потребе формирања контејнерског терминала, а све у циљу оптималног функционисања „Железнички интегрални транспорт“ доо (државна компанија) је управљач терминала за комбиновани транспорт, пресељен је на привремену локацију ради реализације приоритетног националног програма. Поред наведеног терминала, основани су и други приватни терминали који се и даље развијају. Јавни позив за доделу средстава као стимулативних мера путем јавног позива за унапређење комбинованог транспорта за 2018. објављен је јула 2018. и траје до краја године односно до утрошка средстава.

Учешће водног транспорта у односу на друмски и железнички транспорт бележи раст у последњих неколико година (у току 2015. на унутрашњим водним путевима РС превезено је око 5 мил. тона терета, у 2016. око 9,9 мил. тона, док је 2017. превезено око 10,7 мил. тона). Ове количине терета сврставају Србију на треће место међу европским државама по обиму превоза робе на Дунаву, одмах иза Румуније и Аустрије. У периоду од 2018. до 2022. године, очекује се реализација више пројеката из области унутрашњег водног транспорта (изградња лука, уређење критичних сектора на пловним путевима Дунава и Саве, реконструкција бродских преводница „Ђердап 1“ и „Ђердап 2“, вађења потонуле флоте из Другог светског рата код Прахова, као и неколико ИТС пројеката у овој грани саобраћаја) укупне вредности око 200 мил. ЕУР, који ће бити финансирани делом из Оквирног зајма за развој речне транспортне инфраструктуре, чије се закључивање са ЕИБ очекује до краја 2018. године, а делом из грант средстава из доступних фондова (IPA, WBIF, CEF и др.) Недовољно развијена лучка инфраструктура и застарела лучка супрастуктура негативно утичу на ефикасност, односно брзину претовара у српским лукама, што проузрокује значајан губитак времена за власнике робе (нарочито извознике пољопривредних производа) и бродовласнике, али и негативан ефекат на конкурентност српске робе на иностраном тржишту.

У области транспорта унутрашњим пловним путевима, Србија има висок ниво усклађености са ЕУ стандардима. Систем речних информационих сервиса је у функцији и веома је интероперабилан са системима земаља чланица ЕУ. У саставу

МГСИ налазе се Дирекција за водне путеве која је надлежна за техничко одржавање водних путева и Управа за утврђивање способности бродова за пловидбу.

Законом о пловидби и лукама на унутрашњим водама формирана је Агенција за управљање лукама, као регулаторно тело које се бави управљањем лукама и пристаништима на водним путевима РС. МГСИ активно учествује у Стратегији ЕУ за Дунавску регију (EUSDR). У области унутрашњих водних путева ратификовани су главни међународни споразуми и потписани су и ратификовани билатерални споразуми са суседним земљама. Ипак, потребно је ојачати административне капацитете у овој области.

У области поморског транспорта, **постигнут је добар ниво усклађености са прописа у Србији са правним тековинама ЕУ.** У складу са извештајем IMO аудита Републике Србије који је обављен у априлу 2016. године у Сектору за водни саобраћај и безбедност пловидбе МГСИ формирана је Група за поморску пловидбу. У односу на финансијске могућности и обим послова развијају се одговарајући капацитети за спровођење. Закон о поморској пловидби је у складу са правним тековинама ЕУ о праћењу водног саобраћаја и информационеим системима. У погледу сателитске навигације, Србија још није укључена у програм Галилео[36].

У области ваздухопловства, Србија је достигла добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ и остварила значајан напредак у спровођењу прве прелазне фазе и дела друге прелазне фазе Споразума о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја. Законодавство о безбедности ваздушног саобраћаја је усклађено - радни аранжмани са Европском агенцијом за безбедност ваздушног саобраћаја покривају све аспекте правних тековина ЕУ у области безбедности цивилног ваздухопловства и заштите животне средине од производа, организација и особља. Влада РС и АД Никола Тесла Београд, су у фебруару 2017. године објавили Јавни позив за давање концесије за финансирање, развој кроз изградњу и реконструкцију, одржавање и управљање инфраструктуром АД Аеродром Никола Тесла Београд и обављање делатности оператера аеродрома. Француска компанија "Vinci Airport" изабрана је за концесионог партнера.

<u>Структурна реформа 1.</u> Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре

1. Опис реформе

Изградњом **магистралног гасовода (МГ) Ниш - Димитровград** дужине 108 km обезбеђује се диверзификација праваца и извора снабдевања, уз унапређење сигурности снабдевања Србије, Бугарске и целог региона. Значајно се растерећује северни део гасоводног система. Поред побољшања сигурности снабдевања и даљег развоја дистрибутивне мреже кроз Србију, пројекат омогућава интегрисање постојећих и будућих складишних капацитета природног гаса у јединствен енергетски систем, што је смисао успостављања интегрисаног регионалног тржишта и одредаба Уговора о енергетској заједници. Област гасификације Србије планирана је Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. са пројекцијама до 2030. и Законом о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020.

Пројекат **Трансбалкански коридор** (I фаза) се састоји од четири секције и као циљ има повећање преносног капацитета мреже Западне Србије, повећање сигурности и поузданости напајања електричном енергијом потрошача у Републици Србији, као и изградњу нових

[36] ПР 2018, страна 67

интерконективних далековода (на границама са Румунијом, БиХ и Црном Гором). Прва секција (двосистемски далековод 400 kV Панчево – граница са Румунијом) је већ изграђена и пуштена у погон са наше стране. Активности за секцију II (ДВ 400 kV Крагујевац 2– Краљево 3), које се тичу избора консултанта су реализоване у 2018. години. За секције III и IV је у 2018. планиран почетак израде техничке документације, али је због кашњења у реализацији донације рок за почетак израде померен на Q1 2019. за секцију III и на Q2 2019. за секцију IV.

Ова реформа се налази на јединственој листи приоритетних инфраструктурних пројеката, као и у Програму остварења стратегије (ПОС) 2017-2023.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

МГ Ниш – Димитровград: Завршетак израде Идејног пројекта и Студије оправданости (ЈП Србијагас); Израда Пројекта за грађевинску дозволу и исходовање грађевинске дозволе (ЈП Србијагас, МРЕ); Израда пројекта за извођење (ЈП Србијагас).

Трансбалкански коридор: За секцију II у плану је потписивање уговора за извођење радова. За секције III и IV у плану је почетак израде техничке документације. Усвајање просторног плана подручја посебне намене за секцију III на Влади РС се предвиђа за 4. квартал.

б) Активности планиране за 2020:

МГ Ниш – Димитровград: Израда тендерске документације (ЈП Србијагас, МРЕ, МФИН); Тендерска процедура (МФИН); Изградња (МРЕ).

Трансбалкански коридор: За секцију II, извођење радова на сва три објекта (ТС Крагујевац 2, ТС Краљево 3 и ДВ Крагујевац 2 – Краљево 3). Завршетак израде техничке документације за секцију III.

ц) Активности планиране за 2021:

МГ Ниш – Димитровград: Изградња (МРЕ).

Трансбалкански коридор: За секцију II завршетак радова и пуштање далековода у пробни рад. Завршетак израде техничке документације за секцију IV.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Развој инфраструктуре је предуслов успостављања тржишта енергије, како у оквиру Републике Србије, тако и на регионалном нивоу, а самим тим и развој конкуренције у области енергетике и слободу избора потрошача у погледу снабдевања енергијом и енергентима. Изградњом МГ Ниш - Димитровград се број интерконекција са суседним земљама повећава са 2 на 3, улазних интерконекција са 1 на 2, а технички капацитет улазних интерконекција са 5,238 bcm на 7,038 bcm.

Пројекат Трансбалкански коридор може да има утицаја на умањење разлика у велепродајној цени електричне енергије између нашег региона и Италије. На умањење разлика у цени, велики утицај има и динамика изградње подморског кабла између Црне Горе и Италије.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Непосредни утицај изградње МГ Ниш-Димитровград на запосленост се огледа у додатном ангажовању на пословима везним за управљање и одржавање изграђеног магистралног гасовода. Посредни утицај је преко развојних могућности које се успостављају омогућавањем коришћења природног гаса као економски повољнијег енергента. Утицај

развоја тржишта енергије на родни аспект на дужи рок се огледа преко развоја друштва у целини што имплицитно отвара веће могућности за помоћ државе друштвено рањивим групама.

4. Потенцијални ризици

Потенцијални ризик за спровођење реформе је обезбеђење одрживог извора финансирања за изградњу МГ Ниш-Димитровград. Мера за ублажавање је аплицирање за финансијску подршку из донаторских фондова.

Постоји висок ризик (75%) везан за обезбеђење неопходних финансијских средстава за реализацију преосталих секција пројекта Трансбалкански коридор, па поред активности које се предузимају у циљу добијања донације за секције III и IV, постоји могућност сопственог финансирања путем кредита, као мера за његово ублажавање.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2019	2020	2021
% изграђености магистралног гасовода –100% (2022)	0	30	90
Број изграђених км далековода (km)			60
Смањење емисије CO_2 (tCO_2/god)			/

Напомена: индикатор „смањење емисије CO_2" ће имати смисла тек када ДВ уђе у погон, а то је крај 2021. године, за ДВ Крагујевац 2 – Краљево 3

Структурна реформа 2. Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности и побољшање стања постојеће инфраструктуре у секторима потрошње енергије

1. Опис реформе

У оквиру ове реформе радиће се даље на побољшању регулаторног оквира за унапређење енергетске ефикасности, као и на његовом даљем усклађивању са регулативом ЕУ у овој области. Реформа је у складу са Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, Програмом остваривања стратегије развоја енергетике републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године, Трећим акционим планом за енергетску ефикасности у Републици Србији, као и са Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Измена закона о ефикасном коришћењу енергије у циљу увођења еко дизајна и унапређења постојећих одредби Закона ради његове боље примене (МРЕ); Сагледавање модалитета за рад фонда за енергетску ефикасност као посебне институције (ИПА пројекат/РГ основана од стране МФИН); Почетак прикупљања накнаде за енергетску ефикасност по основу закона о накнадама (МРЕ/МФИН).

б) Активности планиране за 2020:

Измена Закона о ефикасном коришћењу енергије у циљу потпуног транспоновања Директиве 2012/27/ЕУ (ИПА пројекат, МРЕ); Успостављање фонда за енергетску ефикасност у предложеном новом правном модалитету (МРЕ); Финансирање пројеката енергетске ефикасности (МРЕ, Фонд за ЕЕ).

ц) Активности планиране за 2021:

Доношење подзаконских аката којима ће се транспоновати имплементационе мере еко дизајна (МРЕ/Секретаријат за законодавство); Финансирање пројеката енергетске ефикасности (Фонд за ЕЕ); Спровођење енергетских прегледа од стране обвезника система енергетског менаџмента.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Очекује се да велики потрошачи енергије и обвезници из јавног сектора на годишњем нивоу уштеде 1% примарне енергије што ће довести и до повећања њихове конкурентности. Усаглашавањем са одредбама Еко дизајна на тржиште РС стављаће се само енергетски ефикасни уређаји. Очекује се да се кроз ову меру до 2021. године остваре уштеде од око 100 ktoe. Активности Фонда треба да подстакну повећање енергетске ефикасности како у јавном сектору (око 40% по пројекту) тако и код малих и средњих предузеће и грађана.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Спровођење реформе може значајно утицати на повећану потребу за запошљавање радне снаге ради реализације већег броја пројеката енергетске ефикасности, поготово у вези са реализацијом пројеката у сектору зградарства. Биће повећана и тражња за појединим производима који се производе у Србији као што су изолација, столарија, котлови на биомасу.

4. Потенцијални ризици

Кашњење у успостављању фонда за енергетску ефикасност – до успостављања овог фонда пројекти ће се реализовати кроз буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности; Слаби људски капацитети у државним институцијама - обезбеђена је техничка помоћ.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018	2019	2020
Измењен закон о ефикасном коришћењу енергије		да	да
Успостављен фонд за енергетску ефикасност			да

<u>Структурна реформа 3.</u> Унапређење капацитета и квалитета инфраструктуре и услуга из области транспорта

1. Опис реформе

Узимајући у обзир да је РС раскрсница важних европских саобраћајница, а имајући у виду кандидатуру за улазак у ЕУ, неминовно предстоје изазови усклађивања националног законодавства са ЕУ прописима у циљу боље конкурентности, односно привлачења саобраћајних токова на домаће саобраћајнице, што свакако за последицу има бољи економски и привредни развој.

У сектору друмског транспорта маја 2018. године усвојен је Закон о путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/18), који је основ за активности које доприносе унапређењу безбедности путне инфраструктуре, односно за увођење нових стандарда које морају да задовоље саобраћајнице које припадају ТЕНТ-у (услове које морају да испуњавају тунели дужине преко 500м, увођење алата за управљање безбедношћу путне инфраструктуре, увођење интелигентних транспортних система, електронска наплата путарине). Подзаконска акта која омогућавају успостављање система лиценцирања ревизора и проверивача, као и

спровођење савремених алата за унапређење безбедности путне инфраструктуре (ревизија и провера пута са аспекта безбедности саобраћаја) су у поступку израде. Поред тога, решења по питању обима и врсте радова на одржавању путева су усклађена са Законом о планирању и изградњи. Дата је основа за увођење новог начина одржавања путева према учинку, који је кренуо са реализацијом током 2018. године на 3.000 км, наставља се за преостали део државних путева (цца 12.000 км). Такође, свему томе доприноси наставак активности на спровођењу актуелних пројеката планирања и изградње нових путева, реконструкције и рехабилитације постојећих путева који ће омогућити да саобраћај на путевима РС буде безбеднији, ефикаснији и „зеленији“. Током 2019. ће се, у складу са препорукама пројекта Реформа путног сектора у Републици Србији, извршити неопходне припреме за израду првог СЛА уговора (Уговор о нивоу услуга) између МГСИ и ЈП „Путеви Србије“.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Дефинисање стратешког оквира за развој друмског транспорта (МГСИ); Усвајање подзаконских аката на основу Закона о путевима (МГСИ); Спровођење алата за унапређење безбедности путне инфраструктуре (ЈППС); Наставак изградње и пројектовања деоница на Рути 4 и осталих главних путних праваца (ЈППС, Коридори Србије); Наставак преласка на нов начин уговарања са предузећима за одржавање преостале мреже државних путева (РВМС – 12.000км) (ЈППС); Припреме за потписивање СЛА уговора, реорганизација ЈППС, увођење система подршке и развој ИТС система у ЈППС.

б) Активности планиране за 2020:

Спровођење алата за унапређење безбедности путне инфраструктуре, система за управљање саобраћајем на мрежи путева РС (ЈППС); Наставак пројектовања и изградње деоница на Рути 4 тзв. Коридор XI и осталих главних путних праваца (ЈППС, Коридори Србије); Потписивање првог трогодишњег СЛА уговора између ЈППС и МГСИ.

ц) Активности планиране за 2021:

Примена мера за унапређење безбедности саобраћаја.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Ефикасна и безбедна транспортна инфраструктура омогућава повећање продуктивности, олакшава и подстиче мобилност људи и робе и ствара предуслове за уравнотежен регионални развој и конкурентност привреде. Директан допринос развоја транспортне инфраструктуре одражава се у смањењу времена путовања и постизању вишег нивоа безбедности у саобраћају, привлачењу међународних транзитних токова, развоју туризма и грађевинарства, као и развоју међународне трговине.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Даља улагања у инфраструктуру ће свакако допринети повећању запослености везано за послове изградње. Такође ће бити повећана ангажованост домаћих предузећа и већа запосленост локалног становништва. Увођење нових алата из области безбедности путне инфраструктуре ће довести до ангажовања нових лиценцираних стручњака за спровођење истих.

4. Потенцијални ризици

Неналажење начина финансирања деоница за које су спремни пројекти.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018	2019	2020	2021
Усвојен стратешки оквир			да	
Усвојена подзаконска акта		да		
Број километара изграђеног аутопута	17,7	101,7	17,6	-
Просечан годишњи дневни саобраћај на Коридору 10, међугодишњи раст у %	5	6	8	7
Потписан СЛА уговор		припрема	да	
Одржавање по ПБМЦ методу на целој мрежи државних путева		да	да	

Структурна реформа 4. Реформа железнице

1. Опис реформе

Основа реформе железничког сектора огледа се у стварању трајно одрживих железничких предузећа која су формирана 2015. године, са јасно утврђеним циљевима и задацима, и која ће пословати по тржишним принципима, уз рационализацију и унапређење железничке мреже, броја запослених и трошкова, као и даље отварање тржишта у складу са Уговором о оснивању транспортне заједнице и унапређење услуга у складу са прописима ЕУ, европским стандардима и праксом. Приоритети развоја, изградње и реконструкције, као и планови за одржавање железничке инфраструктуре утврђени су у Одлуци о Националном програму јавне железничке инфраструктуре 2017-2021. године, коју је Народна Скупштина РС донела маја 2017. године. Народна Скупштина је 31. маја 2018. године усвојила и Закон о железници, Закон о интероперабилности железничког система и Закон о безбедности у железничком саобраћају, којим је извршено даље усклађивање са ЕУ прописима.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Анализа и праћење кључних уговора (МГСИ); Анализа до сада спроведеног процеса и наставак реструктурирања радне снаге (МГСИ); Доношење одлуке о одузимању својства добра у општој употреби (МГСИ, Влада РС, Скупштина РС); Израда нове методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури (МГСИ).

б) Активности планиране за 2020:

Анализа и праћење кључних уговора (МГСИ); Анализа до сада спроведеног процеса и наставак реструктурирања радне снаге (МГСИ); Примена нове методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури (ИЖС); Усаглашавање закона из области железнице са IV пакетом железничких ЕУ прописа (МГСИ).

ц) Активности планиране за 2021:

Анализа и праћење кључних уговора (МГСИ); Примена нове методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури (ИЖС); Усаглашавање закона из области железнице са IV пакетом железничких ЕУ прописа (МГСИ).

2. Очекивани утицај на конкурентност

Реформа железничког сектора у целости има за циљ стварање здравог и отвореног

железничког тржишта где ће цене транспортних услуга формирати искључиво понуда и потражња. Досадашњом реформом су формирана три нова железничка предузећа која послују одвојено. И даље се ради на повећању ефикасности три новоформирана железничка предузећа, ради довођења на здраву основу и подизања конкурентности. Инвестиције у капиталне пројекте железничке инфраструктуре утичу на раст индустријске производње, запошљавање домаће привреде, смањење броја незапослених и коначно на раст БДП-а. За сада, на тржишту је присутно 2 државна и 5 приватних железничких превозника, уз очекивани пораст броја приватних превозника (нарочито у превозу терета), као и удела у количини превезене робе.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Број запослених у железничком сектору је значајно смањен процесом рационализације радне снаге, која је у завршној фази, а наставиће да се смањује у наредном периоду (природним одливом запослених) уз адекватно ангажовање новог кадра, како би дошло до побољшања старосне структуре запослених. Приликом реструктурирања радне снаге у великој мери се узима у обзир родна равноправност.

4. Потенцијални ризици

Ризици реформи су екстерног карактера, због општих услова пословања, али и интерног карактера због успешности менаџмента железничких компанија да се наметну на транспортном тржишту и остваре позитивне пословне резултате користећи предности железничког транспорта. Такође, велики обим радова има негативан утицај на тржиште железничких услуга (дужа путовања због затварања пруге услед радова, и сл.).

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2015	2016	2017	2018	2021
Количина превезене робе (тоне)	11.882.000	11.745.000	10.281.000	5.923.141*	13.070.200
Број превезених путника	6.258.190	6.086.078	5.638,630*	3.842.000*	6.884.000
Број железничких превозника на мрежи пруга	2	3	4	7	13
Број километара реконструисаних (обновљених) пруга, km	36,3	43,3	135,8	24**	718

***за период јануар - септембар

****у току су радови на 349 km пруга

4.3.2. Област СЕКТОРСКИ РАЗВОЈ

Развој сектора пољопривреде

а) Анализа главних препрека

Релативно високо учешће БДВ сектора пољопривреде и прехрамбене индустрије у укупном БДП-у у Србији (6,0% и 2,8% у 2017. години) делимично је одраз повољних природних услова и ресурса за пољопривредну производњу (географска позиција, природна богатства, климатски фактор), будући да коришћено пољопривредно земљиште чини око 40% територије, али је са друге стране и последица ниског технолошког нивоа остатка

привреде. Преко 20% укупног броја запослених ради у пољопривредно-прехрамбеном сектору, али је присутна и велика неформална запосленост, што указује на потенцијал запошљавања уз коришћење нових законских прописа о радном ангажовању лица на пословима који су сезонског карактера у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства.

Последњи извештај Светске банке о пословању у пољопривреди[37] *(Enabling the Business of Agriculture 2017),* који представља ранг листу пословног окружења за пољопривреду и предузећа која послују у том сектору, говори о великом потенцијалу српске пољопривреде. Србија се први пут нашла на листи са следећим ранговима (од 62 земље): семе - 19, ђубриво - 4, механизација - 2, финансирање - 40, тржиште - 8, транспорт - 13, воде – 14 и информационе и комуникационе технологије - 12.

Економска слабост највећег броја пољопривредних субјеката представља главни изазов на путу развоја пољопривредне делатности у Србији. Највећи број газдинстава је мале или средње величине и практикује екстензивну производњу, без специјализоване производње у одређеном сектору. Газдинства до 5 ha чине 77,7% укупног броја и користе 25,2% земљишта.

Техничко-технолошка опремљеност пољопривредног сектора није на задовољавајућем нивоу и неопходна су даља улагања у нове тракторе, специјализоване пољопривредне машине, системе за наводњавање и изградњу и опремање објеката.

Учешће наводњаваних површина је ниско (око 3% укупне површине коришћеног пољопривредног земљишта), а поред суша, и остале временске непогоде стварају проблеме произвођачима, услед недовољно ефикасних механизама за борбу против истих. Последица су смањени приноси у односу на потенцијале. Због високог ризика од временских непогода, осигуравајуће куће врше осигуравање производних циклуса у пољопривреди по неповољним условима, па осигурања у пољопривреди нису пракса као у другим деловима Европе, а држава је креирала мере по којима се субвенционишу накнаде за осигурање.

Аграрни буџет за 2018. годину је повећан за 13,8% у односу на 2017. годину, како би се потенцијал максимизирао и инфраструрни капацитети подигли. Као приоритети издвојени су развој система за наводњавање, отварање лабораторије за контролу безбедности хране и националне референтне лабораторије за контролу млека. Први пут је на располагању и претприступни фонд ЕУ за рурални развој **ИПАРД са циљем подизања инфраструктурних капацитета у претприступном периоду и достизање стандарда ЕУ.** У циљу искоришћености ових средстава потребно је додатно ангажовање у два основна сегмента: **подстицање пољопривредних субјеката на дугорочно планирање и улагање** како би што пре највећи број привредних субјеката, који су сада на граници услова за ову врсту финансирања, могли да користе програмска средства; **стимулација приватног и јавног услужног сектора** како би се подигли капацитети стручног особља које учествује у процесу припреме конкурсне документације. Потребно је и јачање административних капацитета контролних органа, у циљу повећања ефикасности.

Највећи део пољопривредних субјеката ради самостално, без тенденције ка удруживању, углавном због недостатка квалитетног менаџмента, односно механизама

[37] У извештају Светска банка је измерила и указала на законске препреке за предузећа која послују у овој области у 62 земље света у преко 12 покривених тема, од којих је осам тема оцењено уз помоћ две врсте индикатора, правних индикатора и индикатора ефикасности.

којима ефикасно и једнако могу бити у улози заступања заједничких пословних интереса. Организован наступ пољопривредних произвођача на тржишту, као и квалитетнији, ефикаснији и профитабилнији рад задруга, омогућен је Законом о задругама (СГ РС 112/2015), којим се решавају питања имовинско-правних односа оснивача, власништво над задружном имовином, као и начин управљања. **Удруживањем се значајно повећавају могућности за развој прерађивачке индустрије**, чиме би пољопривредна производња из примарног облика производње прешла у производњу производа са вишом додатом вредности.

Вредност укупно оствареног извоза у периоду јануар–септембар 2018. мања је за 4,6% мг због смањеног извоза смрзнутих малина за 6%, смрзнутих вишања за 15%, свежих јабука за 20%, а највише због смањеног извоза меркантилног кукуруза за 52%. Наведени пољопривредни производи представљају важне извозне производе, с обзиром да су годинама у самом врху укупно извезених пољопривредно-прехрамбених производа, како по вредности, тако и количини извоза. Неопходна је подршка инвестицијама у развој пољопривредне производње у секторима где Србија има компаративне предности, као што су сектори производње поврћа, воћа, сточарства, а посебно кроз системе где ти производи добијају додату вредност, као што је органска производња, производња традиционалних и производа са географским пореклом.

Трговина пољопривредно-прехрамбеним производима базирана је углавном на размени примарних пољопривредних производа. Учешће примарних пољопривредних производа је доминантно и износи 71% у структури извоза пољопривредних и прехрамбених производа за период јануар-април 2018. (учешће прерађених пољопривредних производа износи око 28%, док је учешће риба и производа рибарства у структури извоза веома мало, испод 1%).

<u>Структурна реформа 5.</u> Унапређење конкурентности пољопривредних произвођача и прерађивача

1. Опис реформе

Унапређење конкурентности и достизање стандарда квалитета у секторима примарне пољопривредне производње и прераде пољопривредних производа, предвиђено је кроз спровођење мера предвиђених у ИПАРД II програму 2014-2020, Националном програму за пољопривреду 2018-2020. и Националном програму руралног развоја 2018-2020.

ИПАРД програмом су дефинисани приоритетни сектори у којима је могуће постићи највиши ниво конкурентности на домаћем и иностраном тржишту примарних пољопривредних производа (сектори: млеко, месо, воће и поврће, ратарске културе) и прераде пољопривредних производа (сектори: воће, поврће, млеко, месо). Национални програм руралног развоја и ИПАРД II програм су комплементарни и постоји јасна демаркациона линија, базирана на величини газдинства и интезитету производње, јер су ИПАРД мере намењене економски снажнијим пољопривредним газдинствима, предузетницима и правним лицима, док националне мере у фокусу имају мале пољопривредне произвођаче, што до сада није био случај (националне мере подршке користила су сва регистрована пољопривредна газдинства, без обзира на величину и интезитет производње). Спровођење реформе на националном нивоу дефинисано је Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју кроз мере руралног развоја, док је план њиховог усклађивања са Заједничком пољопривредном политиком (ЗПП)

садржан у Акционом плану за преузимање, усвајање и спровођење правних тековина ЕУ, у Поглављу 11, који је усвојен 18.10.2018, као и Стратегијом пољопривреде и руралног развоја РС 2014-2024.

Због изражене потребе за комасацијом и ефикаснијим спорвођењем поступка комасације услед уситњености парцела и распарчаности поседа пољопривредних произвођача, до чега је дошло наслеђивањем, спровођењем поступка реституције и др. створила се потреба за доношењем посебног закона који би регулисао ову област и у том смислу био делотворнији јер би се олакшала комуникација између релевантних органа и институција у погледу размене података и других видова сарадње. У међувремену, током 2018. године започет је поступак усклађивања података који су уписани у катастар непокретности са фактичким стањем на терену кроз поступак пописа и евиденције земљишта, усаглашавања неисправних уписа како у погледу врсте и културе земљишта, тако и уписа права на непокретностима. Ови поступци у великој мери представљају побољшање увида у власништво на земљишту што је полазна основа код спровођења поступка комасације, који ће по доношењу Закона бити олакшан. Такође, урађен је приказ целокупног државног пољопривредног земљишта кроз дигиталну платформу који садржи геопросторне податке о пољопривредном земљишту, дигиталне катастарске планове, ортофото и сателитске снимке, а у складу са препорукама ЕК.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Усвајање и спровођење годишњих конкурса за расподелу националних и средстава ЕУ; Припрема програма руралног развоја за нови програмски период (2021-2027); Припрема ИПАРД III програма за нови програмски период (2021-2027); Припрема и усвајање правилника потребних за имплементацију ИПАРД; израда Нацрта закона о комасацији и Нацрта измена и допуна Закона о пољопривредном земљишту. Даље активности у наредним годинама ће зависити од времена које је потребно за усвајање предложених закона.

б) Активности планиране за 2020:

Усвајање и спровођење годишњих конкурса за расподелу националних и средстава ЕУ; Припрема програма руралног развоја за нови програмски период (2021-2027); Припрема ИПАРД III програма за нови програмски период (2021-2027); Припрема и усвајање правилника потребних за имплементацију ИПАРД; Припрема и усвајање правилника којим ће се регулисати ближа сарадња између релевантних органа, због бржег и ефикаснијег спровођења поступка укрупњавања земљишта, у смислу утврђивања надлежности појединих органа у овом поступку, размене података и њихове доступности.

ц) Активности планиране за 2021:

Усвајање и спровођење годишњих конкурса за расподелу националних и средстава ЕУ; Припрема и усвајање програма руралног развоја за нови програмски период (2021-2027); Припрема и усвајање ИПАРД III програма за нови програмски период (2021-2027); Припрема и усвајање правилника потребних за имплементацију ИПАРД; Спровођење усвојених подзаконских аката кроз њихову примену у виду одређеног броја пилот комасација у зависности од расположивих буџетских средстава и заинтересованости учесника у поступку комасације.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Спровођење мера руралног развоја из националног буџета би за резултат требало да има јачање положаја малих пољопривредних газдинства, предузетника и правних лица и

подизање њихове економске одрживости и унапређења положаја на тржишту. Коришћење подршке кроз ИПАРД обезбеђује се подизање стандарда квалитета производње и самим тим обезбеђује конкурентност и бољи пласман пољопривредно–прехрамбених производа. Другим сетом мера из националног буџета подржаће се диверзификација активности на селу, у смислу давања могућности за подршку развоју алтернативних делатности (непољопривредних) које ће утицати на диверсификацију прихода, чиме се обезбеђује одрживост малих газдинстава. Пољопривредним произвођачима са високим интезитетом производње у појединим секторима се отвара могућност да инвестирају у прерађивачке капацитете кроз средства из ИПАРД програма и да на тај начин остваре значајно веће приходе. Инвестиције у сектору прераде пољопривредних производа требало би да допринесу достизању стандарда квалитета и безбедности пољопривредних производа, што ће значајно олакшати пласман производа на захтевна иностранa тржишта. Примена комасације би требало да групише економски неповољно обликовано земљиште према економским аспектима. Укључује могућност уређења путева, саобраћајница, система за наводњавање и одводњавањеи других заједничких објеката, што би требало да обезбеди побољшање руралног развоја.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Мере планиране из националног буџета и претприступне помоћи, у оквиру специфичних критеријума за рангирање, имају посебне бодовне системе за кориснике који припадају категорији младих пољопривредника (до навршених 40 година), као и уколико су носиоци пољопривредног газдинства жене. Овакав систем подршке би требало да повећа економску активност ових категорија становништва у руралним подручјима Србије. Јачање прерађивачког сектора треба да омогући запошљавање додатне, квалификоване радне снаге, различитих струковних профила и да допринесе развоју руралних подручја и смањењу сиромаштва и неједнакости. Резултати комасације свакако доводе до смањења трошкова рада и олакшаног привређивања.

4. Потенцијални ризици

Неповољни услови предфинансирања ИПАРД инвестиција; Квалитет апликација за ИПАРД подстицаје; Квалитет имплементације који утиче на прихваљивост трошкова; Довољни капацитети УАП; Велики број неправилности у имплементацији. Могуће су и потешкоће у имплементацији закона због увођења нових метода рада и процедура за које ће бити потребно додатно време како би се ризик умањио.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Број одоборених апликација за ИПАРД

Број одобрених апликација за националне мере

Пораст износа новчаних средстава намењених имплементацији програма руралног развоја (%)

Усвојен Закон о комасацији и Усвојен Закон о изменама и допунама Закона о пољопривредном земљишту

Усвојени подзаконски акати

Број пилот поступака комасације

Развој сектора индустрије

а) Анализа главних препрека

Укупна индустријска производња у Србији, у прва три квартала 2018. била је већа за 2,3% мг. Кумулативан раст у периоду јануар–септембар 2018. забележен је у два сектора: Прерађивачка индустрија (2,7%) и Снабдевање електричном енергијом, гасом, паром и климатизација (3,6%), док је у Рударству евидентиран кумулативни пад од 4,5%. Прерађивачка индустрија је својим растом највише допринела укупном порасту индустријске производње, и то 2 пп. Посматрано по областима, прерађивачка индустрија бележи раст у 18 од 24 области (при кумулативном поређењу). Упркос уобичајених сезонских флуктуација карактеристичних за овај сектор, од трећег квартала 2014. године кретање серије Прерађивачке индустрије показује стабилан растући тренд.

Учешће индустрије у стварању укупног БДВ последњих година расте, између осталог, захваљујући опоравку домаће прерађивачке индустрије, и у 2016. износи 25,9% (0,8 пп више него 2014. године). **Опоравку индустрије допринеле су и СДИ** у сектору прерађивачке индустрије (32% укупних СДИ у првој половини 2018.). Раст продуктивности у сектору индустрије износи 1,28% и резултат је раста БДВ овог сектора, у условима благог повећања запослености. Ипак, продуктивност, пре свега, прерађивачке индустрије Србије (13.024 ЕУР у 2016. години) је пет пута мања у односу на ЕУ-28 (66.407 ЕУР у 2016. години).

Расту извоза највише је допринео раст од 10,8% у сектору прерађивачке индустрије, који чини 93% укупног извоза у првом полугодишту 2018. године.

Недовољна повезаност индустријске, образовне и политике у области истраживања и развоја огледа се у смањеном учешћу високо технолошких индустрија у БДВ прерађивачке индустрије за 2,8 пп у периоду 2009-2016. (са 7,2% на 4,4%). Према индикатору софистицираности производног процеса Србија заузима 110. позицију од 137 земаља (Извештај о глобалној конкурентности 2017, Светског економског форума). Изазов у овој области је дигитализација процеса и већа употреба модерних технологија која ће омогућити померање домаће производње у правцу обраде са вишим степеном додатне вредности.

Како у претходном периоду **мере индустријске политике нису биле довољно фокусиране на кључне компаративне предности**, у процесу израде нове Стратегије индустријског развоја користиће се резултати спроведених консултација и јавно-приватног дијалога са пословном и научном заједницом, који има за циљ **дефинисање приоритетних области за инвестирање засновано на знању, са фокусом на сопствене снаге и компаративне предности**.

Изазов **у софтверској индустрији је развој сопствених производа**, који повећавају снагу читаве економије. Тренутно, највећи број програмера у Србији ради на развоју софтвера за иностранство по *„outsourcing“* моделу, што значи да извозимо знање као сировину, а не производе. У овом домену треба поменути и значај даљег развоја нових технологија као што су роботика, виртуелна реалност, биотехнологија и вештачка интелигенција.

Креативне индустрије, као што је и филмска односно аудиовизуелна индустрија, изузетно су жив сегмент привреде Србије. Креативни сектор је имао удео у стварању БДВ-а од 3,1% и запошљавао око 58.000 људи (учешће од 2,6% укупне запослености, а раст од 0,3% просечно годишње) у 2016. години.

<u>Структурна реформа 6.</u> Подизање конкурентности индустрије

1. Опис реформе

Ова реформа ће помоћи стварању фокусиране и боље координисане политике развоја индустрије, као и унапређењу ефикасности инструмената за њену имплементацију. Реформа обухвата и приоритизацију области у којима већ постоји економска, технолошка и иновативна конкурентност у складу са принципом паметне специјализације и заснива се на постулатима нове Индустријске стратегије и Стратегије паметне специјализације које су у процесу израде. Кроз ове стратегије остварiће се међусобна повезаност иновација, научно-истраживачког рада и образовања, али и других области као што су екологија и развој информационих технологија. Новом оквиру политике за повећање конкурентности допринеће значајно и пројекти Развојне агенције Србије који обухватају подршку малих и средњих предузећа за улазак у ланце добављача, подршку секторима прерађивачке индустрије, интернационализацији ММСП и подршку дигиталној трансормацији ММСП.

Планиране активности по годинама

У 2019. години планиране су активности на изради нове стратегије индустријског развоја уз консултације приватног сектора користећи резултате процеса „предузетничког откривања“ (ЕДП процес) приликом израде Стратегије паметне специјализације. Министарство привреде је надлежно за израду нове стратегије индустријског развоја а Министарство просвете, науке и технолошког за израду Стратегије паметне специјализације. Временски хоризонт Стратегије паметне специјализације је период од три године, и биће ревидирана на сваке две године, док ће се нова индустријска стратегија бити дугорочна и обухватаће период од 10 година. Током 2019. године очекује се усвајање Стратегије индустријског развоја као и израда Акционог плана за њено спровђење. У 2020. и 2021.години активности ће бити усмерене ка имплементацији и праћењу спровођења активности из Акционог плана.

2. Очекивани утицај на конкурентност

У оквиру прерађивачке индустрије у Србији још увек доминирају сектори ниже технолошке сложености и ниже продуктивности (радно и ресурсно интензивне делатности) при чему је ситуација неповољнија код МСПП у односу на велика предузећа. Кроз нову индустријску стратегију акценат ће се ставити на индустријском реструктурирању у правцу приближавања иновативним и технолошки интензивним и удаљавању од радно интензивних сектора. Посебна пажња ће се посветити активностима усмереним на повећање конкурентности индустрије и сектора малих и средњих предузећа у складу са принципима паметног раста и повећање интегрисаност у међународне ланце вредности. Република Србија ће настојати да мерама индустријске политике и политике развоја предузетништва, своју конкурентност и привлачење инвестиција све мање заснива на јефтиној радној снази, а све више улаже у унапређење људских ресурса кроз боље образовање и обуке у складу са захтевима привреде и подстиче стварање иновативних производа с већом додатном вредношћу, коришћење предности дигиталних технологија у пословању и привредну сарадњу домаћих предузећа са европским и међународним партнерима.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Очекују се позитивни ефекти на повећање броја запослених, а приликом креирања инструмената индустријске политике узеће се у обзир и родни аспект.

4. Потенцијални ризици

Као потенцијални ризици препознати су макроекономска и фискална нестабилност, потенцијални недостатак финансијских средстава, погоршање стања глобалне економије.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Учршће извоза робе у БДП, у % - ЦВ: 40,5% у 2021. години	33,7	36,6	38,4	35,7	37,1	38,9
Стопа раста БДВ индустрије, у % – ЦВ: 5% (2021)	/	3,5	2,8	2,7	4,7	4,9
Број учесника у програмима промоције извоза који су укључени у нове извозне активности - ЦВ: 115 (2021)	85	90	95	100	105	110
Број документованих интересовања инвеститора - ЦВ: 108 (2021)	61	67	74	82	90	99

Развој сектора услуга

а) Анализа главних препрека

Највећи позитиван допринос расту БДП-а у првом полугодишту **(1,8 пп) потекао је од веће активности у услужним секторима**, који су, збирно посматрано, порасли за око 3,5%. На наставак повољних кретања у сектору трговине указује раст промета у првом полугодишту 2018, док већи број долазака и ноћења туриста указује на наставак позитивних тенденција и у сектору услуга смештаја и исхране. На већу активност у услужним секторима указује и наставак раста запослености, који је у првом полугодишту забележен у свим секторима.

И поред **двоструког раста суфицита (нето извоза) услуга** у 2017. (951 мил. ЕУР) у односу на 2014. годину (465 мил. ЕУР), **учешће суфицита услуга у БДП-у је и даље на релативно скромном нивоу** од 2,6% у 2017. (повећање за 1,2 пп у односу на 2014. годину). У **структури извоза** по врстама услуга доминирају четири групе услуга, туризам, транспорт и остале пословне и информационо-комуникационе услуге, код којих је у претходне четири године забележен знатан раст учешћа извоза и то за 4,4 пп (са 12,8% у 2014. на 17,2% у 2017. години).

Недостатак вештина и знања је уочен као **једна од главних препрека развоју сложенијих услуга тј. услуга са већом додатом вредношћу**. Сектор услуга чини готово 50% БДП-а Србије у 2017. години, при чему су услуге засноване на знању (*knowledge-intensive services*) учествовале са свега 23% у БДП-у (36,5% у ЕУ-28 у 2015), док су услуге које не захтевају посебне вештине и знања (*less knowledge-intensive services*) створиле 25,9% БДП-а (29,5% у ЕУ-28). Већина хоризонталних мера и реформи које се спроводе у другим областима, утицаће и на боље функционисање сектора услуга, будући да услуге чине велики део привреде.

Е-трговина још увек није довољно заступљена, између осталих разлога, због недовољног раста броја домаћих корисника ИКТ-а, али и услед релативно високих накнада за услуге плаћања преко интернета које су резултат недовољне конкуренције у области пружања тих услуга. У Србији је у 2017. тек 26,3% корисника интернета обавило поручивање/куповину

путем интернета (53% у ЕУ-28). Као разлог недовољног поверења у овај вид трговине се наводи немогућност физичког увида у карактеристике производа. Ипак, позитивни помаци су уочени и према подацима НБС: у првој половини 2018. године остварен је раст броја трансакција куповине роба и услуга платним картицама и електронским новцем, на домаћим и иностраним интернет сајтовима за 49% у односу на исти период претходне године (са 2.362.222 трансакције у П1 2017. на 3.526.235 трансакција у П1 2018). Усвајањем Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању крајем 2017. (СГ РС 94/17) и Закона о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица (СГ РС 44/2018) стекли су се неопходни предуслови за бржи развој е-трговине. Наиме, доношењем Закона о међубанкарским накнадама и посебним правилима пословања код платних трансакција на основу платних картица у јуну 2018. створен је законски основ за смањење трошкова прихватања платних картица и, на основу тога, повећање броја продајних места на којима је могуће платити робу и услуге платном картицом, што подразумева и продајна места на интернету. Овим законом, који се примењује од 17.12.2018. усвојено је решење за смањење висине међубанкарских накнада, које су главни генератор трошкова код картичних плаћања и усвајањем предложеног законског решења, висина међубанкарских накнада у нашој земљи ће бити шест пута мања него што је тренутно случај. На овај начин створиће се услови за ниже трговачке накнаде и већи број трговаца који ће на својим продајним местима омогућити плаћања платним картицама, што ће се позитивно одразити и на крајње потрошаче. Овим законом је предложено фазно смањивање међубанкарских накнада на тај начин што ће у првих шест месеци примене овог закона, међубанкарске накнаде смањити на ниво од 0,5% за дебитне картице и 0,6% за кредитне картице, а након тога на ниво од 0,2% за дебитне и 0,3% за кредитне картице.

Туризам представља глобални феномен, који се развио у један од најбрже растућих економских сектора на свету и представља важан извозни сектор за многе државе. Према подацима Светске туристичке организације УН (*UNWTO),* у 2017. години Европа бележи највећи раст страног туристичког промета од 8%, у односу на светски ниво од 4,5%. Европу је посетило 672 милиона страних туриста и забележен је приход од 519 млрд. УСД у 2017. години, што је за 8% више него у 2016. **Стабилан тренд раста броја туриста** већ годинама бележи и Србија. Повећање броја долазака страних туриста за 17% у 2017. у односу на 2016. је резултирало и повећањем девизног прилива од 14% у 2017. години (1,18 млрд. ЕУР). За привлачење већег броја међународних туриста потребна је већа инфраструктурна развијеност и повезаност у функцији доступности Србије, као туристичке дестинације, као и јачање промотивних активности применом савремених технологија. Унапређењу туристичког промета допринела би квалитетна развијена туристичка инфраструктура и супраструктура.

4.3.3. Област ПОСЛОВНИ АМБИЈЕНТ И БОРБА ПРОТИВ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

а) Анализа главних препрека

Рејтинг Србије значајно је поправљен на међународној листи Светске банке „Doing business 2019“ на којој заузима 48. позицију од 190 земаља, упркос паду од 5 позиција у претходној години. Србија је међу 10 земаља које су од 2015. спровеле највише регулаторних реформи које смањују сложеност и трошкове пословања: смањено је потребно време за регистрацију предузећа смањењем административне таксе за оверу потписа поједностављивањем

пострегистрационих процедура (пријава пореза, социјалног осигурања, лиценцирања) и повећањем ефикасности регистра, уведен је систем електронског издавања грађевинских дозвола (е-дозвола), унапређен је поступак регистровања имовине поузданијим системом катастра применом географског информационог система и успостављени су ефективни рокови за упис власничких права у катастар непокретности. **Србија је забележила напредак и према Индексу глобалне конкурентности** (GCI), где је у 2018. године заузела 65. место на листи од 140 земаља (оцена 4,1 је досадашњи максимум), уз скок за 12 места. Високе пореске стопе и неефикасна администрација наводе се као фактори који највише умањују конкурентност Србије.

Постоји потреба за финансијским производом који смањује ризик за банке и који је више прилагођен потребама МСПП у раној фази њиховог развоја. Сектор МСПП има значајну улогу у привредним активностима у Србији, јер у 2016. чини 99,9% од укупно активних предузећа (на нивоу просека ЕУ-28), запошљава 2/3 запослених у нефинансијском сектору (ЕУ-28: 66,6%) и доприноси са 56% стварању БДВ (ЕУ-28: 56,8%) односно учествује са 35% у формирању БДП-а. Ипак, **ограничен приступ изворима финансирања** (банке траже добру кредитну историју, релативно велики обрт, мали ниво дуговања и довољно капитала) и подстицајима за покретање сопственог предузећа, умањује могућност сектора МСПП да допринесе значајнијем унапређењу конкурентности и економском развоју земље. Доминантан извор финансирања МСПП тренутно су банкарски кредити (**кредити** МСП у 2017. години **остварили су раст од 4,6%** и њихово учешће у укупним кредитима привреди повећано је на 30,3%, са 25,5% у 2014, а карактеришу их ниже каматне стопе и дужи рокови отплате). Додатно, у последње три године повећано је одобравање инвестиционих кредита (њихово учешће крајем 2017. износи 31,5% и за 1,5 пп је веће него крајем 2014). Последњих година се користе алати за финансирање у облику грантова (углавном директни грантови и субвенционисање каматних стопа). Влада РС прогласила је **2016. годину Годином предузетништва, а због постигнутих резултата и Деценију предузетништва** са 33 програма за дугорочни развој предузетника (финансијска и нефинансијска подршка).

Израда предлога за унапређење правног оквира у области финансијских услуга предуслов је за успостављање институционалног оквира, којим би се омогућили алтернативни извори финансирања (нпр. алтернативни инвестициони фондови, недепозитне финансијске институције). Јаз у финансирању дуга микро предузећа процењен је на око 1 млрд. ЕУР годишње[38], што представља много пропуштених могућности за финансирање одрживих пројеката малих и средњих предузећа. Са друге стране, **недостатак менаџерских вештина и свесности о финансијским могућностима међу предузетницима** слаби капацитете МСПП за приступ финансирању (тзв. инвестициона спремност). Потреба за техничком помоћи постоји и међу почетницима у пословању, као и у већ успостављеним малим и средњим предузећима, поготово у домену менаџерских вештина и бизнис планова.

Нацрт закона о накнада за коришћење јавних добара усвојен је у новембру 2018. до стране Владе РС. Овим законом се на једном месту обједињавају све накнаде које се плаћају за коришћење природних богатстава, добара од општег интереса и добара у општој употреби (до сада су ове накнаде биле предмет уређивања у 19 посебних закона). Пословно

[38] Ex-ante study to assess the potential future use of Financial Instruments to deploy IPA resources in support of Small and Medium Sized Enterprises (SMEs) in Serbia, ЕИБ.

окружење у РС је оптерећено бројним непотребним трошковима и компликованим административним поступцима за привреду што неповољно утиче на још веће инвестиције и развој МСП сектора. У циљу **поједностављења поступака и осталих услова за пословање**, Влада је покренула **пројекат е-Папир** како би се успоставио Јединствени јавни регистар административних поступака и осталих услова за пословање који би требало да омогући привреди све информације потребне за пословање у РС на једном месту и први сет дигитализованих поступака. Поједностављење и укидање непотребних административних поступака би довело до смањења трошкова привреде за 15-20% до 2021. године, односно до смањења трошкова на 3% БДП. **Административно оптерећење које привредни субјекти у Србији сносе је 3,26% БДП** (према истраживању USAID BEP пројекта за 2016. годину), што је за 19,8% мање у односу на 2010. годину.

Успостављање ажурног катастра непокретности у реалном времену је претпоставка да се побољша ефикасност пословања и скрате процедуре потребне за упис права својине у катастар. Јавни је интерес да се регистрација права спроведе брзо и електронски, чиме се повећава и правна сигурност. Крајем 2017. године започет је процес дигитализације катастра.

Доношењем Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова прописане су обавезе за јавне бележнике, јавне извршитеље, судове, државне органе, органе јединица локалне самоуправе и друге субјекте, који у оквиру своје законом уврђене надлежности доносе одлуке, састављају или потврђују исправе које представљају правни основ за упис, да исте доставе служби за катастар непокретности ради провођења промена у катастру. Рокови за доставу исправа по службеној дужности су краћи, као и рокови у којима катастар поступа. Подношење захтева за упис у катастар се одвија преко **Е-шалтера**, у дигиталном облику. Јавни бележници и судови достављају пореске пријаве РГЗ ради даљег достављања Пореској управи и пореским администарцијама локалне самоуправе. На овај начин се број процедура смањио са постојећих 6 на 2 процедуре. Ефикасност и ажурност катастра непокретности, поједностављење и убрзавање процедура уписа имаће позитиван ефекат на побољшање позиције РС на ранг листи Светске банке о условима пословања.

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) остаје оптимална опција за реализацију како локалних тако и регионалних и националних инфраструктурних пројеката. До сада је одобрен 91 предлог пројеката ЈПП са или без елемената концесије[39]. У питању су углавном локални пројекти у области градско-приградског превоза путника, јавне расвете, сакупљања комуналног отпада, производње топлотне и електричне енергије употребом обновљивих извора енергије. За аеродром Никола Тесла је изабран концесиони партнер. Након што је израђена анализа усклађености са европским прописима, формирана је радна група за измену Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама у циљу усклађивања Закона са прописима ЕУ.

Напори у борби против неформалног пословања, кроз ефикасно и организовано поступање инспекцијских органа и Пореске управе у 2017. години, дају резултате који се огледају кроз **раст укупних пореских прихода реално за 5,2%**, и то свих најзначајнијих категорија: ПДВ (2,6%), акциза (2,3%), доприноса (4,4%) и пореза на доходак грађана (5,1%). Значајан утицај на раст укупних пореских прихода, у апсолутном износу, остварен је по основу повећања прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање (све

[39] Од 2012. године када је формирана и почела са радом Комисија за јавно-приватно партнерство као стручно тело Владе Републике Србије, која пружа помоћ при реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија.

организације обавезног социјалног осигурања су наплатиле виши износ доприноса, а пре свега Фонд ПИО). Инспекторат за рад је у поступку инспекцијског надзора (53.424) у 2017. години забележио 22.411 непријављених радника (повећање од 15% у односу на 2016), након чега је 21.171 лица пријављено на социјално осигурање (20% више него 2016). Како је Влада РС прогласила **2017. и 2018. за Године борбе против сиве економије**, потребно је спровести јачање и унапређење капацитета инспекцијских органа и Пореске управе. Међутим, груба процена величине сиве економије у РС износи скоро 30% БДП-а.

<u>Структурна реформа 7.</u> Трансформација Пореске управе

1. Опис реформе

Пореска управа је започела свеобухватан процес реформи дефинисан Програмом трансформације чији је временски оквир реализације 2015-2020. године и који подразумева низ институционалних, организационих и технолошких промена. Трансформација Пореске управе и њени циљеви базирани су на потреби за успостављањем савремене и ефикасне администрације,стварање простора за лакше и праведније услове пословања пореских обвезника и бољу комуникацију обвезника са Пореском управом. Реформске области су подељене у три целине и узајамно повезане и условљене што је додатни изазов и захтева велику посвећеност и синхронизацију.

У децембру 2017. године је усвојен Акциони план Програма трансформације за период 2018-2023. године, као и Одлука о основним и споредним активностима Пореске управе, чиме се Пореска управа фокусира на основне пореске делатности и прву фазу консолидације организационих јединица. Активности планиране у претходним годинама су започете и у току је реализација јер је реч о стратешким активностима.

Планиране активности по годинама

За 2019. годину Пореска управа планира успостављање и примену новог организационог тока за управљање свим споредним пословима, консолидовање администрирања основних пореза у мањем броју филијала (прва фаза консолидације), као и преструктурирање Централе и обезбеђивање адекватних ресурса. У току 2020. године Пореска управа планира реинжењеринг пословних процеса за увођење међународних добрих пракси у оперативне функције Пореске управе РС и даље укрупњавање кључних функција администрирања основних пореских облика у неколико организационих јединица у пословној мрежи. Увођење савременог система за управљање евиденцијама кроз свеобухватни модел управљања информацијама и припрему за другу фазу консолидације пословне мреже је планирано за 2021. годину.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Спровођење Програма трансформације индиректно утиче на јачање конкурентности домаћих предузећа. Путем аутоматских/електронских, једноставних и бесплатних пореских процедура, администрирање пореских обавеза оставља предузећима више средстава и времена како би могли да се посвете побољшању квалитета производа и услуга, што директно утиче на повећање конкурентности.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Унапређење ефикасности Пореске управе учиниће процес утврђивања и плаћања пореза једноставнијим, предвидљивијим, конзистентнијим и економичнијим, чиме ће се унапредити равноправност учесника на тржишту.

Јасна пореска правила охрабрују грађане у намери да започну сопствени посао и на тај

начин допринесу повећању запослености и укупног друштвеног раста. Бољом наплатом пореза веће су могућности буџетских издвајања за социјалну заштиту, образовање и здравство. Очекује се да ће ова мера имати подједнак позитиван утицај на оба пола.

4. Потенцијални ризици

Потенцијални ризици који могу да утичу на спровођење ове реформе су кашњење у увођењу нових законодавних оквира заснованих на ИКТ и потребама реформе Пореске управе или неприхватање измена за постојеће, недостатак координације/комуникације између државних институција, неповерење пореских обвезника услед страха од новина, недовољно ИТ ресурса и вештина за реализацију реформе, недостатак људских ресурса и знања неопходних за функционисање нове-реформисане Пореске управе.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2015/2014 (ПВ)	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020
Новорегистровани порески обвезници у календарској години	112,93	106,46	114,68	143,21	109.86	119.26	118.53
Раст новооткривених прихода по годинама	131,30	95,76	90,96	141,96	90,32	106,97	108,15
Степен остварења наплатног задатка	(2015)* 103,9	(2016)* 107,1	(2017) 107,9	(31.10.2018.) 104,1	101	101	101

*****У укупне пореске приходе рачунат је ПДВ у нето износу као и пројекција, док је за 2017. и 2018. годину ПДВ рачунат бруто као и пројекција.

<u>Структурна реформа 8.</u> Унапређење управљања капиталним инвестицијама

1. Опис реформе

Реформа подразумева успостављање јединствене методологије и платформе за планирање и праћење имплементације капиталних инвестиција. Сви потенцијални пројекти морају бити повезани са секторским стратегијама и претходно подвргнути економскофинансијској анализи исплативости (cost-benefit анализи) ради приоритизације. Планирање јавних инвестиција укључује: оцену предложених капиталних пројеката од стране буџетских корисника и израду плана реализације, усклађивање планирања и одабира капиталних пројеката/инвестиција и на крају праћење реализације одобрених капиталних пројеката како би се благовремено уочиле и отклониле препреке и ефикасније управљало ризицима. Управљање капиталним пројекима обухваћено је Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. године. Усвојена је Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката у јуну 2017. године са почетком примене од јануара 2018. године.

Планиране активности по годинама

У току прве половине 2019. године планирано је доношење јединствене методологије за управљање капиталним пројектима, као и релевантних правилника за спровођење Уредбе. За период од 2019. до 2020. године је планирана израда пројектног задатка развоја информационог система као системске подршке нове методологије за управљање капиталним пројектима, затим формирање јединствене информационе базе капиталних пројеката, као и спровођење обука буџетских корисника у вези са применом Уредбе и коришћењем базе капиталних пројеката. У периоду од 2019. до 2021. године ће се радити оцена и селекција капиталних пројеката.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Унапређење управљања и повећање реализације капиталних/јавних инвестиција је антирецесиона и развојна мера економске политике са позитивним ефектима на економски раст у кратком року. Поред директних ефеката на запосленост и раст по основу саме изградње капиталних пројеката, унапређење квалитета физичког капитала, посебно путне и комуникационе инфраструктуре, повећава конкурентност домаће привреде и ствара услове за њен бржи раст. Јавне инвестиције имају и дугорочно повољно дејство на привредни раст, јер повећавају квалитет инфраструктуре коју користи приватни сектор.

3. Очекивани ефекат на запосленост и родни аспект

Унапређење управљања капиталним инвестицијама директно утиче на повећење улагања у инвестиције што као последицу има повећање запослености како на краћи тако и на средњи и дужи рок, како у току реализације капиталних пројеката тако и току фазе коришћења. Такође мера има подједнак позитиван утицај на запошљавање оба пола.

4. Потенцијални ризици

Недовољни људски ресурси за анализе исплативости пројеката, оцењивање и приоритизацију предложених пројеката и управљање инвестиционим пројекатима. Потребно је унапредити систем управљања људским ресурсима и вршити континуирану едукацију запослених.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2015 (ПБ)	2016	2017
Проценат реализације програмски планираних инвестиција - ЦВ: 80% (2020)	40%	65%	76%

<u>Структурна реформа 9.</u> Побољшање приступа финансијским средствима за мала и средња предузећа и предузетнике (МСПП)

1. Опис реформе

Предложена реформа представља наставак имплементације приоритетних активности у оквиру другог стуба Стратегије за подршку развоју малих и средњих предузећа,

предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године. Циљ је да се за сваку развојну фазу предузећа обезбеди адекватан приступ финансирању кроз: унапређење финансијског тржишта и тржишта капитала, стварање услова за функционисање и ширење различитих финансијских инструмената који нису били заступљени на домаћем тржишту (гаранцијских шема, фондова предузетничког капитала и сл.), оптимизацију јавног развојног финансирања (актуелних програма и функционисања јавних финансијских институција) и унапређење информисаности и способности МСПП за приступом различитим изворима финансирања.

Планиране активности по годинама

У 2019. години предвиђена је израда стратегије развојног финансирања, као и пилотирање првог програма подршке који обухвата кредитирање почетника у пословању у партнерству са пословним банкама, развијеног уз подршку KfW. Током 2019. године планира се и израда законодавног оквира за унапређење различитих сегмената финансијског тржишта (Закон о алтернативним инвестиционим фондовима и Закон о инвестиционим фондовима). Спровођење пројекта кредитних гаранција финансираног из ИПА 2016, као и нови годишњи циклус спровођења три јавна програма подршке из буџета РС такође се очекују током 2019. године. У 2020. и 2021. години акценат ће се ставити на спровођењу стратегије развојног финансирања, даљем развоју финансијског тржишта као и наставку спровођења оптимизованих јавних програма подршке МСПП у складу са усвојеном стратегијом. Анимирање заинтересованих страна да боље искористе могућности унутар ЕУ програма (COSME) и регионалних програма (WB EDIF) представља активност која ће се спроводити током све три године.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Унапређење приступа финансирању за МСПП има директан утицај на побољшање конкурентности овог дела привреде који већински доприноси остваривању БДВ (56,7%) и запослености (66%) нефинансијског сектора. Раст инвестиција подстакнут бољим приступом финансирању имаће позитиван утицај на ширење капацитета, технолошко осавремењавање производње, раст продуктивности и увођење нових, иновативних производа и услуга МСПП, што је неопходно за побољшања њихове конкурентске позиције на домаћем и страном тржишту. Унапређење финансирања почетника у бизнису директно ће утицати на боље искоришћење предузетничког потенцијала, јер ће омогућити и онима који имају добру пословну идеју, али не и довољан почетни капитал, да крену у бизнис, што је посебно битно за поједине циљне групе, као што су млади.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Увођење нових финансијских инструмената за започињање пословања и развој МСП директно доприноси отварању нових радних места и самозапошљавању. Ови програми су посебно важни и за развој женског предузетништва, јер по правилу олакшавају захтеве по питању средстава обезбеђења приликом добијања финансијских средстава, што је женама предузетницама важно јер генерално поседују мање некретнина.

4. Потенцијални ризици

Као ризици препознати су макроекономска и фискална нестабилност, потенцијална недовољна сарадња и координација надлежних државних органа, организација и тела; раст каматних стопа на Евро тржишту, потенцијалан недостатак финансијских средстава; недовољна заинтересованост банкарског сектора и других финансијских институција за нове програме, недовољна информисаност МСПП.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2013 (ПВ)	2014	2015	2016	2017
Удео кредита МСП у укупним кредитима привреди, % (извор НБС); ЦВ - 30% (2020)	18,9%	22,7%	28,6%	30,3%	30,3%
Развој финансијског тржишта, ранг* (извор GCI); ЦВ - <60 (2020)	115/148	109/144	120/140	110/138	79/140
Укупан број МСПП (извор РЗС); ЦВ - 350.000 (2020)	315.412	324.272	324.600	340.112	357.234

<u>Структурна реформа 10.</u> Успостављање одрживог система финансирања заштите животне средине кроз унапређење функционалности Зеленог фонда

1. Опис реформе

Заштита животне средине, као основних тековина ЕУ, је једна од „најскупљих", најкомплекснијих и најкомпликованијих поглавља у процесу преговора РС за приступање ЕУ. С тим у вези, РС је у обавези да снажно повећа инвестиције у ову област, а процењено је да је потребно инвестирати око 8,5 милијарди евра у наредних десет година. Са постојећих 0,3 до 0,4 % БДП-а потребно је повећати издвајања на најмање 1,2-1,4% БДП-а, како би се испунили прописани стандарди у овој области, првенствено кроз улагања у инфраструктуру и достигли стратешки циљеви Националног програма за заштиту животне средине. Доминантна улагања у заштиту животне средине ће се базирати на буџетским средствима где постојећи систем финансирања не може обезбедити потребни ниво инвестиција. За обезбеђивање сигурних прихода Зеленог фонда и веће коришћење средства ИПА фондова, потребно је успоставити ефикасан финансијски, правни и институционални оквир који ће обезбедити предвидивост, стабилност и континуитет у инвестирању у заштиту животне средине.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Идентификовање, усаглашавање и утврђивање мера и активности за успостављање одрживог система финансирања у циљу ефикасне реализације програма и пројеката у области заштите животне средине, кроз рад посебне Радне групе.

б) Активности планиране за 2020:

Спровођење утврђених мера и активности у циљу успостављања институционалног, правног и организационог оквира за успостављање одрживог система финансирања у области заштите животне средине.

ц) Активности планиране за 2021:

Успостављање пуног функционисања система за одрживо финансирање у области заштите животне средине.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Спровођењем ове структурне реформе утицаће на повећање привредног раста у кратком року. Према проценама Фискалног савета (2018) повећање јавних улагања у област заштите животне средине у висини на 1,3% БДП-а (у односу на садашњих 0,3-0,4% БДП-а) убрзало би привредни раст у кратком року од око 0,5%. Повећање инвестиционих улагања у заштиту

животне средине довешће и до повећања укупних инвестиција опште државе са садашњих 3% БДП-а до могућих 4,5% БДП-а, чиме би се повећало учешће инвестиционе потрошње у укупним јавним расходима. Као крајни исход повећања јавних улагања, постигло би се побољшање конкурентности кроз развој стандарда животне средине и циркуларне и зелене економије.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Очекивано је повећање запошљавања услед развоја циркуларне и зелене економије и повећања привредног раста, у зависности од висине јавних улагања. Крајњи исход је побољшање квалитета животне средине и квалитета живота свих грађана, равноправно и жена и мушкараца.

4. Потенцијални ризици

Могући ризик за спровођење ове структурне реформе је немогућност усаглашавања релевантних орган државне управе у вези оптималних механизама и решења за успостављање ефикасног система за неометано спровођење програм и пројекат ау области заштите животне средине. Вероватноћа за појаву овог ризика се може проценити на 30%. Усаглашавање различитих мишљења ће се одвијати кроз рада формиране Радне групе при Министарству финансија, базираног на подацима, анализама и искуствима других упоредивих земаља. Крајње утрђивање мера и активности и избор оптималног решења донеће Влада.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018 ПВ	2019	2020	2021 ЦВ
% инвестиција у инфраструктурне пројекте у области заштите животне средине				
% раста БДП у односу на реализоване инвестиције у области заштите животне средине				

<u>Структурна реформа 11.</u> Унапређење корпоративног управљања у јавним предузећима

1. Опис реформе

Предузећа у власништву државе имају важну улогу у развоју економије те је унапређење корпоративног управљања у јавним предузећима од великог значаја за повећање ефикасности њиховог организовања и руковођења. Добро корпоративно управљање јавних предузећа је кључно за постојање ефикасних и отворених домаћих и глобалних тржишта. Јавна предузећа су најважнији извор обезбеђивања јавних, комуналних услуга, и њихов рад утиче на свакодневни живот грађана и на конкурентност остатка привреде.

Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 15/16), поред низа новина за органе управљања и пословодства, отворен је простор за увођење области корпоративног управљања, како би јавна предузећа пословала у складу са условима тржишне привреде.

Увођење корпоративног управљања у јавним предузећима базира се на два кључна стуба: професионализацији органа управљања и систему контроле рада. Ови стубови обухватају активности везане за израду законских и подзаконских докумената, увођење система сертификовања органа управљања, унапређење система праћења и одговорности за предузећа која су у власништву државе.

Ради уређења система стручног усавршавања чланова органа управљања, израђен је нацрт модела сертификације органа управљања. Раније формирана Радна група припрема модел акредитације/сертификације и израду нацрта подзаконских аката (програм за додатно стручно усавршавање у области корпоративног управљања, смернице за израду кодекса корпоративног управљања, етичког кодекса итд.).

У наставку рада радне групе на увођењу сертификације органа управљања јавних предузећа, дефинисаће се:

- процес акредитације у коме ће Министарство привреде вршити акредитацију стручне/-их институције/-а
- процес сертификације у коме ће акредитоване институције вршити испитивање кандидата и обављати доделу сертификата.

Планиране активности по годинама

Током 2019. године извршиће се анализа потреба за обуком чланова надзорних одбора у јавним предузећима. Такође, у плану је дефинисање система акредитације установа за едукацију органа управљања као и припрема подзаконских аката за увођење система сертификовања како би се спроводио процес сертификације органа управљања у ЈП.

У 2020. години планира се успостављање регистра акредитованих установа за стручно усавршавање као и успостављање регистра сертификованих лица. Такође, у плану је спровођење обука о корпоративном управљању, развијање процедура за праћење и евалуацију ефеката корпоративног управљања у ЈП и отпочињање имплементације наведених процедура као и наставак анализе потребе за обуком чланова надзорних одбора у јавним предузећима.

У 2021. години међу планираним активностима је наставак имплементације процедура за праћење и евалуацију ефеката сертификованих чланова органа управљања у ЈП, затим анализа ефеката увођења система корпоративног управљања у ЈП и корекција активности на основу извршене анализе. Такође, планира се и имплементација процедура за праћење и евалуацију ефеката корпоративног управљања у ЈП као и анализа ефеката увођења система корпоративног управљања у ЈП.

За реализацију свих наведених активности надлежно је Министарство привреде.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Увођењем система сертификације обезбедиће се квалитетније управљачке и организационе способности органа управљања у јавним предузећима.

Унапређење корпоративног управљања у јавним предузећима омогућиће привлачење финансијског капитала, ефикасно вођење пословања и обезбеђење дугорочног и одрживог развоја, узимајући у обзир и интересе оснивача и интересе других страна које имају интересе у пословању јавних предузећа.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Унапређење корпоративног управљања позитивно утиче на побољшање организационе структуре, унапређење ефикасности процеса управљања и контроле јавних предузећа, као и на прилагођавање променама које намеће окружење у којем предузеће послује. Квалитетно корпоративно управљање је предуслов за побољшање родног аспекта.

4. Потенцијални ризици

Кључни ризик се налази у недостатку свеобухватне подршке у увођењу корпоративног управљања у јавним предузећима, док су очекивани ефекти пре свега, повећање ефикасности јавних предузећа које ће позитивно утицати на пораст ефикасности укупне

привреде.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2014 (ПВ)	2015	2016	2017
Учешће жена директора и чланова управних одбора у ЈП у укупном броју директора и чланова управних одбора ЈП, %; ЦВ - 30 (2020)	-	13	22	27
Укупан нето губитак јавних предузећа која су остварила губитак, мил. ЕУР; ЦВ - 0 (2020)	640,1	146,9	150	109,8

<u>Структурна реформа 12.</u> Поједностављење поступака за пословање привредних субјеката

1. Опис реформе

Основни циљ поједностављења поступака за пословање привредних субјеката јесте унапређење пословног окружења и регулаторна реформа кроз „гиљотину“ поступака и прописа који непотребно оптерећују пословање у Републици Србији, као и обезбеђење свих неопходних информација за обављање привредне или друге комерцијалне делатности на једном месту. Након спроведене анализе и обрачуна трошкова по моделу стандардног трошка, врше се поједностављења поступака и осталих услова за пословање, изменена правне регулативе и укидање непотребних прописа, након чега следи успостављање Јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова за пословање. Успостављањем Регистра, привредним субјектима и грађанима ће се омогућити транспарентан преглед свих административних поступака и других услова за пословање које је потребно испунити да би се обезбедило пружање одређене услуге или пословања, укључујући и све трошкове у виду накнада, такси и сл., као и електронска комуникација са јавном управом. Тиме се уједно испуњава услов успостављања јединствене електронске контактне тачке (ЈЕКТ), што је обавеза у складу са Директивом о услугама 2006/123/ЕЗ, чије је транспоновање предвиђено чланом 59. ССП. Реформа је дефинисана у Стратегији за подршку развоју малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. са Акционим планом, Стратегији регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. (СГ РС 8/16) и Националном програму за сузбијање сиве економије (СГ РС 110/15).

Реализација ове структурне реформе је започета у марту 2016. године, спроводи се у три фазе, док се поједине активности одвијају континуирано током целог циклуса. У току прве фазе, извршен је попис и анализа свих административних поступака и припремљена методологија за поједностављење административних поступака и обрачун трошкова. Током друге фазе биће извршена оптимизација минимум 50% најфреквентнијих поступака, дигитализација првих 100 административних поступака и припремиће се правни оквир за успостављање предметног регистра, док се у трећој фази очекује успостављање Регистра и наставак оптимизације преосталих поступака.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Обрачун трошкова за преостале административне поступке у склопу анализе и оптимизације поступака; Ажурирање пописаних административних поступака и попис евентуално нових поступака; Попис и поједностављење административних поступака на

нивоу АП Војводине; Дигитализација првих 30 административних поступака; Усвајање Акционог плана за измену прописа у циљу поједностављења и укидања непотребних административних поступака.

б) Активности планиране за 2020:

Усвајање Закона о јединственом регистру административних поступака и осталих услова за пословање са подзаконским акатима на основу закона; Обрачун трошкова за преостале административне поступке у склопу анализе и оптимизације поступака; Дигитализација 70 административних поступака; Извештај о спроведеним препорукама за поједностављење и усвајање новог Акционог плана за измену прописа.

ц) Активности планиране за 2021:

Успостављање Регистра; Усвајање годишњих извештаја о спроведеном поједностављењу и припрема новог Акционог плана за измену прописа; Попис административних захтева, односно других услова за пословање.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Очекује се смањење административних трошкова са 3,26% БДП у 2016. на 3% БДП у 2020. години (односно смањење за 15-20%), а на основу анализе и предлога за поједностављење и оптимизацију, као и евентуално укидање најмање 30% најучесталијих и најскупљих административних поступака. Очекује се позитиван утицај на конкурентност имајући у виду да ће се доношењем Закона о накнадама све накнаде које су сада уређене у више посебних закона уредити једним законом, чиме ће се допринети предвидивости трошкова пословања привредних субјеката, рационалном коришћењу јавних добара, као и транспарентности истих.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Очекује се индиректни ефекат на повећање запослености јер ће се смањити трошкови за привреду у погледу административних баријера и остварити уштеде које могу да утичу на отварање нових радних места. Директан утицај на родни аспект се не може очекивати, јер је реформа родно неутрална.

4. Потенцијални ризици

Ризик представља и евентуално кашњење пројекта за софтверско решење за Регистар и ЈЕКТ-у, који се може превазићи дирекним подизањем регистра на Порталу е-Управа.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2012 (ПВ)	2014	2016
Административно оптерећење привреде, % БДП (ЦВ 2020: 3%)	3,7	3,46	3,26

<u>Структурна реформа 13.</u> Унапређење делотворности инспекцијског надзора

1. Опис реформе

Даље унапређење делотворности инспекцијског надзора одвијаће се кроз измене одређених законских решења те је с тим у вези Предлог закона о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору у процесу усвајања у Народној скупштини Републике Србије. Овај закон обухватиће и новине у вршењу инспекцијског надзора кроз нове институте: прикривене куповине, примену Споразума о признању прекршаја, мешовити надзор и ефикасније управно извршење.

Делом реформе који се односи на успостављање јединственог информационог система **е-**

Инспектор који је отпочео новембра 2017. године омогућава се унапређење координације инспекција, законско уређивање и успостављање информационог система у циљу ефикасне размене података и електронских докумената у планирању и спровођењу инспекцијског надзора, што је циљ из Стратегије реформе јавне управе у РС и Закона о инспекцијском надзору.

Реформа започета 2015. године, доношењем Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“ број 36/2015 і 44/2018 - др. закон) показала је веома добре резултате, пре свега кроз рад Координационе комисије за инспекцијски надзор и унапређење планирања инспекцијског надзора, које је сада засновано на анализи ризика; унапређена је међусекторска координација између инспекција; унапређено је и уједначено вршење надзора увођењем контролних листа, које у значајној мери поједностављују вршење надзора, како за инспекторе, тако и за надзиране субјекте. Увођењем анализе ризика у планирање инспекцијског надзора пажња се усмерила на оне привредне субјекте који су високо ризични, што је довело до ефикаснијег коришћења ресурса инспекцијских служби.

Повећана је транспарентност инспекцијског надзора, кроз објављивање годишњих планова надзора, годишњих извештаја као и контролних листа. Доступност контролних листа омогућава надзираним субјектима да се унапред информишу о својим обавезама и изврше самоконтролу, као и да евентуално уклоне одређене неправилности у свом пословању.

Координациона комисија за инспекцијски надзор је кроз рад радних група значајно унапредила сарадњу између инспекција, кроз заједничко планирање и спровођење надзора.

Контрола безбедности хране врши се преко граничне фитосанитарне инспекције почев од 2009. године када је донет Закон о безбедности хране којим је извршена подела надлежности. Анализом података укључујући и податке о утврђеним неправилностима производа - хране и хране за животиње неанималног порекла која је поред физичког прегледа била предмет узорковања током службених контрола при увозу, учесталост узорковања хране неанималног порекла се креће у процентима од 5% до 10% (у просеку 7%).

Планиране активности по годинама

Током 2019. године у плану је доношење Акционог плана за запошљавање младих инспектора на основу резултата јавне набавке Анализа капацитета републичких и инспекција у јединицама локалних самоуправа као и успостављање јединственог информационог система е-Инспектор у републичким инспекцијама и примена Споразума о сарадњи са Удружењем „Мрежа инспектора“.

У 2020. години планира се доношење и објављивање годишњих планова свих републичких инспекција укључујући и Граничну фитосанитарну инспекцију.

За 2021. годину планира се наставак активности из 2020. године – доношење и објављивање годишњих планова свих републичких инспекција укључујући и Граничну фитосанитарну инспекцију.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Даље спровођење реформе инспекцијског надзора кроз примену софтвера е-Инспектор, запошљавање младих инспектора и сарадњу са Удружењем „Мрежа инспектора“ допринеће већој ефикасности инспекцијских служби, а самим тим и већем степену задовољства привреде спровођењем инспекцијског надзора.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Реализацијом Акционог плана за запошљавање младих инспектора, извесно је повећање запослености током 2020. године. Конкретно очекивано повећање запослености биће

познато током 2019. године, када Акциони план и донесе.

4. Потенцијални ризици

Ризици за спровођење активности запошљавања младих инспектора се пре свега односе на забрану запошљавања која је продужена до краја 2019. године. Међутим, имајући у виду да се запошљавање инспектора планира за 2020. годину, предузеће се све неопходне активности како ова забрана не би важила за новозапослене инспекторе.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018.	2019.	2020.	2021.
Усвојен годишњи план инспекцијског надзора Одељења граничне фитосанитарне инспекције	децембар	децембар	децембар	децембар
Донет Акциони план за запошљавање младих инспектора	-	Трећи квартал	Спроведен 30%	60%
Примена софтвера е-Инспектор у републичким инспекцијама	Четири инспекције	Све републичке инспекције	Све републичке инспекције	Све републичке инспекције
Израђен Медија план за промоцију професије инспектора	-	Израђен 100%	100%	100%
Израђен нови портал Координационе комисије за инспекцијски надзор	Спроведена јавна набавка	50%	50%	-

<u>Структурна реформа 14.</u> Унапређење геопросторног сектора као подршка инвестиционом одлучивању

1. Опис реформе

Успостављањем Националне инфраструктуре геопросторних података (НИГП), унапређењем адресног регистра и система масовне процене непокретности, креира се стратешка Дигитална платформа геосектора којом ће катастар играти значајну улогу у већини система. Доступност комбинованих сетова података путем web сервиса, њихова ефикасна, брза и квалитетна размена омогућиће грађанима, привредним субјектима и образовним институцијама лакшу идентификацију и комфоран приступ жељеним подацима, и на тај начин им обезбеди информације које су пресудне за квалитетно инвестиционо одлучивање на свим стратешким нивоима. Своју мапу пута РГЗ је утврдио кроз израђен документ „Стратегије мера и активности за повећање квалитета услуга у области геопросторних података и уписа права на непокретностима у званичној државној евиденцији – Реформски пут РГЗа до 2020. године.“

Организационо успостављање Регионалног центра за управљање геопросторним подацима је завршено; Успостављен је Национални геопортал „ГеоСрбија“ који обједињује све просторне податке на државном нивоу и омогућава преузимање векторских података; Успостављено је 30 сервиса (сетова података) у складу са INSPIRE директивом; Поред јавног увида у тржиште непокретности из података Регистра цена непокретности, успостављена је функционалност on-line издавања података за професионалне кориснике.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Припрема и усвајање подзаконске регулативе о НИГП-у и Стратегије НИГП-а (Савет НИГП); Припрема и доношење Законске и подзаконске регулативе о масовној процени вредности непокретности (МФИН и РГЗ); Припрема и усвајање Закона о адресном регистру и регистру просторних јединица (оперативна радна група).

б) Активности планиране за 2020:

Хармонизација просторних података РГЗ-а и унапређење Националног геопортала (Савет НИГП); Развој и имплементација система масовне процене (МФИН, РГЗ и ЈЛС); Ажурирање података адресног регистра и Регистра просторних јединица (Координационо тело).

ц) Активности планиране за 2021:

Подршка у хармонизацији просторних података других субјеката, изради метаподатака и сервиса за потребе Националног геопортала (Савет НИГП); Имплементација система масовне процене у систем за опорезивање непокретности (МФИН, РГЗ и ЈЛС); Успостављање интероперабилности података адресног регистра са подацима државних органа, организација и јединица локалне самоуправе (Координационо тело).

2. Очекивани утицај на конкурентност

Кроз подстицаје ефикаснијег инвестиционог одлучивања, доступност информација и високо технолошких решења научном сектору и привреди, НИГП индиректно утиче на повећање БДП-а. Развој система масовне процене вредности непокретности подразумева регистрацију свих промета непокретности, развој модела за масовну процену вредности непокретности и прикупљање основних података (увођење у евиденцију) свих непокретности на територији Републике Србије. Као директан утицај, очекује се повећање учешћа пореза на имовину у БДП-у, са 0,6% на 0,9%, (после 2020. године). Уз то, очекује се индиректан утицај на раст БДП-а кроз подршку сектору МСП смањењем цене капитала и олакшавањем добијања инвестиционих зајмова.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Не очекује се ефекат на родни аспект. Ефекат на запосленост је веома индиректан кроз подршку развоја МСП, те се не може са сигурношћу предвидети.

4. Потенцијални ризици

Систем масовне процене вредности непокретности се успоставља примарно и у највећој мери за потребе пореза на имовину. Развој и употреба овог система зависе од подршке МФИН као примарно заинтересованог министарства, као и од подршке Министарства Правде и локалних самоуправа. Кроз састанке на највишем нивоу РГЗ планира да упозна министарства са планом развоја и постигнутим резултатима, а кроз радне групе и директну сарадњу са свим заинтересованим странама осигураће се да развијени систем пружа одговарајућу подршку у оквиру активности за које је предвиђен.

Активности у оквиру НИГП-а и Адресног регистра реализују се кроз сарадњу великог броја институција и организација са веома различитим нивоом техничке опремљености и оспособљености запослених што представља велики изазов за реализацију система. Доношење законске и подзаконске регулативе у предвиђеном року је од изузетне важности за динамику свих планираних активности у оквиру НИГП-а и Адресног регистра. Недовршена финансијска конструкција може довести до одлагања или продужења радова на одређеним активностима.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018	2019	2020	2021
Удео пореза на имовину у БДП-у	0,60	0,75	0,90	0,95
Вредност зајма у односу на вредност залога	65%	69%	75%	79%
Број насељених места у којима је ажуриран Адресни регистар	81%	100%	100%	100%
Број хармонизованих сетова података у оквиру НИГП-а	4	13	20	25
Број доступних сервиса НИГП-а	30	34	45	50

4.3.4. Област ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ И ДИГИТАЛНА ЕКОНОМИЈА

а) Анализа главних препрека

Академска и истраживачка мрежа Србије није интегрисана у европске и глобалне мреже, због недовољних улагања и малог броја финансијских инструмената за подршку истраживању и иновацијама. Укупна издвајања за науку у Србији износила су 0,9% БДП у 2017. и дупло су нижа од просека у ЕУ-28 (2,03% БДП), при чему само трећина износа потиче из приватног сектора. Из нефинансијског (пословног) сектора долази тек 10,1% укупних улагања у науку у 2017. години, што је незнатно више него у 2016. (9,2%) и знатно испод просека ЕУ-28 (55%). Један од разлога за овако ниска улагања пословног сектора је непостојање пореских олакшица за привредна друштва која реализују активности истраживања и иновација, као ни повољних кредитирања иновационих пројеката привдених друштава.

Оријентисаност научних истраживања ка привреди је релативно ниска, што се одразило и на ранг Србије у Глобалном извештају о конкурентности (*Global Competitiveness Report - GCI*) 2017-2018. годину, у којем се, према квалитету сарадње универзитета и привреде, налази на 79. месту (од 140 земаља). Проблем је и што научници тешко прелазе из академске средине у привреду и обратно, а да би се подигао ниво иновативности у Србији, потребна је и та врста мобилности. Како би се побољшала сарадња са предузећима и повећале инвестиције у приватни сектор, Србија се проактивно ангажовала у припреми националне стратегије за паметне специјализације, у сарадњи са Европском комисијом. Требало би да уследе конкретне мере у вези са препорукама за ту примену. Евалуација института ће омогућити, заједно са Стратегијом за паметне специјализације, реорганизацију института у складу са потребама и приоритетима привреде и државе. План секторских реформи укључује и увођење система управљања базираног на резултатима. Оснивање и рад Фонда за науку РС представља инструмент којим ће се унапредити и уредити област подршке научноистраживачкој делатности у циљу обезбеђивања услова за континуирани развој научноистраживачких и развојних активности у РС неопходних за напредак друштва заснованог на знању. Крајњи ефекти су стабилно и боље финансирање истраживача и науке и већи допринос истраживања и иновација привредном развоју РС.

Институционална подршка Владе посредством Фонда за иновациону делатност, је да омогући сарадњу улагача са међународним донаторима да би се обезбедила већа средства за улагања, да подстакне сарадњу између универзитета и привредника како би се научна достигнућа пренела у реалну привреду, као и да подстакне рад малих и средњих

предузећа која се баве иновационим активностима. Најзначајнији облик подршке долази кроз Програм за сарадњу науке и привреде, којима се подстиче комерцијализација научно-истраживачких резултата и ближа сарадња науке и привреде.У оквиру Фонда за иновациону делатност кроз TTF (*Technology Transfer Facility*) услужне линије покренута је нова услуга за мала и средња предузећа (МСП) - иновациони ваучери. Иновациони ваучери представљају финансијски подстицај који омогућава МСП да користећи услуге научноистраживачког сектора подигну ниво иновативности својих производа и постану конкурентнији на тржишту. До краја маја 2018. године када је први јавни позив затворен, у оквиру ове услуге, потписано је 114 уговора са 98 малих и средњих предузећа у укупном износу од око 600.000 ЕУР. Нови јавни позив за наставак Програма сарадње науке и привреде као и други јавни позив за иновационе ваучере је објављен 03.10.2018. Средстава за реализацију оба програма су обезбеђена из буџета РС.

Статистички подаци о броју истраживача нису у потпуности усклађени са међународним стандардима, што представља сметњу темељнијем дијалогу о политици у овој области.

Недостатак стручних кадрова у области информационо-комуникационих технологија (ИКТ) у знатној мери ограничава економски раст и иновативност. Према способности државе да „задржи" и да „привуче" таленте, Србија у 2017. заузима 132. место од 137 земаља (GCI). У Србији има 3.244 запослених у области истраживања и развоја на милион становника, што је недовољно у односу на 5.000 у ЕУ-28. Од укупно 16.182 истраживача (од чега су 65% или 10.583 доктори наука), 10% је запослено у нефинансијском сектору. Непостојање „истраживачке визе" и нерегулисана реинтеграција истраживача повратника неки су од разлога ниске конкурентности Србије у области науке.

Србија се према **Глобалном индексу иновативности** (*Global Innovation Index - GII*) у 2018. налази на 55. позицији (од 126 земаља), што је напредак од седам места у односу на претходну годину, чиме се позиционира испред осам чланица ЕУ и сврстава у категорију „умерених иноватора" који су остварили између 50 и 90% просека перформанси за ЕУ. Највећи напредак (за 9 позиција) остварен је у области *Софистицираност пословања*, док је међу седам критеријума иновативности најбоље оцењена област *Инфраструктура* (48. место), а најслабије *Софистицираност тржишта* (101. место), која обухвата приступ кредитима, заштиту инвеститора и број пројеката финансираних ризичним капиталом. С друге стране, у стубу *Технолошка спремност и иновације* дошло је до напретка за 3 позиције у односу на прошлу годину. У креирању апликација за мобилне телефоне, новом показатељу који мери како се дигитална економија развија на глобалном нивоу, Србија заузима 15. позицију. Према Извештају о глобалном индексу иновација, Србија спада у групу земаља које су унапредиле пословну климу, повећале продуктивност, прилив страних инвестиција и фокусирале се на производњу информационо-комуникационе робе и услуга.

У складу с тим, извоз ИКТ услуга из Србије је достигао 899 мил. ЕУР у 2017. години, што је раст од 21,5% мг.

У јулу 2018. године Влада је усвојила Акциони план за спровођење Стратегије научног и технолошког развоја РС 2016-2020 – "Истраживање за иновације". Акционим планом су, на основу анализе постојећег стања и кључних проблема са којима се као друштво сусрећемо, утврђене мере за унапређење изврсности и релевантности у области науке и екосистема иновација у оквиру посебних циљева дефинисаних Стратегијом, као и инструменти и смернице за њихово остварење.

Србија је на добром нивоу припремљености у области науке и истраживања. Известан напредак је остварен у погледу политике иновација и учешћа у програмима ЕУ за истраживање. Током 2019. године, РС треба да спроведе Националну стратегију истраживања, а посебно да подстиче сарадњу између индустрије и академских кругова[40].

Комуникациону инфраструктуру у Србији потребно је системски унапредити, како регулаторни оквир, тако и област инвестиција. **Број претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету је стабилан и износи око 1,49 милиона тј. 59,52%,** док **53,3% претплатника фиксног широкопојасног приступа Интернету користи брзину од 10 Mbit/s до 30Mbit/s** (Преглед тржишта електронских комуникација за други квартал 2018. године-РАТЕЛ). **Приступ рачунарима и интернету у привредним друштвима је широко распрострањен**, с обзиром на то да сва привредна друштва користе рачунаре и прикључена су на интернет мрежу.

Према **индексу мрежне спремности** (*Network Readiness Index*[41]), као индикатору развоја дигиталне економије односно **спремности земље за укључење у ИТ сектор**, РС у 2016. заузима 75. позицију од укупно 139 рангираних земаља. Иако је позиција побољшавана током неколико последњих година, Србија је и даље слабије пласирана од већине земља из Централне и Источне Европе: Чешка (36), Пољска (42), Словачка (57), Мађарска (50), Румунија (66), Бугарска (69).

Показатељи Светског економског форума (*глобални индекс конкурентности и индекс спремности мреже*) потврђују неопходност развоја широкопојасних система али не указују експлицитно на главне узроке лоше позиције администрације на наведеним лествицама, па је у том погледу *DESI* индекс прихватљивији. *DESI* индекс је индекс дигиталне економије и друштва којим се мери напредак држава чланица ЕУ у смислу развијености дигиталне економије и друштва. За Србију, *DESI* 2017, који се односи на податке за 2016. годину, износи укупно 0,367, чиме је она рангирана на 27. место када анализирамо 28 чланица Европске уније и РС. Овај податак указује да је Србија напредовала у односу на претходну годину (када је била претпоследња у поређењу са наведеним државама). На ниску вредност *DESI* 2017, доминантно утиче недостатак фиксног широкопојасног приступа односно повећање *DESI* индекса може да се постигне уколико се поправи категорија Повезаност, тј. уколико се обезбеде фиксне мреже великих брзина.

Велики административни трошкови и сложеност процедура за добијање потребних дозвола за изградњу оптичких мрежа, као идентификоване баријере за развој комуникационе инфраструктуре, значајно су смањени увођењем система електронског издавања грађевинских дозвола, кроз централизовану софтверску апликацију за обједињену процедуру (једношалтерски систем). Неискоришћена мрежа оптичких каблова са 80 чворова, која је изграђена на мрежи далековода укупне дужине 6.500 км, може представљати окосницу за формирање националне широкопојасне мреже. Проблем стандардизоване комуникационе инфраструктуре која би обезбедила брзо, поуздано и сигурно повезивање на интернет свих корисника у оквиру институција може се решити националне телекомуникационе мреже. У погледу повезивања образовних институција остварен је значајан напредак, јер је уговорено повезивање на Академску мрежу Републике Србије (АМРЕС) 1.750 матичних објеката основних и средњих школа, а до јуна 2018. године

[40] Извештај ЕК о напретку Р.Србије за 2018. годину, стр. 37

[41] Извор: The Global Information Technology Report, Светски економски форум

на AMPEC мрежу повезано је укупно 1.879 образовних, научних и културних институција, од тога 1.557 основних и средњих школа.

Развој дигиталне економије у Србији зависи и од унапређења законске регулативе која регулише ову област. Усвајањем Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (СГ РС 94/17) у складу са правним тековинама ЕУ, остварен је известан напредак у области електронских комуникација и информационих и комуникационих технологија. Такође, Србија је формирањем Канцеларије за информационе технологије и електронску управу Владе Србије постала прва земља у региону која је омогућила правно и институционално окружење, у којем је креирање дигиталне економије постављено као највећи приоритет.

Влада је у октобру 2017. године утврдила Предлог Закона о електронским комуникацијама. Како се Предлог ЗЕКа, којим се утврђују општи оквири за развој области, још увек није нашао у скупштинској процедури даље активности на изради Нацрта Закона о широкопојасној комуникационој инфраструктури се не одвијају у складу са планираном динамиком.

<u>Структурна реформа 15.</u> Пакет мера за финансијску подршку истаживањима и иновацијама које доприносе развоју економије засноване на знању

1. Опис реформе

Поред подршке иновационим пројектима и пројектима технолошког развоја у научноистраживачким организацијама и у привредном сектору, ова реформа укључује и подршку у трансферу технологија, спровођење заједничких пројеката јавних научноистраживачких организација и приватних компанија, као и увођење система управљања базираног на резултатима истраживања. Оснивање и рад Фонда за науку Републике Србије представља инструмент којим ће се унапредити и уредити област подршке научноистраживачкој делатности који је надоградња институционалног оквира, а којим ће се уз постојеће финансирање иновационих пројеката у приватном сектору (кроз Фонд за иновациону делатност) остварити већи ефекат за напредак друштва заснованог на знању. Спровешће се и независна међународна евалуација јавних истраживачко-развојних института у РС током 2019. године, како би се унапредила њихова ефикасност и капацитети за сарадњу са приватним сектором кроз технолошке пројекте. Акционим планом Стратегије, који је усвојен у јулу 2018. године, дефинисане су мере и инструменти који доприносе унапређењу ове структурне реформе.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

1. **„Competitiveness and Jobs”** (Пројекат за унапређење конкурентности и запошљавања; извор средстава је Буџет РС - средства се рефундирају из средстава Светске Банке уз испуњеност инидкатора наведених у Закону о потврђивању споразума о зајму између РСи Међународне банке за обнову и развој): Фонд за иновациону делатност оперативни буџет - најмање 720.000 ЕУР; Matching Grants Programs (Програм раног развоја и Програм суфинасирања иновација) и други програми финансирања Фонда (укључујући иновационе ваучере, ТТФ, Програм сарадње науке и привреде) - најмање 4 мил. ЕУР.
2. **ИПА 2013** - Уговор о директном гранту - Програм сарадње науке и привреде: ИПА - 299.748 ЕУР; Буџет РС - 124.895 ЕУР.
3. **ИПА 2014** - Уговор о директном гранту - Програм раног развоја и програм

суфинансирања иновација: ИПА - 552.499,7 ЕУР; Буџет РС- 441.999,8 ЕУР.

4. **ЕНИФ** - Фонд за иновативна предузећа к.д. (Enterprise Innovation Fund C.V.) у оквиру Програму за развој предузећа и иновација Западног Балкана: Буџет РС - 350.000 ЕУР.
5. Успостављање **Фонда за науку Републике Србије.**

б) Активности планиране за 2020:

1. **„Competitiveness and Jobs"** (Пројекат за унапређење конкурентности и запошљавања; извор средстава је Буџет РС - средства се рефундирају из средстава Светске Банке уз испуњеност инидкатора наведених у Закону о потврђивању споразума о зајму између РСи Међународне банке за обнову и развој): Фонд за иновациону делатност оперативни буџет - најмање 720.000 ЕУР; Matching Grants Programs (Програм раног развоја и Програм суфинасирања иновација) и други програми финансирања Фонда (укључујући иновационе ваучере, ТТФ, Програм сарадње науке и привреде) - најмање 4 мил. ЕУР.
2. **IPA 2014** - Уговор о директном гранту - Програм раног развоја и програм суфинансирања иновација: ИПА - 552.499,72 ЕУР; Буџет РС- 441.999,78 ЕУР.
3. **ЕНИФ** - Фонд за иновативна предузећа к.д. (Enterprise Innovation Fund C.V.) у оквиру Програму за развој предузећа и иновација Западног Балкана: Буџет РС- 200.000 ЕУР.
4. Спровођење **Програма Фонда за науку.**

ц) Активности планиране за 2021:

1. **Оперативни буџет Фонда за иновациону делатност** - Извор финансирања Буџет Републике Србије најмање 720.000 ЕУР
2. **IPA 2014** - Уговор о директном гранту - Програм раног развоја и програм суфинансирања иновација: ИПА - 40.000 ЕУР.
3. **ЕНИФ** - Фонд за иновативна предузећа к.д. (Enterprise Innovation Fund C.V.) у оквиру Програму за развој предузећа и иновација Западног Балкана: Буџет РС- 64.063 ЕУР.
4. **ИПА 2018** - Уговор о директном гранту - Програм раног развоја и програм суфинансирања иновација и Програм сарадње науке и привреде: ИПА – 15 мил. ЕУР; Буџет РС- 5 мил. ЕУР.
5. Спровођење **Програма Фонда за науку.**

2. Очекивани утицај на конкурентност

Новим системским решењем кроз формирање Фонда за науку искористиће се постојећи потенцијал, као што су то урадиле земље света које су успеле дугорочно да остваре ефекат развијене екононмије, и показати да је значај науке неопходан за одржив економски раст, са циљем подршке истраживањима у смислу веће и боље примене резултата истраживања која доприносе привредном развоју земље. Дугорочно гледано ће довести до конкурентније привреде која ће бити способна да увећа буџетске приходе кроз остваривање већих сопствених прихода.

Анализом резултата компанија финансираних кроз Пројекат подршке иновацијама у Србији (финансиран кроз ЕУ ИПА 2011) у периоду од 2012-2017. године видљиво је увећање пословних прихода финансираних компанија са 7,67 мил. ЕУР у 2012. на 20,19 мил. ЕУР у 2017. години. Значајно је поменути и веома висок степен преживљавања новонасталих иновативних компанија који износи 89,5%, што значи да 34 од 38 поджаних компанија још увек послују. Током 2016. и 2017. године (након завршетка имплементације пројеката), пословни приход подржаних новонасталих компанија је увећан за готово 60% у односу на 2015. годину, са 4,34 на 7,43 милиона ЕУР.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Позитиван ефекат на запосленост кроз доприос стварању дугорочно одрживих и квалитетно

плаћених висококвалификованих радих места. Кроз финансирање путем својих инструмената, Фонд за иновациону делатност подржава радна места за време трајања пројекта, а анализа компанија финансираних у ранијим позивима показује веома позитиван ефекат на стварање нових радних места, након што је финансирање завршено. Такође ће и Фонд за науку кроз подршку Програмима Фонда доприносити научној изврсности и релевантности са већим ефекторм на привреду и грађане.

4. Потенцијални ризици

Неблаговремено обезбеђивање средстава и застој у токовим новца; Координација институција учесница и капацитети институција (с обзиром на рестрикције у запошљавању); Неадекватно спровођење других предвиђених реформи у сектору науке и иновација; Релативно ниска заинтересованост привреде и науке за сарадњу; Недостатак потенцијалних технологија за комерцијализацију при научноистраживачким организацијама; Ниска заинтересованост истраживача да учествују у процесу комерцијализације, као и ниска заинтересованост запослених истраживача у научним институтима.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Број новоостварених пројектних партнерстава између привредног и академског сектора	22	36	36	46	56	66
Број новооснованих иновативних привредних друштава	156	233	279	320	360	400
Број пријављених патената	58	65	71	76	81	86
Број висококвалификованих кадрова запослених кроз подржане пројекте	459	641	700**	750	800	850
Број објављених радова у мрежи Web of Science (*All documents*) *	7221	7038*	7100 (5071)*	7200	7300	7400
Број истраживача на милион становника	1238	1570	1600	1650	1700	1750

** број објављених радова за 2017. и 2018. није коначан*

*** Број висококвалификованих кадрова - пројекција, у тренутку писања нема званичних података за 2018.*

<u>Структурна реформа 16.</u> Унапређење сервиса електронске управе кроз развој националне информационо-комуникационе инфраструктуре

1. Опис реформе

Спровођење структурне реформе поред унапређења регулативе, подразумева изградњу мрежа великог протока, као и консолидацију постојећих мрежа како би се обезбедили савремени сервиси електронске управе свим корисницима. Закон о широкопојасној комуникационој инфраструктури (тренутно у припреми), има за циљ усклађивање са Директивом 2014/61/ЕУ о мерама за смањење трошкова постављања електронских комуникационих мрежа великих брзина, а такође се и у наредним годинама очекује даље повезивања установа образовања и културе на АМРЕС. Реализација активности зависиће од изналажења финансијских средстава која су процењена на 20 милиона евра. Јединица надлежна за широкопојасну комуникациону инфраструктуру ће радити на ојачавању административних капацитета како би обезбедила подршку реализацији пилот пројекта. Део реформе су и тзв. „Повезане школе“, активности са циљем унапређења и модернизације

институција образовних система и унапређења комуникационе инфраструктуре у школама која ће омогућити техничке услове и алате за предвиђену реформу образовног програма.

Програм дигитализације Владе Србије од њеног оснивања, спроводи се углавном кроз пројекат " Serbia at your Fingertips – Digital Transformation for Development". Овај пројекат се састоји од пет сегмената. Прва три се односе на развој система е-Управе, четврти укључује подршку за спровођење активности из дневног реда министарских савета, док пети укључује подршку за реализацију великих инфраструктурних пројеката. Пример великог инфраструктурног пројекта је пројекат изградње секундарног Државног центра за управљање и чување података – Дата центар у Крагујевцу у коме ће бити смештена информационо-комуникациона инфраструктура РС која ће допринети неометаном раду услуга електронске управе, безбедном чувању података из регистара, као и развоју будућих услуга, и значајно допринети дигиталној трансформацији РС.

Планиране активности по годинама

У 2019. г. планира се доношење Закона о широкопојасној комуникационој инфраструктури. У истој години предвиђено је унапређење брзине повезивања установа образовања и културе на AMPEC, припрема пројектне документације за реализацију пилот пројекта, као и изналажење стабилних домаћих или међународних финансијских средстава за извођење радова на изградњи приступних оптичких мрежа. У 2020. г. предвиђена је изградња FTTH мрежа које би обухватиле 30.000 - 40.000 домаћинстава у руралним пределима сразмерна износу обезбеђених средстава. Током 2021. г. планира се рад на даљој реализацији подстицаја за изградњу мрежа великих брзина. Повезивање установа образовања и културе на AMPEC као и изградња бежичних локалних рачунарских мрежа у основним и средњим школама у РС – „Повезане школе“ је предвиђена као стална активност у трогодишњем периоду.

У 2019. г. биће обављено прикупљање података, анализа потреба, припремање студије изводљивости и пројектног задатка, одабир локације, пројектовање, исходовање неопходних дозвола за изградњу, изградња секундарног Државног центра за управљање и чување података – Дата центар у Крагујевцу и набавка ИКТ опреме за потребе секундарног Дата центра. Током 2020. г. планирано је даље опремање секундарног Дата центра ИКТ опремом и евентуално проширење инфраструктурних капацитета.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Развој комуникационе инфраструктуре је реформска мера која има мултипликативни ефекат на целу привреду. Широкопојасни приступ интернету и ИКТ-у утиче на брже, сигурније и ефикасније пословање чиме се повећава продуктивност предузећа и смањују трошкови пословања. Ова мера има посебно позитиван утицај на развој руралних области, повезивање привредних региона, као и на развој индустријских зона и повећање коришћења нових технологија и иновација у пословању.

Дигитализацијом образовања генерацијама које долазе пружимо адекватну основу, тако да ће деца имати прилику да буду конкурентна својим вршњацима у целом свету. Системска подршка дигитализацији формалног образовања допринеће, између осталог, и развоју ИТ кадрова. Иновативна настава подстаћи ће развој дигиталних вештина које ће бити неопходне за све послове будућности. Пројекат изградње секундарног Државног центра за

управљање и чување података – Дата центар у Крагујевцу, у коме ће бити смештена информационо-комуникациона инфраструктура РС, унапредиће рад јавне управе тако што ће убрзати процедуре, увести нове сервисе, повећати тачност и ефикасност, а то ће даље довести до поједностављивања управних поступака и пружања услуга намењених грађанима и привреди, односно допринети дигиталној трансформацији РС.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Изградња широкопојасних комуникационих мрежа уз консолидовање центара за складиштење и чување података и података различитих институција и агенција у јединствени центар за складиштење и чување података, који омогућава пружање виртуалних услуга као што су услуге за складиштење података (клауд сервиси), допринеће запошљавању и поспешиће рад преко интернета уз пораст броја радних места у практично свим секторима, укључујући и сектор ИКТ. Подизање нивоа знања, компетенција и вештина у области информационо-комуникационих технологија доприноси већим могућностима запошљавања у ИТ области, али и другим областима у којима долази до увођења или повећања коришћења нових технологија у пословању. Увођење дигиталних технологија у процес наставе ће резултирати подизањем нивоа дигиталне писмености и дигиталних компетенција. Стицање знања и вештина из области информационих технологија, које представљају једну од најбрже растућих индустрија у свету, допринеће бољим компетенцијама, већим могућностима и лакшем запошљавању младих у будућности.

4. Потенцијални ризици

Као потенцијални ризици препознати су: отежано проналажење извора финансирања како би се испоштовали дефинисани рокови, слаба сарадња између институција, као и институције/предузећа које газдују неискоришћеним оптичким влакнима. Потенцијални ризици у спровођењу планираних активности изградње секундарног Државног дата центра препознати су у наведеним фазама пројектног задатка.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2016 (ПВ)	2018 (ПВ)	2019	2020	2021
Покривеност фиксном широкопојасном мрежом (% домаћинстава) **извор: ДЕСИ индекс**	89.2		93.5	94	94
Искоришћеност фиксног широкопојасног приступа (% домаћинстава) **извор: ДЕСИ индекс**	57.5		61.5	62.5	62.5
Претплатници широкопојасних мрежа великих брзина (% претплатника >=30Mb/s) **извор: ДЕСИ индекс**	17.2		23	25	25
Број органа који користе Дата центар	Н/А	20	30	40	80

4.3.5. Област ТРГОВИНСКЕ РЕФОРМЕ

а) Анализа главних препрека

Спољнотрговинска робна размена Србије бележи раст и са 19 млрд. ЕУР у првих шест месеци 2018**. већа је за 10% мг**, при чему је увоз растао по стопи од 11,7% (10,5 млрд. ЕУР), благо више од извоза који је растао 7,7% (8 млрд. ЕУР). У истом периоду, **дефицит робне размене са иностранством повећан је за** 26,9% мг, док је покривеност увоза

извозом износила 76,4%. Однос размене (показатељ куповне моћи извоза за јединицу увоза) је смањен за 1,8% у 2017. години.

Најважнији спољнотрговински партнери Србије биле су земље са којима Србија има потписане споразуме о слободној трговини. Земље чланице Европске уније чине 64,5% укупне размене. У складу са трговинским делом Споразума о стабилизацији и придруживању у 2018. се очекује даља либерализација у међусобној трговини Србије и ЕУ, на тарифним позицијама на којима су задржана одређена ограничења (у виду виших царинских стопа или квантитативних ограничења). У 2017. години извоз у ЕУ је повећан за око 1,1 млрд ЕУР (за 12,1% мг), при чему је повећан и трговински дефицит за 12,9% мг. **Други по важности спољнотрговински партнер јесу земље ЦЕФТА,** са којима се остварује суфицит у размени од 1,7 млрд. ЕУР, као резултат углавном извоза пољопривредних производа (житарице и разне врсте пића), гвожђа и челика, производа од метала и друмских возила.

Раст извоза и укупног обима спољнотрговинске размене није праћен побољшањем извозне структуре. Компаративне предности српска привреда остварује првенствено код примарних и производа нижих фаза прераде, који доминирају у структури српског извоза (51% извоза Србије).

Смањењу дефицита текућег рачуна у првих шест месеци 2018, у великој мери допринело је повећање суфицита на рачунима услуга, посебно ИКТ услуга. Извоз ИКТ услуга из Србије је достигао 516 мил. ЕУР, што је раст од 26,2% мг. Широка дисперзивност извоза обезбеђена је диверсификацијом СДИ у велики број сектора који производе размењива добра.

На „*Doing business 2019*“ листи, **Србија је према индикатору који се односи на спољнотрговинску размену задржала 23. позицију**. Најважнија активност за добар ранг у овој области је **ефикасна примена *NCTS* (нови компјутерски транзитни систем) транзитног поступка од стране Управе царина**, као и **увођење система електронског царињења**. **На пољу тржишта роба** (у оквиру Глобалног индекса конкурентности 2018) Србија је рангирана на 66. позиција на ранг листи од 140 земаља, са најконкурентнијом позицијом *Комплексности тарифа* (65. место), док је најлошије позиционирана по *Обиму тржишне доминације* (106. место). Напредак вредности је забележен код већине подиндикатора, а највећи код питања о степену конкуренције у области професионалних, малопродајних и мрежних услуга, као и нецаринских баријера, док је највећи пад забележен код нивоа међународне отворености сектора услуга.

Србија није у потпуности интегрисана у међународни економски систем, због тога што није чланица Светске трговинске организације (СТО). Чланство у СТО је предуслов за чланство у ЕУ, а у Европи још БиХ и Белорусија нису део ове организације. Процес приступања Србије СТО траје од 2005. године и обухвата две компоненте, и то мултилатералну и билатералну. У оквиру мултилатералне (системска питања) тренутно је једино отворено питање забрана спољнотрговинског промета ГМО производа, што представља највећу препреку за окончање процеса приступања СТО. Покренуте су активности у циљу усклађивања домаћег законодавства којим се регулише промет ГМО производа.

У циљу продубљивања економских односа са иностранством, ревидиран је Споразум о слободној трговини (ССТ) са Турском, чиме је створен простор за проширење трговинске размене додатном либерализацијом за пољопривредне производе и проширивањем

Споразума на трговину услугама. У Анкари је 30.01.2018. године потписан ревидирани ССТ са Турском, а Предлог закона о ратификацији је упућен у процедуру. Унификација трговинског режима са Евроазијском економском унијом има за циљ усаглашавање јединственог режима трговине који би заменио билатералне ССТ са Руском Федерацијом, Белорусијом, Казахстаном, уз додатак Јерменије и Киргистана, једним јединственим споразумом, с обзиром да су наведених пет држава сада јединствен царински простор. Преговори о унификацији Споразума отпочели су у новембру 2017. године. Што се тиче ССТ са Украјином нема помака у преговорима од 2013. године. Покренуте су активности са наше стране које би требало да доведу до напретка у овим преговорима.

<u>Структурна реформа 17.</u> Унапређење услова и уклањање препрека трговини

1. Опис реформе

У процесу приступања СТО, Србија је испунила највећи део обавеза још 2010. године. Отворена питања су остала у оквиру мултилатералне сарадње, а тичу се забране спољнотрговинског промета ГМО производа који тренутно постоји у прописима Р.Србије, као и незавршени билатерални преговори са Бразилом, Украјином, Руском Федерацијом и САД.

У сврху остваривања циљева трговинске интеграције у региону предвиђене Вишегодишњим акционим планом за стварање регионалне економске области (МАП РЕА), спроводе се активности на имплементацији обавеза из ЦЕФТА Додатног протокола 5 о олакшавању трговине, усвајање ЦЕФТА Додатног протокола 6 о либерализацији трговине услугама, отварању преговора о ЦЕФТА Додатном протоколу 7 о решавању спорова.

Под окриљем Националног координационог тела за олакшавање трговине (НКТОТ), а уз активно учешће приватног секотора у мају 2018. године формиране четири стручне радне групе: за пољопривреду, санитарне и фитосанитарне мере; за техничке баријере и мере са једнаким дејством у трговини; за царинске процедуре; и за координацију активности на олакшању трговине у оквиру међународних и регионалних трговинских споразума. У јулу 2018. године, усвојени су Акциони планови за 2018. и 2019. на нивоу сваке од четири појединачне стручне радне групе. Остварени су значајни конкретни резулатати у отклањању појединачних баријера у Региону и то посебно са Босном и Херцеговином и Македонијом.

Планиране активности по годинама

За 2019. годину планирано је усаглашавања прописа и билатералних преговора у оквиру процеса приступања Светској трговинској организацији. У истој години очекује се усвајање и ступање на снагу ЦЕФТА Додатног протокола 6 о либерализацији трговине услугама, као и координација активности и надлежних министарстава и управа на имплементацији обавеза из Додатног протокола 5. Отпочињање преговора о ЦЕФТА Додатном протоколу 7 о решавању спорова се планира за крај 2018. године и почетак 2019. године. Спровођење конкретних активности предвиђено је појединачним акционим плановима за 2018. и 2019. годину за сваку од четири стручне радне групе Националног координационог тела за олакшавање трговине. Током 2020.г. планиран је наставак процеса приступања СТО на мултилатералном и билатералном плану, уколико се не оконча у 2019. години, као и усвајање и ступање на снагу Додатног протокола 7 о решавању спорова. Спровођење активности стручних радних група НКТОТ ће бити накнадно дефинисане будућим Акционим плановима за 2020. и 2021.годину.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Ступање у чланство СТО, олакшање трговине путем наведених ЦЕФТА додатних протокола, као и активности НКТОТ на плану олакшања трговине имаће значајан утицај на уклањање трговинских баријера, а самим тим и на повећање конкурентности наших предузећа на регионалном тржишту, као и на раст и напредак српске економије.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Описане активности ће имати позитиван утицај на пораст запошљавања и остваривање принципа родне равноправности.

4. Потенцијални ризици

Један од потенцијалних ризика за спровођење реформе произилази из чињенице да приступање СТО подразумева мултилатералне преговоре и да окончање процеса зависи и од других учесника (чланица СТО). Такође, регионални карактер реформи које су планиране у оквиру МАП РЕА предвиђа учешће више страна, те стога може довести до неблаговремених реализација појединих активности у овом делу реформе на шта Р. Србија не може да има утицај. Осим егзогених фактора, и даље је приметан недостатак административних капацитета у спровођењу ЦЕФТА и МАП, у јединицима које се баве приступањем СТО, трговинским односима са ЕУ као и координацијом НКТОТ у Министарству трговине, туризма и телекомуникација.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018 (ПВ)	2019	2020	**2021**
Стопа раста спољне трговине – свет	10%	10.1%	11.5°%	12.0%
Стопа раста спољне трговине – ЦЕФТА регион	8.6%	9.0%	10.4%	11.2%
Стопа раста спољне трговине – ЕУ	9.6%	10.5%	11.9%	12.7%

4.3.6. Област ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ

а) Анализа главних препрека

Главни изазови друштвене бриге о деци предшколског узраста (деца од 0,5 до 3 године старости) **и предшколског васпитања и образовања** (деца од 3 до 5,5 година старости и деца узраста од 5,5 до 6,5 година за које је припремни предшколски програм обавезан) **су неадекватни капацитети система са аспекта броја деце и мреже установа** (у 2017/2018 чине 403 предшколске установе са 2.784 објеката). Постоји значајна диспропорција у односу броја деце и установа са аспекта руралних и урбаних средина. **Релативно је низак обухват необавезног предшколског васпитања, око 62%**, па и даље заостајемо за ЕУ стандардом од преко 85%. Са друге стране, **обухват обавезног предшколског образовања** (од 5,5 до 6,5 година) који износи **98%** је **задовољавајући** иако постоје значајне разлике у зависности од посматраног региона.

У популацији особа старијих од 15 година око 22% **нема потпуно основно образовање (**Попис, 2011**)**, иако је основно школовање у Србији обавезно и бесплатно већ више од 50 година. **Квалитет основног образовања у Србији на нижем је нивоу од просека у**

земљама ОЕЦД-а, мерено PISA[42] тестом из 2012. - петнаестогодишњаци из Србије у просеку су постигли 60 поена мање у односу на ОЕЦД просек који износи 500. Међутим, према резултатима TIMSS[43] истраживања из 2015. године, ученици из Србије остварили су **изнад просечне резултате** - просечан скор износи 518 поена, 18 поена више у односу на међународни просек. У циљу осавремењавања наставе и унапређења дигиталне писмености, од септембра 2017. за ученике петог разреда уведен је обавезан предмет – информатика и рачунарство**.**

Обухват деце средњим образовањем у 2017. години је **89,2%**, док је **стопа одустајања од школовања** била **1,5%**, према РЗС. Србија је једна од ретких земаља где средње образовање још увек није обавезно.

Због неусклађености квалификација радне снаге са потребама тржишта рада, новембра 2017. године усвојен је **Закон о дуалном образовању.** У складу са Законом о дуалном образовању израђена су три правилника која ближе дефинишу рад тима за каријерно вођење и саветовање ученика у дуалном систему образовања, распоређивање ученика за учење кроз рад и програм обуке, ближе услове и друга питања од значаја за полагање испита за инструктора. Циљ закона је да се обезбеде услови за стицање, усавршавање и развој компетенција у складу са потребама тржишта рада. У 84 средње стручне школе на територији Србије постоје 33 дуална образовна профила из различитих подручја рада. Укупан број уписаних ученика у први разред у школској 2018/2019 је 2.960. Број заинтересованих компанија у којима ће се реализовати учење кроз рад је 600 (извор: ПКС). Са становишта локалног економског развоја посебно је важна чињеница да одређени број заинтересованих и укључених компанија припада категорији малих и средњих предузећа.

Учешће становништва са високим образовањем у Србији је ниско и износи само 10,6% (Попис, 2011). Ситуација је нешто боља ако се посматра учешће високо образоване радне снаге у активном становништву које износи 25% (АРС, 2017). Кључни изазови препознати у **области високог образовања** су и даље **неодговарајуће уписне квоте са аспекта реалних потреба тржишта**, **дужина трајања студирања** (готово двоструко више од самог студијског програма), **ограничене могућности за стицање практичних знања** (привреда не учествује у формулисању програма рада факултета, а студенти нису подстакнути да раде на свом усавршавању и ван факултета), **упитан квалитет истраживачких радова**. Изазови су и даље **недовољни простор за наставу** (посебно у универзитетским центрима ван Београда), релативно **застарела опрема за истраживање**, итд.

Тренутна **улагања у образовање, због неадекватног система образовања,** нису одржива с обзиром на то да **не стварају високо образоване младе који су конкурентни на тржишту рада**. Стопа незапослености младих 15-24 од 25,35% (АРС, Q3 2018) иако бележи пад је и даље висока и једна је од последица система образовања. Да би се обезбедило боље усклађивање понуде и тражње изазов је успостављање системског праћења потреба тржишта рада и усаглашавања наставних програма.

[42]The Programme for International Student Assessment (http://www.oecd.org/pisa) - је највећа међународна провера постигнућа ученика који су напунили 15 година, а обавља се сваке три године. Подразумева проверу посгинућа из читалачке, математичке и научне писмености, а од 2018. године и финансијске писмености. Србија није учествовала у ПИСА тестирању 2015. године.

[43]Trends in International Mathematics and Science Study, http://www.ipisr.org.rs/timss/o_istrazivanju_timss - Пројекат Међународног удружења за евалуацију образовних постигнућа се спроводи на сваке 4 године, са ученицима четвртог и осмог разреда. Представља тест постигнућа из математике и природних наука.

<u>Структурна реформа 18.</u> Квалификације оријентисане према потребама тржишта рада

1. Опис реформе

Сврха успостављања Националног оквира квалификација Србије (НОКС) је уређење и унапређивање система квалификација у складу са захтевима друштвено-економског развоја, обезбеђивање подршке примени концепта целоживотног учења и обезбеђивање компатибилности са европским образовним простором, те лакше покретљивости радне снаге.

Успостављање дуалног система образовања, обезбедиће лакшу транзицију ученика и студената из света образовања у свет рада, обезбедиће већу предузимљивост и мотивисаност ученика и студената за покретање сопственог бизниса и укључивање у свет рада. Од наведених реформи бенефите ће остваривати и послодавци и појединци, а самим тим и друштво у целини.

Ова реформа обухвата и успостављање аналитичког система за праћење и вредновање дуалног и предузетничког образовања, имплементацију дуалног образовања у области високог образовања (израда законодавног оквира), формирање и остваривање сарадње образовних тренинг центара и центара изврсности у циљу подршке дуалног образовања у РС, као и припрему извештаја о повезивању НОКС са Европским оквиром квалификација (ЕОК), успостављање Регистра НОКС и система валидације неформалног и информалног учења.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Имплементација дуалног образовања у области високог образовања (израда законодавног оквира); Формирање образовних тренинг центара и центара изврсности у циљу подршке дуалног образовања у РС; Припрема извештаја о повезивању НОКС са Европским оквиром квалификација (ЕОК) и самовредновању према Европском простору високог образовања и њихово усвајање од стране Саветодавне групе ЕОК.

б) Активности планиране за 2020:

Успостављање аналитичког система за праћење и вредновање дуалног и предузетничког образовања; Остваривање сарадње образовних тренинг центара и центара изврсности у циљу подршке дуалног образовања у РС; Успостављање Регистра НОКС који ће се састојати из подрегистара у складу са Законом о НОКС.

ц) Активности планиране за 2021

Успостављање аналитичког система за праћење и вредновање дуалног и предузетничког образовања; Остваривање сарадње образовних тренинг центара и центара изврсности у циљу подршке дуалног образовања у РС; Успостављање система валидације неформалног и информалног учења који ће омогућити да се квалификације стичу и на основу радног или животног искуства, кроз посебан поступак, после чега ће се издавати сертификат као јавна исправа.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Сврха успостављања НОКС је развој модерног, релевантног и флексибилног система образовања прилагођеног захтевима друштвено-економског развоја, обезбеђивање

подршке примени концепта целоживотног учења и омогућавање лакше покретљивости радне снаге. Успостављањем НОКС биће дефинисано шта сваки појединац може и зна да ради сходно стеченим квалификацијама. Повезивањем са ЕОК-ом квалификације стечене у Србији постају видљиве и упоредиве са квалификацијама стеченим у другим земљама, првенствено ЕУ.

Имплементацијом дуалног образовања на средњошколском и високошколском нивоу очекујемо унапређивање људског капитала (знања, вештина и компетенција) које ће им омогућити лакшу и бржу интеграцију у свет рада, као и унапређивање конкурентности привредних субјеката који послују у Србији.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Спровођење реформи допринеће смањењу јаза између образовања и потреба тржишта рада, обезбедиће учешће социјалних партнера у развоју тржишно релевантних квалификација, а самим тим и поверење у (тржишну) релевантност система образовања у целини. Похађање програма дуалног и предузетничког образовања унапредиће ниво компетентности и запошљивости ученика и студената и њихову лакшу и бржу интеграцију у свет рада.

4. Потенцијални ризици

Потенцијални ризик може бити низак ниво партиципације привредних субјеката и других социјалних партнера у успостављању система НОКС, као и у имплементацији и унапређењу дуалног образовања.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018 (ПВ)	2019	2020	2021
Број квалификација унетих у базу/регистар квалификација	140	190	240	290
Број ученика који похађа систем дуалног образовања	3500	3850	4235	4665
Број компанија у којима се реализује учење кроз рад	600	800	900	1000
Број формираних образовних тренинг центара и центара изврсности у циљу подршке дуалног образовања у Републици Србији	1	6	6	6

4.3.7. Област ЗАПОСЛЕНОСТ И ТРЖИШТЕ РАДА

а) Анализа главних препрека

Позитивни трендови на тржишту рада у Србији су настављени, иако још увек нисмо достигли ниво земаља ЕУ. **Стопа запослености** становништва старости 15 и више година износи **49,2%** у трећем кварталу 2018. (ЕУ-28: 60,5% за становништво 15-74, Q2 2018, Eurostat) и представља **раст од 1пп мг**. Бележи се **пораст броја запослених на 2,9 милиона** (повећање од 1,6% мг). То је последица пораста броја запослених у формалном сектору за 76,9 хиљада лица мг (највише у Прерађивачој индустрији) тако да укупан број запослених у формалном сектору сада достиже цифру од 2,3 милиона.

Број запослених у „сивој“ економији смањен је за 29,5 хиљада лица мг, и износи **598,9 хиљада неформално запослених** (претежно у пољопривреди, 363 хиљаде). **Стопа неформалне запослености** је **20,4%** (АРС, Q3 2018) и бележи **пад од 1,4 пп мг**. Решавање високог учешћа неформалног запошљавања захтева **широк спектар мера**, у циљу смањења штених последица на економски развој земље, пре свега смањења пореских прихода,

ограниченог приступа радника социјалној заштити, неадекватних радних уговора, ниских зарада, али и проблема насталих губитком посла или пензионисања. Реформа радног законодавства се наставља са акцентом на рад преко агенција за привремено запошљавање, радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима, као и социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима.

Незапосленост у Србији је достигла најнижи ниво у последњих пар година. **Стопа незапослености** становништва старости 15 и више година од **11,3%** у трећем кварталу 2018. (ЕУ-28: 6,8% за становништво 15-74, Q2 2018, Eurostat) бележи међугодишњи пад од 1,7 пп. **Изазови структуралне незапослености** су и даље присутни јер велики број незапослених лица траже посао дуже од годину дана (стопа дугорочне незапослености 6,8%). **Дугорочна незапосленост** доводи до застаревања знања, а како се вероватноћа налажења посла смањује пропорционално дужини периода незапослености, то може **довести и до трајног искључења са тржишта рада**. Ова појава је директна последица неусклађености понуде и тражње на тржишту рада.

Стопа незапослености младих узраста 15-24 године у Србији од 25,3% (Q3 2018) **бележи пад од 3,5 пп међугодишње** иако је и даље **знатно изнад стопе незапослености њихових вршњака у ЕУ (**ЕУ-28: 15%, Q2 2018, Eurostat). Смањење стопе незапослености младих није само резултат смањења броја незапослених, већ и негативног демографског тренда, односно све мањег обима популације узраста 15-24 године. Посебно рањиву групу на тржишту рада представљају млади који нису запослени и не налазе се у неком од програма обуке или образовања (NEET). Њихово учешће у укупном броју младих, иако бележи смањење од 0,8 пп међугодишње, ипак достиже 16,3% у Q3 2018. године.

Жене и даље имају неповољнији положај на тржишту рада од мушкараца, гледано по свим показатељима. Разлика је најизраженија код **стопе запослености** која износи 15,6 пп у корист мушкараца (57,3% за мушкарце и 41,7% за жене, АРС, Q3 2018). Учешће жена међу запосленима у Србији износи 44% (АРС, Q3 2018), иако је њихово учешће у укупном броју становника 51,3% (Процена РЗС, 2017)[44].

Вишкови запослених услед процеса приватизације су перманентан изазов. У портфељу Министарства привреде још увек није решен статус 90 предузећа са око 39.000 запослених. За преко 25.000 запослених који су проглашени вишком у 2015. и 2016. години исплаћене су отпремнине, док смањење броја запослених у јавном сектору у 2017. износи 1.356 лица (947 су жене и 409 мушкарци).

Служби за запошљавање у Србији **недостају људски ресурси и инфраструктура за пружање квалитетне подршке незапосленима,** а посебно за унапређење положаја на тржишту рада оних категорија које су идентификоване као приоритетне (млади, вишкови запослених, дугорочно незапослени, корисници новчане социјалне помоћи, жене итд.). Саветник за запошљавање ради са веома великим оптерећењем (актуелно просечно оптерећење је 1.180 незапослених по саветнику), што смањује ефикасност мера АПЗ и њихову примену односно отежава **циљано укључивање незапослених у оне мере АПЗ које ће највише допринети конкурентнијем иступању лица на тржишту рада**. Већи део

[44] Имати у виду да је у Републици Србији старосни услов за одлазак у пензију за жене нижи у односу на мушкарце, што утиче и на индикаторе тржишта рада.

корисника мера активне политике запошљавања, чак 76%[45] од укупног броја укључених лица, користи услуге усмерене ка активном тражењу посла (попут обука за тражење посла, сајмови запошљавања) које имају низак ефекат на запошљавање. Мере као што су субвенције за запошљавање и мере у оквиру програма додатног образовања и обуке, имају знатно већи ефекат на запошљавање али су и трошковно захтевније.

Да би се обезбедило боље усклађивање понуде и тражње, односно повезивање лица која траже запослење и послодаваца који нуде посао (запошљавају), изазов је **успостављање системског праћења јаза у вештинама на тржишту рада**. Потребно је **унапредити методе и технике саветодавног рада са незапосленима и процене запошљивости сваког појединачног лица** у складу са његовим карактеристикама (степен образовања, радно искуство, додатна знања и вештине, пол и др.), као и карактеристикама тржишта рада. Кроз пројекат Светске банке започело се са реализацијом процеса сертификације саветника за запошљавање у НСЗ.

<u>Структурна реформа 19.</u> Повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија и јачање формалног запошљавања

1. Опис реформе

Доношење нових реформских прописа чија примена ће омогућити повећање радне активације радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија, правну уређеност и сигурност радника који раде на сезонским пословима, односно флексибилност и правну сигурност за раднике које агенција уступа другом послодавцу кориснику ради привременог обављања послова под његовим надзором и руковођењем.

Успостављањем правног оквира у области **социјалног предузетништва** очекује се да се допринесе активацији радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих категорија, обављањем делатности од општег интереса на националном, регионалном или локалном нивоу.

Увођењем законског оквира за рад преко **агенције за привремено запошљавање** врши се усаглашавање радног законодавства РС са међународним стандардима МОР и ЕУ. Иако садашњим прописима којима се уређује област рада није регулисано питање наведених агенција, оне у пракси ипак постоје. Јасним дефинисањем агенција и прецизирањем услова за њихов рад, правима и обавезама лица која са агенцијама закључују уговор о раду ради уступања на привремени рад послодавцу кориснику, као и друга међусобна права и обавезе запослених, агенције и послодавца корисника, увешће се ред у овој области и максимално заштитити тзв. агенцијски запослени. Доношење Закона о агенцијском запошљавању утврђено је као приоритет у Акционом плану за спровођење Програма владе 2017.-2019. и у НПАА.

Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним

[45] Извор: НСЗ, Извештај о реализацији Споразума о учинку за 2017. годину

делатностима донет је са циљем уређења сегмента ангажовања радника на сезонским пословима у пољопривреди, имајући у виду да анкетни подаци о индикаторима тржишта рада указују на значајан удео неформалног рада управо у пољопривредној делатности (према подацима из Анкете о радној снази за II квартал 2018. године, стопа неформалне запослености износи 21%, док је стопа неформалне запослености без пољопривреде 10,6%). Овим Законом утврђен је нормативни оквир за уређење система поједностављеног запошљавања који ће послодавце ослободити непотребне и обимне администрације везане за поступак пријаве и одјаве сезонских радника, а сезонским радницима омогућити да се радно ангажују и остваре права по основу рада. Истовремено, увођење новог система треба да утиче на смањење неформалне запослености и подстакне запошљавање/радно ангажовање превасходно незапослених лица из категорија теже запошљивих, чиме се доприноси њиховој радној активацији и економском оснаживању. Увођење законског оквира за успостављање система поједностављеног запошљавања сезонских радника, предвиђено је као једна од мера Акционог плана Владе РС за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Планира се усвајање и почетак примене Закона о социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима и Закона о агенцијском запошљавању; Закон о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима ступа на снагу 07.01.2019. године, односно за 2019. годину планиран је почетак примене закона, укључујући и оперативност софтвера за пријем и обраду података о запосленим/радно ангажованим радницима на сезонским пословима при Пореској управи, успостављање евиденције о сезонским радницима при НСЗ и др.

б) Активности планиране за 2020:

Праћење примене и сагледавање ефеката примене Закона о социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима и Закона о агенцијском запошљавању; У вези са Законом о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима, током 2020. пратиће се примена, односно остварени ефекти новоуспостављеног легислативног оквира кроз сарадњу са НСЗ, ЦРОСО, МФИН, Пореском управом и НАЛЕД.

ц) Активности планиране за 2021:

Даље праћење примене и сагледавање ефеката примене Закона о социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима и Закона о агенцијском запошљавању; У вези са Законом о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима током 2021. године пратиће се примена, односно остварени ефекти новоуспостављеног легислативног оквира кроз сарадњу са НСЗ, ЦРОСО, МФИН, Пореском управом и НАЛЕД.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Успостављањем правног оквира у области социјалног предузетништва, стварају се услови за даље подстицање развоја предузетништва, односно оснивање привредних субјеката у овој области. Такође, очекује се унапређење положаја радно способних лица која се налазе у систему социјалне заштите, теже запошљивих незапослених лица у складу са прописима из области запошљавања и осталих теже запошљивих лица из посебно осетљивих

категорија кроз њихову већу радну активацију, чиме се доприноси њиховом економском оснаживању.

Законом о агенцијском запошљавању довешће до укидања нелојалне конкуренције између послодаваца (агенција и корисничких предузећа), јер ће се изједначити износ трошкова за уговарање уступања запослених - изнајмљивања радне снаге (зарада запосленог једнака заради упоредног запосленог код послодавца корисника + накнада агенцији); Допринеће већој и конкурентности међу агенцијама које се баве изнајмљивањем радне снаге, на законским и тржишним основама; Позитивно ће утицати на привреду уопште оснивањем нових привредних субјеката у овој области.

Примена Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима ће позитивно утицати на конкурентност привредних субјеката у пољопривреди: Очекује да ће процењени трошкови за послодавце по новом поједностављеном систему запошљавања бити смањени за око трећину, по раднику, на годишњем нивоу; Значајно ће се смањити време потребно за пријаву/одјаву сезонског радника, односно биће уведен флексибилан начин ангажовања радника, применом електронске платформе и без одласка на шалтер; Предвиђа се умањење стопе пореза, у односу на постојеће модела радног анагажовања, што ће довести до смањења трошкова по сезонском раднику по основу пореза и доприноса, што ће мотивисати послодавце да пријаве своје сезонске раднике; Смањење учешћа привредних субјеката у пољопривреди који послују у сивој зони (углавном предузећа са малим бројем запослених), омогућиће им да добију финансијску подршку од државе или подизањем кредита за текуће пословање и/или унапређење производње.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

Усвајењем и применом Закона о социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима и Закона о агенцијском запошљавању очекује се позитиван утицај повећање запослености лица обухваћених овим законима, као и унапређење њихове конкурентности на тржишту рада. Услед поједностављене процедуре и нижих трошкова пријаве радника прописаних Законом о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима, очекује се да ће у периоду од 5 година већи број ангажованих на сезонским пословима из неформалног рада прећи на формални начин и пријаве сезонских радника.

4. Потенцијални ризици

Неусвајање Закона о социјалном предузетништву и радној интеграцији у социјалним привредним субјектима и Закона о агенцијском запошљавању у предвиђеним роковима; Недовољна заинтересованост послодаваца за примену апликације и пријављивања сезонски радника; Неадекватана техничка опремљеност и инфомационо-технолошка знања потенцијалних послодаваца за пријаву сезонских радника.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе

Индикатори	2018.	2019.	2020.	2021.
Електронска база Пореске управе оперативна	/	да	да	да
Евиденције НСЗ о сезонским	/	да	да	да
Ефекти - Број послодаваца који радно ангажују сезонске раднике у складу са Законом	0	100	110	121

- Број радно ангажованих у сезонским пословима у складу са Законом	0	1000	1100	1210
Број основаних социјалних привредних субјеката		50	80	80
Број основаних агенција	0	30	40	50

4.3.8. Област СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И УКЉУЧИВАЊЕ

а) Анализа главних препрека

Сиромаштво у Србији је распрострањено јер ризику од сиромаштва или социјалне искључености било је изложено 38,7% становништва (2,7 мил. становника) у 2016. години[46], и изнад је нивоа земаља Европске уније (ЕУ-28: 23,5%, SILC, 2016). Праг ризика од сиромаштва (релативна линија сиромаштва) износио је 15.416 РСД (123 ЕУР) просечно месечно за једночлано домаћинство.

Неједнакост расподеле дохотка је висока, на шта нам указује показатељ квинтилног односа (С80/С20). Тачније, 20% најбогатијег становништва имало је 9,7 пута већи еквивалентни доходак у односу на 20% најсиромашнијих. Ђини коефицијент у Србији износи 38,6 што је изнад просека овог коефицијента у ЕУ-28 – 30,8. (SILC, 2016).

Ризик сиромаштва варира у зависности од старосних група и радног статуса. Ризику од сиромаштва највише су изложена лица 18–24 године (32,7%), као и лица млађа од 18 година (30,2%). У зависности од радног статуса, код лица старих 18 и више година, најизложенија ризику су незапослена лица (48%). Ризик од сиромашта деце је у великој мери условљен статусом њихових родитеља на тржишту рада, посебно у ситуацији ограниченог приступа услугама социјалне заштите. У Србији, као и у многим другим земљама, изражена је **угроженост појединих група** као што су Роми, поготово у неформалним насељима, интерно расељена лица, особе са високим степеном инвалидитета, стара лица без пензије, лица без образовања или са ниским нивоом образовања, становништво изван градских средина. Многа сиромашна домаћинства су **изложена вишеструким факторима депривације**, што захтева сложене интервенције превентивног типа, али и мере активне инклузије, које комбинују новчане накнаде, запошљавање/активацију корисника и квалитетне услуге интегралне социјалне заштите.

Расходи за социјалну заштиту и сигурност у Србији у 2015. години износили су **22,1% БДП-а** (РЗС). Међутим, расходи исказани преко стандарда куповне моћи су свега 2.401 PPS[47] по становнику, што је три пута мање него у ЕУ-28 (7.912, 2014, Eurostat). Мање издатке од Србије, исказане преко стандарда куповне моћи по становнику, имала је Турска.

У структури издатака за социјалну помоћ и трансфере **доминирају расходи за пензије** чије се учешће у БДП смањује, са 11,6% у 2016. на 11,2% у 2017. години[48]. **Расходи за социјалну помоћ износе око 3,6% БДП-а**, што је у складу са тренутним нивоом развоја и упоредиво је са издвајањима за ову намену у земљама Југоисточне Европе. Међутим, **изазов је прерасподела ових средства између постојећих програма**, јер велики број социјално

[46] Извор: Анкета о приходима и условима живота (*The Survey on Income and Living Conditions* – SILC), РЗС.

[47] PPS - Purchasing Power Standards / Стандард куповне моћи

[48] Извор: Консолидовани биланс државе, МФИН

угрожених не добија социјалну помоћ иако би требало да је добија, док са друге стране права из социјалне заштите остварују и они који нису социјално угрожени.

За решавање овог проблема потребно је **увођење интегрисаног система израде социјалних карата** кроз повезивање великог броја различитих институција (Пореска управа, МУП, Катастар непокретности, НСЗ итд). Умрежавањем поменутих база података знатно ће бити поједностављене процедуре за кориснике и побољшана доступност услуга.

Социјална помоћ (коју пружају центри за социјални рад) и услуге и мере подршке у запошљавању (које пружа НСЗ) захтевају **бољу интеграцију и координацију** ради решавања проблема лица које се налази у стању социјалне потребе. Изазов у домену социјалне заштите је и **континуирано унапређење квалитета услуга, јачање контролних и регулаторних механизама, мониторинга и евалуације**. Инспекција социјалне заштите је у периоду 2004-септембар 2018. године забранила рад за 132 илегална дома за стара лица, а само у 2018. издато је 7 забрана за рад илегалним домовима за старе.

Ниво родне равноправности још увек није задовољавајући. Иако жене чине 51% опште популације, и даље их је **мање међу доносиоцима одлука**: жене заузимају 37,2% посланичких места, а 22% су заступљени у Влади. Од 2017. на функцији председника Владе Републике Србије је први пут изабрана жена. Када је реч о руководећим позицијама у јавним предузећима дошло је до побољшања, јер је у 2016. чак 22% жена на позицијама директора и чланова управних одбора што је повећање од 9 пп у односу на 2015. (један од индикатора СР Реформа јавних предузећа).

<u>Структурна реформа 20.</u> Унапређење адекватности, квалитета и таргетираности мера социјалне заштите

1. Опис реформе

Ова структурна реформа ће бити спроведена кроз доношење доношење Закона о социјалној карти и измене и допуне Закона о социјалној заштити. Закон о социјалној карти ће омогућити информационо повезивање различитих сектора у циљу унапређења социјалне заштите и адекватности давања за материјално угрожене појединце и породице и рањиве групе становништва. Изменама и допунама Закона о социјалној заштити очекује се унапређење обухвата корисника новчане социјалне помоћи, функционалнија сарадња центара за социјални рад и НСЗ у делу радне активације радно способних корисника НСП. Садржано у оквиру Приоритетног циља 3.6. „Социјална заштита“ Акционог плана Владе РС НПАА 2018-2021 (Трећа ревизија, поглавље 3.19.5). Социјална укљученост стр. 777. Озбиљност предложених промена захтевала је додатне анализе ради свеобухватног сагледавања могућих исхода и евентуалних последица.

Планиране активности по годинама

а) Активности планиране за 2019:

Израда Нацрта закона о социјалној карти; Израда Нацрта закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити; Јавне расправе, усвајање наведених закона.

б) Активности планиране за 2020:

Имплементација и спровођење наведених закона; Доношење недостајућих подзаконских аката.

ц) Активности планиране за 2021:

Наставак процеса имплементације и спровођења наведених закона; Примена подзаконских аката; Мониторинг и евалуација имплементације и процена ефеката на адекватност, квалитет и таргетираност мера социјалне заштите.

2. Очекивани утицај на конкурентност

Предуслов за повећање конкурентности и остваривање привредног раста је постојање система који својим грађанима може да обезбеди право на адекватну и доступну социјалну заштиту. То подразумева повећану адекватност новчаних давања, бољи квалитет услуга социјалне заштите, већу доступност услуга, успостављене контролне механизме у систему социјалне заштите, повећање ефикасности рада и уштеду времена центара за социјални и рад, лакши приступ остваривању права и услуга, бољи обухват новчаним давањима, праведнију расподелу новчаних средстава, већу сарадњу различитих сектора.

3. Очекивани утицај на запосленост и род

4. Потенцијални ризици

Неблаговремено усвајање измена и допуна Закона о социјалној заштити и Закона о социјалној карти, као и смањење укупних средстава у буџетима за 2019, 2020 и 2021. годину; За успостављање комплетне социјалне карте потребно је повезивање више институција и отварање њихових база, што може бити потенцијални ризик за потпуно спровођење Закона о социјалној карти.

5. Кључни индикатори учинка / индикатори за праћење спровођења структурне реформе