

ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ



ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

САДРЖАЈ

I.	Макроекономски оквир за период од 2014. до 2016. године	2
1.	Циљеви и смернице економске и фискалне политике за период од 2014. до 2016. године	2
1.1.	Главни циљеви економске и фискалне политике	2
1.2.	Основне смернице економске политике	3
1.3.	Основне смернице фискалне политике	5
2.	Економска кретања и изгледи за период 2014 - 2016. године	6
2.1.	Процене међународног економског окружења	6
2.2.	Текућа макроекономска кретања и изгледи у 2013. години	10
2.3.	Пројекција макроекономских индикатора за период 2014 – 2016. године	15
2.4.	Ризици остваривања пројекције	24
II.	Фискални оквир за период од 2014. до 2016. године	28
1.	Средњорочни циљеви фискалне политике	28
2.	Фискални оквир у периоду од 2014. до 2016. године	29
2.1.	Фискална кретања у 2012. години и изгледи за 2013. годину	29
2.2.	Фискалне пројекције у периоду од 2014. до 2016. године	43
2.3.	Програм за смањење дуга	56
2.4.	Фискални ризици	60
2.5.	Циклично прилагођени фискални баланс	61
2.6.	Ограничење расхода буџетских корисника	65
III.	Стратегија управљања јавним дугом од 2014. до 2016. године	69
1.	Стање и структура јавног дуга у периоду 2008 - август 2013. године	70
2.	Пројекција стања јавног дуга опште државе у периоду 2013-2016. године	86
IV.	Структурне реформе у периоду од 2014. до 2016. године	104
1.	Реформа пословног амбијента	104
2.	Структурне реформе јавног сектора	106

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

На основу члана 31. став 1. тачка 1) подтачка (13) Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 и 63/13-исправка),

Влада усваја

ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

I. Макроекономски оквир за период од 2014. до 2016. године

1. Циљеви и смернице економске и фискалне политике за период од 2014. до 2016. године

1.1. Главни циљеви економске и фискалне политике

Економска политика Владе Републике Србије (у даљем тексту: Влада) стратешки је оријентисана на убрзање процеса европских интеграција, након добијања статуса кандидата за чланство у Европској унији 1. марта 2012. године, доношења одлуке Европског савета о отварању приступних преговора са Европском унијом 28. јуна 2013. године и ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП) 1. септембра 2013. године.

Србија ће ради бржег стицања статуса пуноправног члана ЕУ убрзати спровођење економских реформи и испуњавање политичких и економских критеријума које је успоставио Европски савет у Копенхагену, као и испуњавање обавеза које проистичу из ССП. На тим основама обезбедиће се успостављање тржишне привреде, макроекономске стабилности и владавине права, уз сузбијање корупције и организованог криминала.

Економска политика коју ће Влада водити у наредном средњорочном периоду биће усмерена на обезбеђење одрживе економске и финансијске стабилности, заустављање даљег раста дуга и стварање амбијента за привредни раст.

Основни циљеви економске политике у наредне три године су:

- стабилизација дуга, након оштрог раста, и успостављање тренда његовог смањења;
- подстицање привредног раста заснованог на инвестицијама и извозу;
- раст запослености и повећање животног стандарда након снажнијег покретања привредне активности.

Основни циљ фискалне политике, као кључне компоненте макроекономске политике, је успоравање раста и смањење удела јавног дуга у бруто домаћем производу (у даљем тексту: БДП) у границе утврђене Законом о буџетском систему, спровођењем мера фискалне консолидације и структурних реформи.

У циљу смањења фискалног дефицита и јавног дуга Влада ће спровести веома амбициозан план фискалне консолидације и структурних реформи које обезбеђују стабилност јавних финансија и подстичу привредни раст и конкурентност. Затварање фискалних

неравнотежа је нужно, како би се ојачала одрживост јавних финансија и створили услови за економски опоравак и дугорочно одржив развој. У том погледу наставиће се фискална консолидација, побољшање пословног амбијента и оснаживање развоја, првенствено кроз ефикасно коришћење средстава од фондова ЕУ.

Мере фискалне консолидације и реформе које отклањају структурне слабости привреде, уз повољније економско окружење и убрзано испуњавање услова за приступање ЕУ, покренуће опоравак и јачање српске привреде. Са друге стране, то ће омогућити постепено смањење дефицита опште државе и јавног дуга у референтне оквире утврђене Законом о буџетском систему.

Макроекономска пројекција за наредне три фискалне године предвиђа умерени привредни раст, уз смањење макроекономских неравнотежа. Остваривање привредног раста, уз нижу инфлацију и нижи дефицит текућег рачуна, захтева чврсто фискално прилагођавање које смањује јавну потрошњу и спровођење структурних реформи које подстичу раст, конкурентност, извоз и прилив страних директних инвестиција у индустрију и пољопривреду. Осим тога, очекивано побољшање перформанси економије евро зоне позитивно ће утицати на привредну активност и запосленост у Србији. При томе, раст економске активности ће ограничавати потребу финансирања текућег дефицита платног биланса и финансирања јавног сектора.

Од кључне важности за остваривање циљева економске и фискалне политике јесте спровођење програма фискалне консолидације, плана структурних реформи и програма смањења јавног дуга, који представљају носеће стубове Фискалне стратегије за наредни средњорочни период. Успостављање макроекономске стабилности кроз смањење инфлације, фискалног дефицита и дефицита текућег рачуна захтева чврсту координацију фискалне и монетарне политике.

1.2. Основне смернице економске политике

Економска политика у наредном периоду биће заснована на компаративним предностима Србије, првенствено у области пољопривреде и прехранбене индустрије, енергетике, саобраћајне инфраструктуре, аутомобилске индустрије и индустрије информативних технологија. У циљу развоја пропульзивних делова привреде ствараће се пословни амбијент стимулативан за улагања у наведене области и гране привреде од којих ће отпочети нови инвестициони и развојни циклус. Повољна инвестициона клима гарантоваће инвеститорима из земље и иностранства правну сигурност и боље услове пословања и инвестирања него у земљама из окружења. У том циљу ствараће се услови и за стабилност девизног курса, повољнију цену капитала и ефикасније административне процедуре.

Од посебног значаја за раст привредне активности и повећање инвестиција је: (1) стварање стабилног и предвидивог пословног окружења успостављањем адекватне регулативе, превасходно везано за Закон о раду, Закон о планирању и изградњи, као и енергичнијим наставком „гиљотине прописа” и увођењем електронске управе, (2) завршетак приватизације преосталих предузећа кроз поступак реструктурирања и стечајни поступак у складу са утврђеним роковима и унапређеном регулативом о приватизацији и стечају, (3) увођење професионализације јавних предузећа и одговорног корпоративног управљања у предузећима која би остала под државном контролом, уз измештање социјалне политике из јавних предузећа у систем социјалне заштите, (4) стимулативна пореска политика која подстиче привреду и запошљавање, (5) постепено и одговорно смањивање државног удела у привреди, укључујући прелазак на моделе концесионог финансирања и јавно-приватних партнерстава где год је то економски могуће и оправдано и (6) нулта толеранција за непоштовање закона и за криминал и корупцију кроз реформисане институције система.

Нови модел развоја земље подразумева смањивање нерационалне потрошње, бирократије и непотребних трошкова државе и истовремено повећање инвестиционе потрошње како би се подстакao привредни раст и запошљавање, уз социјалну заштиту најугроженијих слојева друштва. У томе кључну улогу имају фискална политика и структурне реформе са дефинисаним мерама на кратак, средњи и дужи рок око којих постоји сагласност учесника социјалног дијалога (Влада, синдикати, послодавци), као и шире и стручне јавности и представника међународних институција.

Влада је почетком октобра 2013. године усвојила пакет мера за стабилизацију јавних финансија и опоравак привреде. За јачање привреде потребна је консолидација јавних финансија и спровођење фискалне политике која је базирана на принципу одговорног фискалног управљања и фискалним правилима која јачају фискалну дисциплину, побољшавају фискалну координацију између различитих нивоа власти, смањују фискалне ризике и обезбеђују дугорочну фискалну одрживост.

Истовремено, потребно је подстицање делова привреде који доприносе расту БДП, извоза и запошљавања. Наставиће се субвенционисање кредита привреди у смањеном обиму, првенствено за инвестиције и запошљавање али претежно, ако не искључиво, у партнерству са комерцијалним банкама и приватним институцијама. Очекује се и већи прилив страних инвестиција након увођења мера фискалне консолидације и отпочињања структурних реформи које унапређују пословно окружење и повећавају ефикасност јавног сектора. На тим основама обезбедиће се оптимално реструктурирање привреде и смањење државног удела у привреди на минимум. Циљ је да се покрене привреда и смањи незапосленост кроз отварање нових радних места у приватном сектору и на тим основама обезбеди повећање стандарда становништва.

У циљу јачања привреде посебна пажња посветиће се стварању пословног амбијента стимулативног за привреднике и инвеститоре и стварању услова за лакше пословање. Убрзаће се преостале економске реформе како би се пословно окружење побољшало, посебно оснаживањем владавине права и отклањањем нефлексибилних услова тржишта рада. Циљ је да се структурним реформама успостави пословно окружење које ће омогућити пораст страних и домаћих инвестиција, убрзање реструктурирања привреде и повећање продуктивности и конкурентности привреде. Ради тога донеће се одговарајуће промене Закона о раду, Закона о стечају, Закона о приватизацији, Закона о планирању и изградњи и других закона.

Ради формирања нове индустријске структуре на бази тражње на тржишту подстицаће се стварање више додате вредности у пропульзивним индустријама које имају мултипликативне ефекте на укупан индустријски развој заснован на развоју и примени знања и иновација. Подстицањем конкурентских сектора обезбедиће се привлачење страних инвестиција, повећање извоза и отварање нових боље плаћених радних места. У том циљу, у најкраћем року биће урађена ревизија Стратегије развоја индустрије до 2020. године и Стратегије развоја и подршке индустрији информационих технологија.

У циљу подстицања развоја пољопривреде и села фокус у пружању подстицаја пољопривреди и руралном развоју ће бити пребачен на капиталне инвестиције и стимулације везане за конкретне пројекте, како би се осигурао позитиван ефекат на БДП и приносе.

Поред индустрије и пољопривреде, раст се очекује и у домену инфраструктурних делатности које представљају општи услов развоја привреде и друштва (енергетика, саобраћај, телекомуникације). При томе, интервенције државе у привреди усредредиће се на капиталне пројекте који доприносе расту БДП али ће се модел њиховог финансирања све више преводити на јавно-приватна партнерства и концесије. Такође, у областима у којима не постоји природни монопол, држава ће у наредном периоду тежити смањењу свог удела.

Економском реструктурирању српске привреде значајно ће допринети смањење нерационалне јавне потрошње и промена модела финансирања инвестиција чиме би се

подстакао привредни раст и запошљавање. У томе кључну улогу има фискална политика и стабилност националне валуте, активније привлачење страних инвестиција, спречавање одлива девиза сивим каналима, дестимулисање непотребног увоза, подстицање предузећа да супституишу увоз и јачају извозну понуду.

1.3. Основне смернице фискалне политике

Ради постизања макроекономске стабилности и остваривања привредног раста у наредне три године Влада ће променити начин вођења фискалне политике. То подразумева доношење и спровођење кредибилног програма фискалне консолидације који ће обезбедити смањење фискалног дефицита и стабилизацију дуга опште државе до 2016. године.

Основни циљеви и приоритети фискалне политике у наредном периоду су:

- снижавање удела јавних расхода, фискалног дефицита и јавног дуга у БДП;
- јасна приоритизација капиталних/инвестиционих пројеката у којима ће држава имати улогу инвеститора и превођење других таквих пројеката на модел концесионог финансирања и јавно-приватних партнерстава;
- јачање пореске дисциплине која подразумева побољшање система наплате пореза и смањење сиве економије;
- разматрање, у средњем року, постепеног пребацивања тежишта пореске политике са намета на рад на друге изворе пореских прихода, и то искључиво на начин који би са сигурношћу био најмање билансно неутралан;
- јачање дугорочне фискалне одрживости кроз спровођење структурних реформи, посебно реформи јавног сектора.

Остваривање циљева и приоритета фискалне политике зависиће од спровођења мера фискалне консолидације и кључних структурних реформи у наредном периоду, које су описане у другом и четвртном поглављу Фискалне стратегије.

Фискална политика у наредне три године засниваће се на фискалној консолидацији с обзиром на растући фискални дефицит и јавни дуг и повећање трошкова финансирања. У том циљу спроводиће се мере фискалне консолидације, борба против сиве економије и друге планиране реформе у домену јавног сектора. При томе, динамику фискалне консолидације потребно је ускладити, како се не би поништили позитивни ефекти започетог инвестиционог циклуса и промене тренда привредне активности. Приликом смањења буџетских расхода водиће се рачуна да се очувају извори потенцијалног раста и да се побољша ефикасност јавне потрошње. Стога ће мере фискалне политике бити усмерене на фискалну консолидацију која позитивно утиче на привредни раст и делује у оквиру фискалних правила и прилагођавања на приходној и расходној страни буџета и која доводе до смањења фискалног дефицита.

Основно опредељење средњорочне фискалне политике јесте да се фискално прилагођавање, потребно да се стабилизује раст јавног дуга, оствари првенствено повећањем прихода превасходно сузбијањем сиве економије, смањењем учешћа јавне потрошње у БДП, као и повећањем привредне активности услед структурних реформи и промене модела финансирања капиталних инвестиција. Кључну улогу са становишта фискалне одрживости у средњем року имају структурне реформе великог и неефикасног јавног сектора, укључујући и предузећа са државним уделом.

У наредне три фискалне године предвиђено је спровођење мера фискалне консолидације које обезбеђују смањење фискалног дефицита и последично јавног дуга.

На приходној страни предвиђено је додатно повећање прихода по основу: систематског сузбијања сиве економије, увођења процентуалног умањења примања запослених у јавном

сектору преко одређених прагова (60.000 и 100.000 динара нето), повећања посебне стопе пореза на додату вредност (у даљем тексту: ПДВ) са 8% на 10%, уз пребацивање дела неегзистенцијалних производа и услуга на општу стопу ПДВ, повећања наплате акцизе на дуван спречавањем нелегалног промета дувана и дуванских производа и укидања олакшица код пореза на добит правних лица.

На расходној страни предвиђене су додатне кључне мере: рестриктивна индексација плата запослених у јавном сектору и пензија, контрола и ограничавање додатака на зараде запослених у јавном сектору за остварене резултате рада, смањење субвенција из буџета Републике и буџета јединица локалне самоуправе кроз преиспитивање постојећих програма субвенција, смањење расхода за робу и услуге кроз рационализацију и ефикаснију контролу набавки, смањење расхода камата по основу рефинансирања скупог јавног дуга јефтинијим средствима, повећање расхода за социјалну заштиту због повећања броја прималаца социјалне помоћи и износа материјалног обезбеђења породице.

Предвиђено фискално прилагођавање највећим делом извршиће се путем мера које утичу на смањење текуће јавне потрошње. Кретање плата запослених у јавном сектору и пензија, као највећих категорија јавне потрошње, биће ограничено рестриктивном индексацијом зарада и пензија чијом применом се постепено долази до релативног смањења учешћа ових расхода у БДП. Преостало потребно фискално прилагођавање биће спроведено смањењем дискреционих расхода, пре свега субвенција и буџетских позајмица. Да би се фискално прилагођавање спровело у потребном обиму предузеће се мере штедње на свим нивоима власти, како централном, тако и локалном, водиће се ефикаснији процес јавних набавки и редефинисати мере подршке привреди, како би се ограничена средства за фискалне подстицаје усмерила ка оним програмима подршке привреди који постижу најбоље резултате.

У области јавних инвестиција, пошто је простор за капитална улагања ограничен, потребно је одређивање приоритета, имајући у виду ограничена средства и улагања у пројекте код којих је однос друштвене користи и трошкова најповољнији. Уз то, где год је то могуће, биће разматрани модели концесионог финансирања и јавно-приватних партнерстава.

Народна банка Србије (у даљем тексту: НБС) мерама и инструментима монетарне политике подржаваће спровођење економске и фискалне политике Владе, с тим да се при томе не доводи у питање остваривање основних циљева монетарне политике који се односе на одржавање стабилности цена и стабилности финансијског система.

2. Економска кретања и изгледи за период 2014 - 2016. године

2.1. Процене међународног економског окружења

На економска кретања и изгледе Србије у наредном средњорочном периоду снажно ће утицати кретања и изгледи у међународном економском окружењу, пре свега, у земаљама чланицама евро зоне као главним партнерима Србије у робној размени и инвестицијама.

Светска привреда, према октобарским прогнозама међународног монетарног фонда (у даљем тексту: ММФ), кретаће се успореном динамиком и у 2013. години услед слабије тражње, успоравања раста у неколико кључних растућих економија, продужене рецесије у евро зони и повећања нестабилности на глобалном финансијском тржишту због постојања фискалне литице у САД. У првој половини 2013. године глобални раст је остао на релативно скромном нивоу од 2,5%. Реални раст светске економије за 2013. годину ревидиран је за 0,3 п.п. на 2,9%, док се за 2014. годину очекује раст од 3,6%. Главни импулс глобалном расту очекује се од развијених земаља. Раст земаља у развоју пројектован је на 5% у 2014. години. Прогнозе ММФ предвиђају да ће незапосленост остати непромењена у већини земаља развијеног дела света и у одређеном броју земаља у развоју.

Кључни ризик остварења пројекције првенствено је везан за неизвесности у погледу наставка експанзивне монетарне политике у САД, ограниченост мера фискалне политике и инфлационих притисака у земљама у развоју, као и спремност ЕУ да повуче конкретне реформе за подстицање раста.

Раст економије САД у 2013. години је вођен јачањем личне потрошње, а од 2015. године се очекује и позитиван допринос јавне потрошње привредном расту. Евро зона постепено излази из рецесије уз ризик да опоравак привреде остане спор и у 2014. години. Иако се очекује умерено побољшање светске привреде, постоји велики ризик да се прогнозе погоршају, пре свега због политике квантитативног попуштања америчке Управе федералних резерви (FED) и успоравања раста кинеске привреде у средњем року и јапанске привреде у 2014. години.

Повећање глобалног раста подразумева мере за одрживо повећање потрошње и инвестиција у економијама које су у суфициту, као и мере које ће побољшати конкурентност привреда које су у дефициту. За генерисање снажнијег раста ММФ препоручује да се настави са комбинацијом политика које подржавају раст у кратком року и кредибилних планова за средњорочну одрживост јавног дуга, што би, такође, омогућило постепено краткорочно фискално прилагођавање. Препоручује се да се настави са подстицајном монетарном политиком док се не успостави опоравак привреде у условима ниске инфлације и ефикасног функционисања кључних тржишта. ММФ, такође, препоручује даљи напредак у реструктурирању финансијског сектора и реформе за докапитализацију и реструктурирање биланса банака. Све те мере морају бити подржане структурним реформама, посебно реформом тржишта производа и тржишта рада, које су значајне за снажнији раст и отварање нових радних места.

Према подацима Еуростата у земљама евро зоне дошло је до успоравања пада БДП. У првом кварталу 2013. године забележен је пад БДП од 1,1%, а у другом кварталу пад од 0,7%. Успорен је и пад БДП ЕУ 28 из првог квартала од 0,7% на 0,2% у другом кварталу. Процењује се да ће економска активност у зони евра у другој половини 2013. године започети опоравак са изгледима да постане одржив у 2014. години, што ће се позитивно одразити на привредна кретања и изгледе Србије и других земаља региона.

ММФ у октобарском Прегледу наводи да ће евро зона у 2013. години забележити благу рецесију од -0,4%, док се за земље ЕУ 28 предвиђа стагнација економске активности. Евро зона ће бити суочена са великим ризицима уколико се не реструктурира банкарски сектор и не стабилизује јавни дуг у чланицама, што захтева поправку финансијског система и успостављање банкарске уније у евро зони. Прогнозе ММФ указују да ће евро зона након рецесије у 2013. години, убрзати привредни раст на 1% у 2014. години углавном због фискалног попуштања са 1% БДП у 2013. години на 0,5% БДП у 2014. години.

За Немачку, као највећу економију зоне евра и главног спољнотрговинског партнера Србије, у 2013. години предвиђа се раст од 0,5%, док се за Италију предвиђа успоравање пада БДП са -2,4% у 2012. години на -1,8% у 2013. години. Рецесија у евро зони смањује економске изгледе земаља централне и источне Европе (у даљем тексту: ЦИЕ) услед њихове чвршће трговинске и финансијске повезаности са земљама евро зоне за које се у 2013. години као регион предвиђа раст БДП од 2,3%. Истовремено са рецесијом повећана је стопа незапослености у евро зони са 10,2% у 2011. години на 11,4% у 2012. години, а предвиђа се њен даљи раст на 12,3% у 2013. години.

Табела 1. Међународно окружење – макроекономски показатељи

	2012	2013	2014	2015	2016
Реални раст БДП ¹ , %					
Свет укупно	3,2	2,9	3,6	4,0	4,1
Европска унија	-0,3	0,0	1,3	1,6	1,8
САД	2,8	1,6	2,6	3,4	3,5
Земље у развоју	4,9	4,5	5,1	5,3	5,4
Раст светске трговине,%	2,7	2,9	4,9	5,4	5,6
Стопа незапослености, %					
Евро зона	11,4	12,3	12,2	11,9	11,5
САД	8,1	7,6	7,4	6,9	6,4
Потрошачке цене, годишње промене, %					
Развијене економије	2,0	1,4	1,8	1,8	1,9
Земље у развоју	6,1	6,2	5,7	5,2	5,0
Раст цене нафте, у доларима, годишње промене, %	1,0	-0,5	-3,0	-5,9	-4,3

¹ Светски БДП рачунат по паритету куповне моћи.

Извор: IMF, World Economic Outlook, October 2013

ММФ је за 2014. годину проценио привредни раст у земљама евро зоне од 1%, убрзање раста светске трговине са 2,9% у 2013. години на 4,9%, годишњу инфлацију у евро зони од 1,5%, уз благо смањење стопе незапослености на 12,2%. У периоду од 2014. до 2016. године ММФ очекује да ће глобални економски раст пратити фискално прилагођавање, побољшање услова на финансијском тржишту и повољнији услови на тржишту рада. Очекује се знатно поправљање буџетског биланса, постепено повећавање кредитне активности банака и приватне домаће тражње као главних покретача економског раста.

Табела 2. Спољнотрговински партнери Србије - основни економски индикатори

	2012	2013	2014	2015	2016	
Реални раст БДП, у %	Италија	-2,4	-1,8	0,7	1,1	1,4
	Немачка	0,9	0,5	1,4	1,4	1,3
	Евро зона	-0,6	-0,4	1,0	1,3	1,5
	Русија	3,4	1,5	3,0	3,5	3,5
Инфлација, у %	Италија	3,3	1,6	1,3	1,2	1,3
	Немачка	2,1	1,6	1,8	1,8	1,8
	Евро зона	2,5	1,5	1,5	1,4	1,5
	Русија	5,1	6,7	5,7	5,4	5,4
Салдо текућег рачуна (% БДП)	Италија	-0,7	0,0	0,2	0,0	0,4
	Немачка	7,0	6,0	5,7	5,4	5,1
	Евро зона	1,9	2,3	2,5	2,6	2,6
	Русија	3,7	2,9	2,3	1,4	0,5
Консолидовани фискални биланс, у % БДП	Италија	-2,9	-3,2	-2,1	-1,8	-1,1
	Немачка	-0,5	-0,4	-0,1	0,0	0,1
	Евро зона	-3,7	-3,1	-2,5	-2,1	-1,6
	Русија	0,4	-0,7	-0,3	-0,6	-1,4
Бруто дуг државе, у % БДП	Италија	127,0	132,3	133,1	131,8	129,3
	Немачка	81,9	80,4	78,1	75,2	72,0
	Евро зона	93,0	95,7	96,1	95,3	93,7
	Русија	12,4	14,1	14,6	15,1	15,3
Стопа незапослености, у %	Италија	10,7	12,5	12,4	12,0	11,2
	Немачка	5,5	5,6	5,5	5,4	5,4
	Евро зона	11,4	12,3	12,2	12,0	11,5
	Русија	6,0	5,7	5,7	5,5	5,5

Извор: IMF, World Economic Outlook, October 2013

Процене ММФ обухватају и кретање основних каматних стопа и кретање цене сирове нафте. Шестомесечни EURIBOR у 2012. години кретао се у распону 0,32-1,51, а у првих осам месеци 2013. године кретао се у распону 0,343-0,342. За 2013. годину ММФ је предвидео камате на тромесечне евро депозите од 0,2%, а у 2014. години од 0,5%, као и каматне стопе за шестомесечни LIBOR на доларске депозите од 0,4% у 2013. години и 0,6% у 2014. години. Просечна цена сирове нафте у 2012. години је износила 105,01 долар по барелу, што је раст од 1%, у односу на 2011. годину, када је цена сирове нафте повећана за 31,6%. ММФ предвиђа смањење цене сирове нафте у 2013. и 2014. години за 0,5% и 3,0%, респективно.

Ради спречавања могућег негативног сценарија нове кризе ММФ препоручује успешније вођење економске политике. Од посебног значаја за глобални раст је да водеће економије усвоје политике, које су усмерене на постизање стабилног одрживог раста. ММФ препоручује да Америка и Јапан имплементирају средњорочно фискално прилагођавање и структурне реформе, евро зона да јача монетарну унију, финансијски систем и да стабилизује јавни дуг, Кина да јача приватну потрошњу, како би ребалансирала раст од извоза и инвестиција ка расту домаће тражње, а економије у развоју да спроведу нови пакет структурних реформи.

Европска комисија (у даљем тексту: ЕК) је у пролећним пројекцијама макроекономских индикатора указала на спори привредни опоравак земаља ЕУ. Неповољна инвестициона кретања и ризик од брзог ширења кризе јавног дуга утицали су да пројекције раста привредне активности за већину земаља за 2013. годину буду ревидиране наниже. За 2014. годину предвиђен је постепени економски опоравак праћен неопходном фискалном консолидацијом, смањењем инфлације, благим растом дефицита текућег рачуна, побољшањем услова на финансијском тржишту, непромењеним условима на тржишту рада, уз могући раст структурне незапослености која може да угрози потенцијални раст.

Ризици остварења наведених пројекција привредног опоравка и раста евро зоне претежно су везани за фискалну одрживост и стабилност европске валуте због растућег државног дуга у појединим земљама и високу стопу незапослености присутну у већем броју земаља чланица. Обезбеђивање фискалне одрживости остаје највећи изазов ЕУ. Контракција светске трговине услед успорене динамике привредног раста, такође би се негативно одразила на глобалну тражњу и нето извоз и последично на привредни раст.

2.2. Текућа макроекономска кретања и изгледи у 2013. години

Економска кретања у 2012. и 2013. години

Пад привредне активности и висока инфлација су доминантна економска обележја 2012. године. Рецесија у евро зони, успоравање раста главних спољнотрговинских партнера Србије и неповољни временски услови у зимском и летњем периоду неповољно су утицали на индустријску и пољопривредну производњу и на извоз. Раст цена хране на домаћем и светском тржишту и фискална експанзија у предизборном периоду генерисали су високу инфлацију.

Економски индикатори за првих осам месеци 2013. године указују на позитивне тенденције у привреди везане за опоравак привредне активности вођен растом индустрије, убрзање раста извоза и смањење спољнотрговинског и текућег дефицита платног биланса и успоравање инфлације. У овом периоду настављене су ипак и неповољне тенденције везане за опадање производње и запослености у већем делу привреде, неликвидност и несолвентност привреде, неповољна кретања у капиталном билансу везана за ниске стране директне инвестиције и раздуживање предузећа и банака која утичу на депрецијацију динара, пад кредитне активности банака, опадање реалне вредности кредита привреди и раст лоших кредита, високу незапосленост, реални пад просечне нето зараде, раст фискалног дефицита и јавног дуга.

Кључни резултат економске политике у протеклом делу 2013. године је опоравак српске привреде вођен растом индустријске и пољопривредне производње и растом нето извоза. У првих шест месеци 2013. године привреда је остварила, након рецесије у 2012. години, реални међугодишњи раст БДП од 1,4%, и то у условима погоршаних економских изгледа евро зоне и региона као кључних спољнотрговинских партнера Србије. У другом кварталу 2013. године успорен је раст привредне активности у односу на први квартал под утицајем успоравања и пада кредитне активности због ограничене тражње за кредитима и снижене понуде кредита, као и престанка субвенционисаног кредитирања привреде у марту са исцрпљивањем буџетских средстава за те намене.

Табела 3. Основни индикатори текућих економских кретања

	% , исти период претходне године=100	
	2012	I-VIII 2013
Бруто домаћи производ, реални раст	-1,7	1,4*
Индустријска производња, физички обим	-2,2	5,3
Реални промет у трговини на мало	-1,9	-7,2
Извоз робе изражен у еврима	4,7	24,8
Увоз робе изражен у еврима, ц.и.ф.	3,7	3,3
Потрошачке цене, просек периода	7,8	10,4
Просечан број запослених	-1,1	-0,7
Активно незапослена лица, крај периода	2,2	1,2
Реална просечна нето зарада, укупно	1,1	-3,7
Реална просечна нето зарада, јавни сектор	-0,7	-4,9
Просечне пензије, реално	-2,2	-5,2
	У мил. евра	
	2012	I-VIII 2013
Дефицит робне размене	-5.945,5	-2.923,8
Дефицит текућих трансакција	-3.155,1	-954,2
Нето прилив страних директних инвестиција	231,9	463,4
Девизне резерве НБС, крај периода	10.915	10.689
Девизна штедња, крај периода	8.272	8.417

* Податак се односи на период јануар-јун 2013. године
Извор: РЗС, НБС, НСЗ, РФПИО

Привреда Србије у 2012. години забележила је рецесију. Реални пад БДП на годишњем нивоу је износио 1,7% као последица рецесије у евро зони и ЕУ 27 и пада бруто додате вредности (у даљем тексту: БДВ) пољопривреде од 17,1%, грађевинарства од 7,5% и енергетског сектора од 7,1%. Индустрија у целини је забележила међугодишњи пад БДВ од 0,3%, док је сектор услуга забележио раст БДВ од 2%. Код употребе БДП главни извор раста у 2012. години била је државна потрошња (допринос 0,4 п.п.), док су остале компоненте употребе БДП имале негативан допринос.

Индустријска производња у 2012. години је забележила међугодишње смањење физичког обима за 2,2%. Пад производње прерађивачке индустрије (-0,9%) због одласка приватног власника U.S. Steel са домаћег тржишта највише је допринео смањењу индустријске производње. У четвртном кварталу 2012. године је ублажен пад индустријске производње захваљујући расту прерађивачке индустрије, пре свега расту производње нафтних деривата и моторних возила. Дуготрајна суша у летњим месецима неповољно се одразила на род јесењих ратарских култура, воћа и поврћа и условила пад пољопривредне производње од преко 17%. Промет у трговини на мало забележио је реално међугодишње смањење од 1,9%, што указује на смањење приватне потрошње. Број туристичких ноћења је смањен за 2,4%. Грађевинска активност, мерена вредношћу изведених грађевинских радова, реално је смањена за 7,5%, обим услуга саобраћаја је повећан за 0,7%, а обим телекомуникационих услуга за 18,1%.

Платнобилансна позиција Србије у 2012. години је погоршана због рецесије у земљама ЕУ и региону са којима Србија има развијену робну размену и инвестирање. Извоз и увоз робе, изражени у еврима, повећани су по ниској стопи, респективно 4,7% и 3,7%, уз спољнотрговински дефицит од 5,9 млрд евра, што чини 19,9% БДП. Покривеност увоза извозом је износила 59,8%. Убрзање раста извоза у четвртном кварталу засновано је, пре свега, на расту извоза моторних возила и нафтних деривата. Дефицит текућег рачуна је износио 3,2 млрд евра (10,5% БДП), првенствено као резултат међугодишњег повећања дефицита на рачуну робе. Текући дефицит у првој половини године је повећан због раста државне потрошње и убрзаног раста увоза, док је у другој половини године смањен услед експанзије извоза аутомобилске и нафтне индустрије и спровођења мера фискалне консолидације које су утицале на смањење раста увоза. У 2012. години је остварен низак нето прилив страних директних инвестиција од 232 мил. евра и значајан нето прилив портфолио инвестиција од 1,7 млрд евра по основу продаје еврообвезница РС на међународном финансијском тржишту.

Стање на тржишту рада у 2012. години било је неповољно као и у претходним годинама. Према подацима Републичког завода за статистику (у даљем тексту: РЗС), укупан број регуларно запослених на крају године је износио 1.727 хиљада, што је међугодишње смањење за 1,1%, док је према подацима Националне службе за запошљавање број активно незапослених лица износио 761.486, што је међугодишње повећање за 2,2%. Запосленост је смањена у приватном сектору, док је у јавном сектору број запослених остао непромењен. Према Анкети о радној снази (у даљем тексту: АРС) из октобра 2012. године стопа незапослености је износила 22,4%, а стопа запослености 36,7%. Укупне нето зараде у 2012. години у просеку су реално повећане за 1,1%, а нето зараде у јавном сектору су реално смањене за 0,7%.

Инфлација је на крају 2012. године достигла 12,2%, што је висока стопа у условима рецесије. Инфлација је вођена растом цена хране (половина укупне инфлације) и повећањем регулисаних цена. На инфлацију је утицало и повећање опште стопе ПДВ и одложени ефекти депрецијације динара из прве половине године. Ниска агрегатна тражња деловала је дезинфлаторно, као и започета фискална консолидација у четвртном кварталу 2012. године. Смиривању инфлације крајем године допринеле су и предузете мере монетарне политике.

Укупне девизне резерве НБС на крају 2012. године су износиле 10,9 млрд евра и смањене су у односу на претходну годину за 1,1 млрд евра. Девизне резерве НБС су биле на задовољавајућем нивоу и обезбеђивале су покривеност више од седам месеци увоза робе и

услуга и покривеност новчане масе М1 од 400%, што је адекватан ниво према критеријумима екстерне ликвидности и изложености финансијском ризику.

Динар је према евр у току 2012. године у просеку номинално депрецирао 9,9%, а реално 5,2%. НБС је у току године интервенисала на међубанкарском девизном тржишту продајом 1.348,3 мил. евра и куповином 5,0 мил. евра, како би обезбедила несметан рад девизног тржишта и умањила претерану дневну волатилност курса динара. Депрецијацијски притисци започети крајем 2011. године су настављени и у првих пет месеци 2012. године. За то време динар је изгубио 9,0% номиналне вредности према евр у, што је у највећој мери последица раста јавне потрошње, високог дефицита робне размене и ниског прилива капитала услед неизвесности у земљи у погледу структурних реформи и фискалне политике, али и екстерних ризика услед кризе државног дуга у зони евра. Константно слабљење динара заустављено је у другом делу 2012. године, највише захваљујући рестриктивним мерама монетарне политике и програму субвенционисаних кредита намењених привреди који су се одобравали од септембра, будући да су они углавном финансирани из девизних извора, а исплаћивани у динарима. Од септембра је забележено веће интересовање страних инвеститора за улагања у Србију, чему је допринела већа ликвидност на међународном тржишту новца и исказана намера Владе да спроведе фискалну консолидацију. Ови фактори довели су до апрецијације динара од 4% у периоду од септембра до краја 2012. године.

Опоравак реалног сектора започет у четвртном кварталу 2012. године је настављен у 2013. години. Према оцени РЗС, у првом полугодишту 2013. године је забележен међугодишњи реални раст БДП од 1,4%. При томе, у првом кварталу је забележен међугодишњи реални раст БДП од 2,7%, а у другом кварталу од 0,2%, што указује на успоравање привредне активности. Највећи допринос међугодишњем расту БДП у другом кварталу дао је сектор услуга (0,2 п.п.). У оквиру индустрије, највећи допринос расту привредне активности дала је прерађивачка индустрија (1,0 п.п.). Међугодишњи раст БДВ пољопривреде износио је 20,5%, што је допринело расту БДП са 1,4 п.п. Негативан утицај на привредну активност у том периоду имали су грађевинарство, трговина и послови са некретнинама (-1,6 п.п, -0,5 п.п. и -0,1 п.п, респективно).

У другом кварталу 2013. године сви агрегати употребе БДП, осим извоза робе и услуга, реално су били мањи у односу на исти период 2012. године. Позитиван допринос расту БДП дао је нето извоз (3,6 п.п), док су приватна потрошња, потрошња државе и бруто инвестиције у фиксне фондове имале негативан допринос (-0,9 п.п, -1,4 п.п. и -4,2 п.п).

Међугодишњи раст физичког обима индустријске производње у првих осам месеци 2013. године од 5,3% претежно је резултат раста производње прерађивачког сектора од 4,8%, започетог у четвртном кварталу 2012. године. Највећи допринос међугодишњем расту индустријске производње имао је раст производње моторних возила и приколица (око 3 пута), хемијских производа, деривата нафте и фармацеутских производа. На индустријски опоравак указује и десезонирани раст укупне индустријске производње у августу 2013. године од 8,4%, у односу на просек 2012. године. У првих осам месеци 2013. године промет робе у трговини на мало је реално смањен за 7,2% због пада масе зарада и пораста потрошачких цена.

Спољнотрговинску размену у периоду јануар–август 2013. године првенствено обележава наставак раста извоза започетог у другој половини 2012. године. Извоз робе од почетка 2013. године бележи високе међугодишње стопе раста (делом и због ниске базе за поређење). Рекордне вредности извоза достигнуте су у априлу од око 950 мил. евра и у јулу од 1,1 млрд евра. У првих осам месеци остварен је извоз робе од 7,0 млрд евра и увоз робе од 9,9 млрд евра, што је међугодишње повећање од 24,8% и 3,3%, респективно. Робни дефицит је износио 2,9 млрд евра, а покривеност увоза извозом 70,6%. Порасту извоза највише је допринео извоз друмских возила, електричних машина и апарата, обојених метала, производа од метала и поврћа и воћа, што чини 35,8% укупног извоза. Извоз друмских возила је, захваљујући експанзивном расту извоза аутомобила компаније „Фиат аутомобили Србија”, од

августа 2012. године до јула 2013. године повећан за 6,7 пута. Највећи спољнотрговински партнер Србије су земље ЕУ, на које се односи 63,3% укупног извоза и 62,6% укупног увоза.

Бржи раст робног извоза од увоза допринео је смањењу дефицита текућег рачуна који је у првих осам месеци 2013. године износио 945,2 мил. евра, што је за 56,2% ниже него у истом периоду 2012. године. Нето прилив страних директних инвестиција износио је 463,4 мил. евра, а портфолио инвестиција 978,4 мил. евра захваљујући емисији еврообвезница у фебруару текуће године. Највећи нето прилив страних директних инвестиција у првој половини 2013. године забележен је у трговини на велико и мало (86,2 мил. евра), прерађивачкој индустрији (71 мил. евра), финансијским услугама, осим осигурања и пензионих фондова (56,6 мил. евра) и у грађевинарству (44,6 мил. евра).

У периоду јануар–август 2013. године, на међугодишњем нивоу, просечна нето зарада је забележила реални пад од 3,7%, док је просечан број запослених смањен за 0,7%. Према АРС, у априлу 2013. године стопа незапослености у Србији је износила 24,1%, што је смањење у односу на април 2012. године за 1,4 п.п, док је стопа запослености у априлу 2013. године износила 36,3%, што је повећање за 2 п.п, у односу на април 2012. године. Стопа неформалне запослености је повећана са 17% у априлу 2012. године на 18,2% у априлу 2013. године.

Инфлација је у првих осам месеци 2013. године забележила раст од 2,5% у односу на децембар 2012. године. Јануарски, фебруарски, априлски и јунски раст потрошачких цена сезонски је условљен растом цена поврћа и воћа и растом регулисаних цена (лекови, дуван и комунално-стамбене услуге). У марту и мају потрошачке цене су задржане на нивоу из претходних месеци. У јулу је забележена дефлација од 0,9%, а у августу инфлација од 0,4% опредељена растом цене електричне енергије. Међугодишња инфлација у августу 2013. године је износила 7,3%, што је изнад пројектованих оквира, са изгледима да се инфлација у четвртном кварталу врати у границе циљане инфлације.

Динар је према евр у првих осам месеци 2013. године у просеку, на међугодишњем нивоу, апрецирао номинално 0,1%, а реално 8,8%. На јачање динара у односу на евро утицао је пад премије ризика, повећан девизни прилив по основу емисије еврообвезница на међународном финансијском тржишту у фебруару, повећана заинтересованост нерезидената за улагања у државне хартије од вредности и смањење дефицита текућег рачуна због нижег трговинског дефицита, већег прилива по основу дознака и мањег одлива по основу отплате камата. Девизне резерве НБС на крају августа 2013. године су износиле 10,7 млрд евра, а нето девизне резерве 7 млрд евра. Девизне резерве НБС обезбеђују покривеност новчане масе М1 од 346% и покривеност више од седам месеци увоза робе и услуга. Девизна штедња на крају августа је износила 8,4 млрд евра.

У првих осам месеци 2013. године забележен је пад кредитне активности банака. Укупни кредити номинално су смањени за 4,1% на међугодишњем нивоу. Кредити привреди забележили су номинално смањење од 6,5%, а кредити становништву раст од 0,3%. Учешће проблематичних кредита (у даљем тексту: NPL) у укупним кредитима, према бруто принципу, у августу је износило 20,2% (9,3% становништву и 24,8% привреди), што је више него у децембру 2012. године (18,6%, 8,6% и 21,5%, респективно). Међутим, NPL су у потпуности покривени регулаторним резервисањима са 113,9%. И поред високог учешћа NPL у укупним кредитима, коефицијент адекватности капитала у јуну је износио 20,2%.

Економски изгледи за 2013. годину

Полазећи од текућих макроекономских трендова и од планиране економске и фискалне политике за 2013. годину, процењен је реални раст БДП од 2%, раст инфлације од 5,5%, пад формалне запослености од 0,9%, реални пад свих компонената домаће тражње услед смањене инвестиционе активности и реалног пада потрошње становништва и државе. Истовремено, процењује се реални раст извоза робе и услуга од 14% и реални раст увоза робе и услуга од 2,3%, уз смањење дефицита текућег рачуна на 6% БДП.

Опоравак привреде вођен растом пољопривреде и индустрије и растом нето извоза праћен је смањењем спољне и унутрашње неравнотеже. Удео текућег дефицита у БДП на крају јуна 2013. године је значајно смањен на основу бржег раста извоза од увоза робе (20,3% и 1,9%, међугодишње, респективно) са изгледима да на крају 2013. године износи 6% БДП, док је на крају 2012. године износио 10,5% БДП. Повећање извоза не само аутомобилске индустрије него и хемијске индустрије, производа од гуме и пластике, електричне опреме и слично значајно је допринело смањењу дефицита текућег рачуна. Томе је допринела и фискална консолидација.

Међугодишња инфлација у првих осам месеци 2013. године бележи силазни тренд. У јануару је износила 12,8%, а у августу 7,3%. У овом периоду забележене су високе месечне стопе инфлације у априлу (0,8%) и јуну (1%) као последица раста цена непрерађене хране, пре свега сезонског раста цена воћа и поврћа. На смањење инфлације утицале су рестриктивне мере монетарне политике, смањење трошкова сировина у производњи хране, ниска домаћа тражња и релативна стабилност девизног тржишта.

Одржив привредни раст и макроекономска стабилност захтевају наставак фискалног и структурног прилагођавања кроз спровођење мера фискалне консолидације и структурних реформи, садржаних у поглављу два и четири Фискалне стратегије. При томе, сагледавање се у континуитету ефекти фискалних мера и структурних реформи на макроекономске и фискалне агрегате и индикаторе и предузимати потребне додатне мере на приходној и расходној страни јавних финансија и додатне структурне реформе.

Табела 4. Процена основних макроекономских индикатора за 2013. годину, у %

БДП, у млрд дин. (текуће цене)	3.761,3
БДП, реални раст	2,0
Инвестиције у фиксни капитал, реално смањење	-3,4
Извоз робе и услуга, изражен у еврима	16,5
Увоз робе и услуга, изражен у еврима	3,3
Дефицит текућег рачуна (са донацијама), % БДП	-6,0
Инфлација, крај периода	5,5
Стопа незапослености (становништво 15+)	24,0

Извор: МФИН

Главни извор привредног раста у 2013. години је раст нето извоза, док ће негативан допринос расту привредне активности дати домаћа тражња, пре свега државна потрошња.

Процењени раст БДП у 2013. години од 2% је изнад просека земаља југоисточне Европе. Са производне стране, раст БДП је заснован на процењеном расту БДВ пољопривреде од 18,6% и индустријске производње од 3,3%, са доприносима расту БДВ од 1,7 п.п. и 0,7 п.п, респективно. Сектор услуга ће расти по стопи од 0,6% и допринети расту БДВ са 0,4 п.п. док ће сектор грађевинарства забележити пад од 18,5%, са негативним доприносом од 0,7 п.п. расту БДВ.

Са расходне стране, раст БДП у 2013. години биће вођен нето извозом, са доприносом од 4,3 п.п. док ће допринети личне, државне и инвестиционе потрошње бити негативни (-1,0%, -0,6% и -0,7%).

Процењен је пад инвестиција у фиксни капитал у 2013. години од 3,4%, имајући у виду велики пад грађевинске активности и смањење увоза средстава за рад у првој половини текуће године, након завршетка инвестиционог циклуса у аутомобилској и нафтној индустрији. Раздуживање привреде према иностранству, такође, је утицало на пад приватних инвестиција.

Смањење личне и државне потрошње у великој мери је резултат спровођења мера фискалне консолидације. Потрошња становништва забележиће пад и у 2013. години од 1,2%. Опоравак личне потрошње и даље је ограничен високом стопом незапослености и ограниченим реалним растом зарада у јавном сектору и пензија као главних извора потрошње. Државна потрошња и државне инвестиције настављају пад и у 2013. години и доприносе паду домаће тражње.

Нето извоз је главни покретач раста и у 2013. години. Пад домаће тражње у текућој години у потпуности је компензиран растом нето извоза. Снажан раст нето извоза резултат је експанзије у аутомобилској индустрији и раста извоза деривата нафте, фармацеутских и хемијских производа и електричних машина.

Инфлација ће у 2013. години забележити једноцифрени ниво и биће око горње границе дозвољеног одступања од циља. Томе ће допринети мере фискалне консолидације, стабилност цена хране, релативна стабилност девизног тржишта, ниска агрегатна тражња и стабилизација инфлаторних очекивања.

На тржишту рада у 2013. години очекује се стопа незапослености од око 24%.

2.3. Пројекција макроекономских индикатора за период 2014 – 2016. године

На основу текућих економских кретања и изгледа у Србији и међународном окружењу, имајући у виду планиране економске политике, пројектовани су основни макроекономски агрегати и индикатори за Републику Србију у периоду 2014–2016. године

Кориговане су на ниже пројекције БДП и повезаних индикатора за период 2014–2016. године, пре свега, због спорог и неизвесног опоравка земаља евро зоне и последично успоравања раста домаћег извоза, али и због оштрих мера фискалне политике које ће деловати на смањивање домаће тражње, пре свега личне потрошње становништва и државне потрошње.

Макроекономске пројекције за период од 2014. до 2016. године указују на успорену путању опоравка. Пројектована просечна стопа раста БДП за наредне три године од 1,6% заснована је, пре свега, на опоравку инвестиционе активности и расту извоза. Убрзање раста извоза и инвестиција су носећи развојни фактори који ће, уз реструктурирање привреде у правцу разменљивих добара, омогућити стварање основе за одржив раст привреде, уз смањивање унутрашње и спољне макроекономске неравнотеже.

Предвиђени кумулативни реални раст БДП од 4,9% у наредне три године заснован је на расту инвестиција и извоза робе и услуга по просечној годишњој реалној стопи од 7,7% и 7,1%, респективно, уз просечни годишњи пад личне потрошње (-0,9%) и државне потрошње (-3,4%). На тим основама обезбедиће се повећање продуктивности, као и промена привредне структуре у правцу раста удела индустрије и извоза у БДП.

Средњорочна макроекономска пројекција предвиђа да се на крају 2016. године обезбеди повећање удела инвестиција на 22,7% БДП, смањење удела државне потрошње у БДП на 16,4% и повећање удела извоза робе и услуга у БДП на 50,1%. При томе, у наредне три године предвиђа се повећање удела домаће штедње у БДП захваљујући расту приватне штедње. Неопходан је нето прилив страних инвестиција од око 1,6 млрд евра просечно годишње, уз промену структуре улагања ка сектору разменљивих добара. Финансирање платног биланса подразумева истовремено смањивање удела дефицита робе и услуга и дефицита текућих

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

трансакција (са донацијама) у БДП на 7,4% и 3,5%, респективно на крају 2016. године, како би се обезбедило смањивање апсорпционог јаза, одрживост спољног дуга, екстерна ликвидност и солвентност.

Табела 5. Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

	Процена	ПРОЈЕКЦИЈА		
	2013	2014	2015	2016
БДП, мил. динара (текуће цене)	3.761.289	4.007.841	4.292.142	4.583.750
Реални раст БДП	2,0	1,0	1,8	2,0
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	-1,2	-1,8	-0,6	-0,3
Државна потрошња	-3,0	-2,2	-4,4	-3,6
Инвестиције	-3,4	4,7	9,6	8,9
Извоз робе и услуга	14,0	6,4	7,0	7,7
Увоз робе и услуга	2,3	1,6	3,5	4,6
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-11,9	-10,0	-8,6	-7,4
Инфлација, крај периода, у %	5,5	5,5	5,0	4,5
Инвестициони ратио, % БДП	19,1	20,0	21,4	22,7

Извор: МФИН

Реални сектор

Средњорочни изгледи за реални сектор омогућавају анализу цикличне позиције привреде и сагледавање очекиваних извора реалног раста БДП у смислу промена фактора производње и агрегатне тражње.

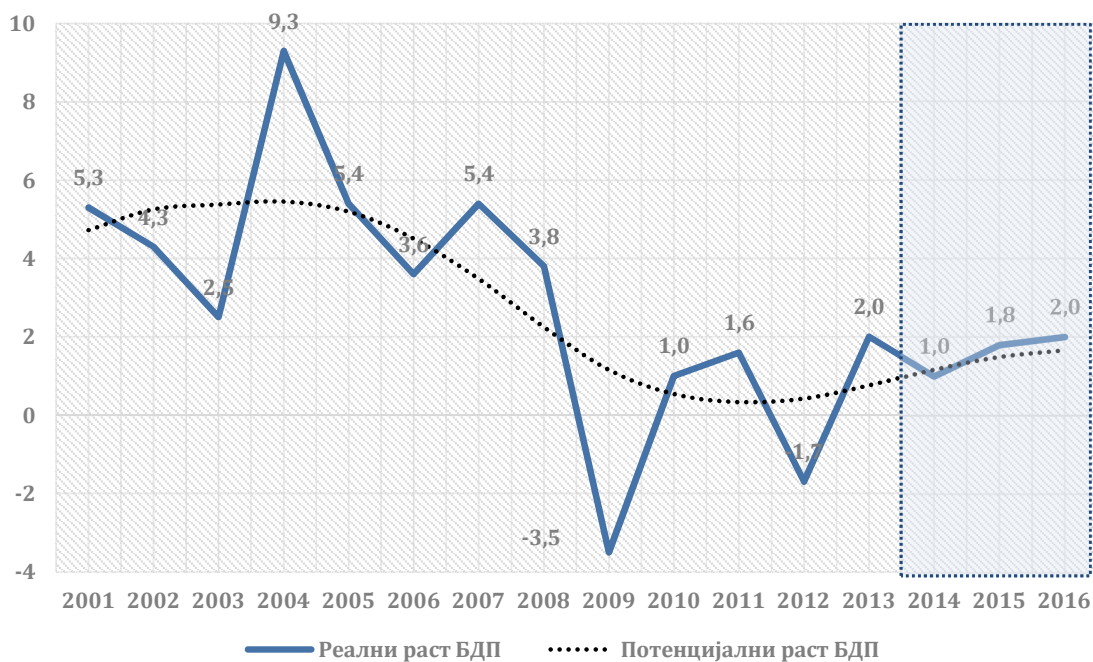
У 2013. години очекује се реални раст БДП од 2,0%. Са производне стране БДП, очекује се позитиван допринос свих сектора привреде, осим грађевинарства. Очекује се да опоравак индустријске производње и повољна пољопривредна сезона допринесу расту БДП са 2,3 п.п.

Са расходне стране БДП, очекује се да нето извоз буде основни покретач раста, имајући у виду производњу и извоз аутомобилске, нафтне и фармацеутске индустрије. Очекује се реални пад личне потрошње као резултат реалног смањивања кредита датих становништву, процењеног пада запослености и процењеног реалног пада нето плата.

Ревидиран је на ниже раст БДП у 2014. години на 1,0%, пре свега, због фискалне консолидације која утиче на смањење личне и државне потрошње и по том основу домаће тражње. Умерено убрзање раста БДП у 2015. и 2016. години на 1,8% и 2,0%, респективно, засновано је на расту инвестиционе потрошње, пре свега приватног сектора и расту извозне активности. Спровођење мера фискалне политике и побољшање пословног и инвестиционог окружења омогућиће стварање основе за стабилан и одржив раст у наредним годинама.

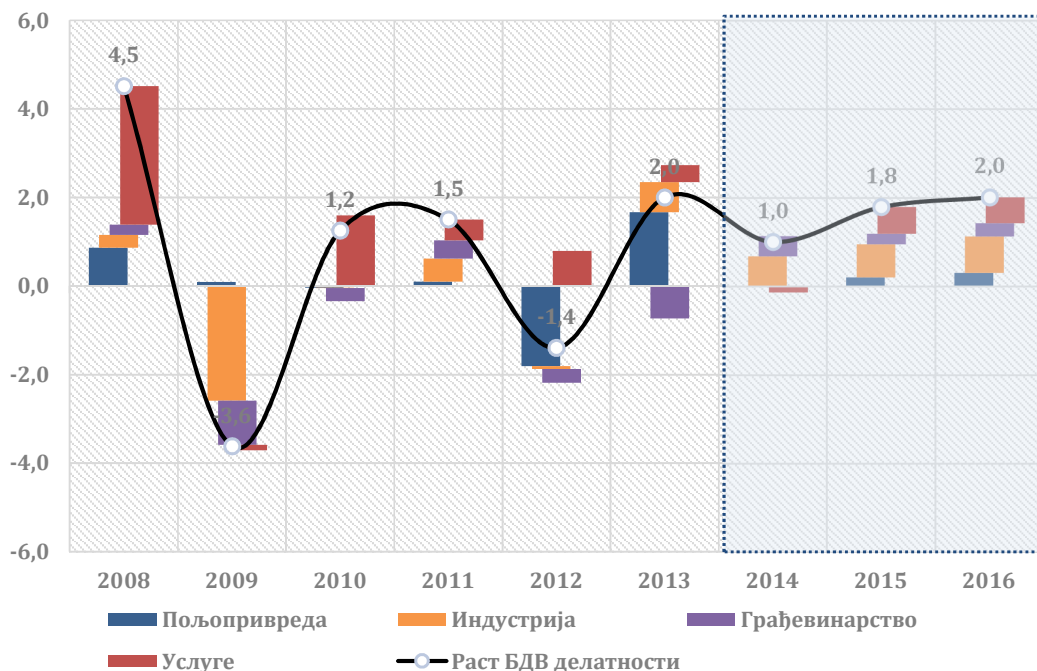
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 1. Реални раст БДП: остварена стопа и дугорочни тренд, у %



Процењује се да ће на раст потенцијалног БДП у наредним годинама позитивно утицати јачање инвестиционе активности и у мањој мери раст стопе партиципације. Очекивано повећање незапослености услед завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе биће делимично ублажено порастом нето запослености у приватном сектору. Такође, процењује се да ће инвестиције у фиксне фондове дати највећи допринос потенцијалној стопи раста у наредном периоду, док ће допринос рада потенцијалној стопи БДП бити позитиван у 2016. години.

Графикон 2. Секторски доприноси расту БДВ делатности, п.п.

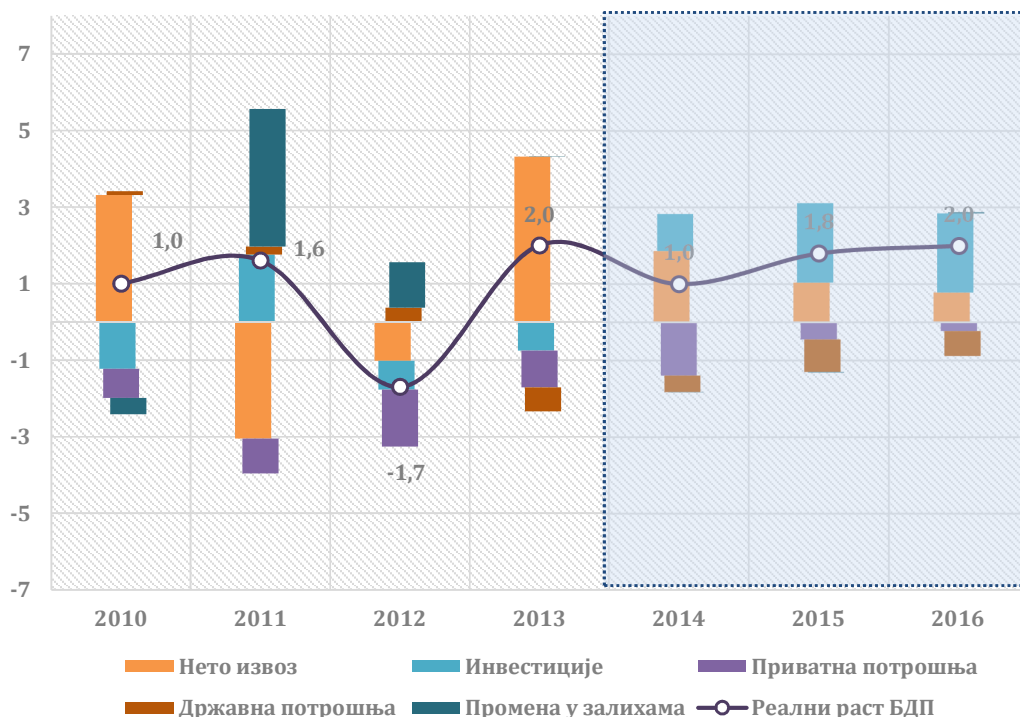


Са расходне стране БДП, у периоду 2014–2016. године највећи допринос се очекује од инвестиционе потрошње (допринос 1,7 п.п. просечно годишње) и нето извоза (допринос 1,2 п.п. просечно годишње). Државна потрошња имаће и у наредне три године негативан допринос расту БДП заснован, пре свега, на ограниченом расту зарада сектора државе (административно смањивање зарада изнад одређених прагова), рационализацији броја запослених и спровођењу осталих мера фискалне консолидације. У наредне три године пројектован је наставак тренда смањивања личне потрошње становништва имајући у виду ограничени расположиви доходак становништва и неизвесан опоравак кретања на тржишту рада, као и индиректне ефекте фискалне консолидације (повећање посебне стопе ПДВ на 10%). Лична потрошња становништва негативно ће допринесити расту БДП у наредне три године (-1,4 п.п, -0,4 п.п. и -0,2 п.п, респективно).

Макроекономском пројекцијом предвиђа се реални раст инвестиција од 4,7% у 2014. години и 9,6% и 8,9% у 2015. и 2016. години, респективно, који ће бити генерисан покретањем новог инвестиционог циклуса. Расту БДП у наредне три године значајно ће допринети и нето извоз (допринос 1,9 п.п. у 2014, 1,0 п.п. у 2015. и 0,8 п.п. у 2016 години). Снажан раст извоза наставиће се и у наредним годинама, док ће раст увоза бити генерисан растом инвестиција, односно увозом капиталних добара и опреме.

Удео инвестиција у БДП у 2014. години процењује се на 20,0%, а у 2015. и 2016. години на 21,4% и 22,7%, респективно, што ће у условима рестриктивне фискалне политике омогућити остваривање умерених стопа привредног раста и повољнијих кретања на тржишту рада у 2016. години. Удео извоза робе и услуга у БДП у 2014. години процењује се на 44,7%, а у 2015. и 2016. години на 47,1% и 50,1%, респективно, што је значајан помак у односу на протекли период.

Графикон 3. Доприноси категорија агрегатне тражње реалном расту БДП, п.п.



Предвиђени сценарио развоја указује да не постоје могућности за пораст личне и државне потрошње због стратешке оријентације на повећање инвестиција и извоза, као кључних фактора остваривања макроекономске стабилности и одрживог привредног раста. Такође, раст инвестиција је од пресудног значаја имајући у виду да је пад привредне активности у претходном, кризном периоду, утицао на смањивање потенцијалног БДП кроз губитак привредних капацитета и знатно погоршавање услова на тржишту рада.

Основно правило ефикасности и раста кроз повећану продуктивност јесте да се прво искористе постојећи капацитети привреде у циљу производње вишег квалитета и квантитета добара. Производни јаз који мери цикличност привредне активности током транзиционог периода је био негативан, са изузетком 2007. и 2008. године (1,8% и 3,4%, респективно) вођен, пре свега, високом домаћом тражњом. У 2009. години због пада економске активности дошло је до продубљивања негативног производног јаза, који је настављен и у наредним годинама. Успоравање раста производног потенцијала привреде последица је, пре свега, смањеног инвестирања у производне капацитете, отежаног финансирања текуће производне активности предузећа и негативних кретања на тржишту рада.

Пројекција потенцијалног раста за период 2014-2016. године заснована је на постепеном привредном опоравку, при чему се очекује да производни јаз буде затворен у 2015. години, након дугогодишњег негативног односа између стварне и потенцијалне стопе раста БДП.

Имајући у виду тренутну цикличну позицију Србије и структурне поремећаје наслеђене из претходног периода, као и степен постојећих неискоришћених капацитета, од посебног значаја ће бити изналажење начина да се повећа тотална факторска продуктивност која је у протеклом периоду забележила пад, пре свега као резултат опадања инвестиционе ефикасности. У том циљу је неопходно спровести структурне реформе које ће обезбедити дугорочно одржив развој земље на бази веће продуктивности привреде.

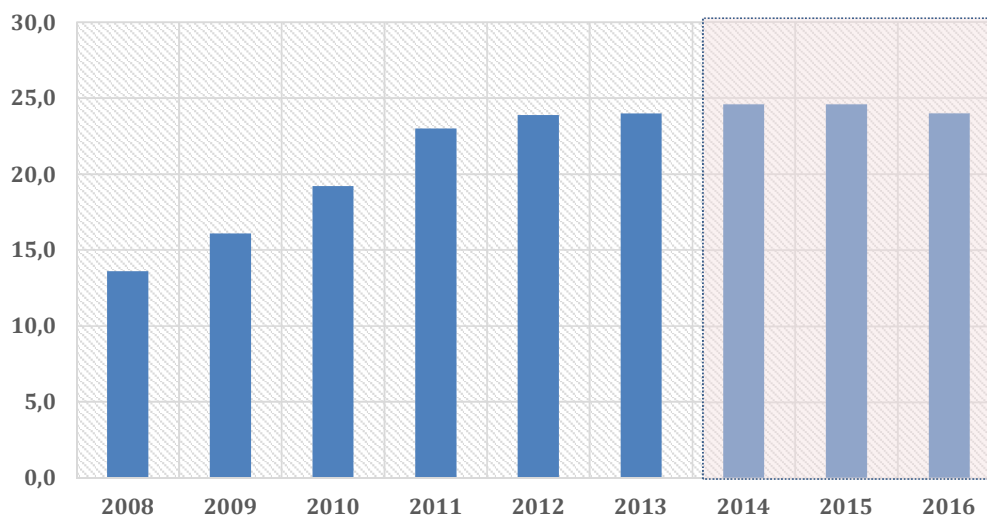
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

У остваривању пројекција развоја постоји ризик од споријег раста инвестиционе потрошње приватног сектора од планираног раста, као и од нижег прилива страног капитала од планираног, што представља највећи ризик по динамику инвестиционе активности у наредном периоду.

Запосленост и зараде

Очекује се да ће укупна запосленост успорити пад у 2014. и 2015. години, након оштрог пада у претходним годинама, док се у 2016. години очекује благи раст запослености у приватном сектору. Средњорочна пројекција запослености заснива се на пројектованом расту БДП и повећању инвестиција. Такође, у пројекцију запослености укључен је и ефекат завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе, у складу са усвојеним Акционим планом Владе. Истовремено, очекује се формирање тренда повећања стопе запослености захваљујући повећању инвестиција у отварање нових радних места у приватном сектору. Од посебног значаја за продуктивно запошљавање у наредном периоду јесте реформа правног оквира тржишта рада, пре свега, отклањањем препрека код запошљавања, смањивањем трошкова радне снаге са циљем да се повећа стопа запослености, смањи рад на црно и повећа конкурентност привреде.

Графикон 4. Пројекција стопе незапослености, у %



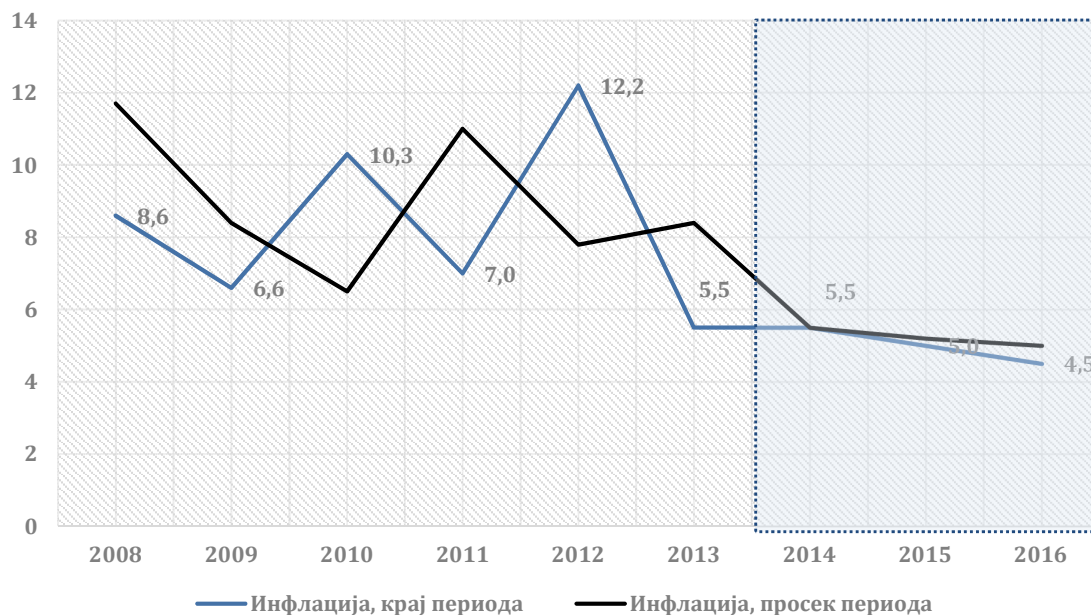
У наредном периоду очекује се спорији раст реалних нето зарада од раста реалног БДП, као и раст бруто зарада у складу са растом продуктивности у приватном сектору, што ће утицати на смањивање јединичних трошкова рада и на побољшање конкурентске позиције земље.

Инфлација

Међугодишња инфлација у првих осам месеци 2013. године кретала се изнад границе дозвољеног одступања од циља. Нова пољопривредна сезона омогућила је опадајући тренд инфлације са изгледима да се крајем године врати у границе дозвољеног одступања од циља. Томе ће, поред рестриктивних мера НБС и пада цена хране с доласком нове пољопривредне сезоне, допринети и ниска агрегатна тражња. У одсуству већих шокова инфлација би се у 2014. години кретала у границама дозвољеног одступања од циља.

Средњорочна пројекција инфлације заснована је на планираној фискалној политици, стабилнијим ценама хране, контроли повећања регулисаних цена, смањењу премије ризика, повећању капиталних прилива, смањењу инфлаторних очекивања, као и побољшању светских економских изгледа. На тим основама обезбедиће се одржавање инфлације у наредне три године на нивоу од 5,5% до 4,5%.

Графикон 5. Пројекција инфлације, %



Кључни ризици остварења пројекције инфлације односе се на раст трошковних притисака на цене хране, могућност бржег раста регулисаних цена и увозних цена од очекиваног, могућност раста премије ризика, депрецијацијских притисака и инфлаторних очекивања, као и на спор и дуготрајан опоравак светске привреде.

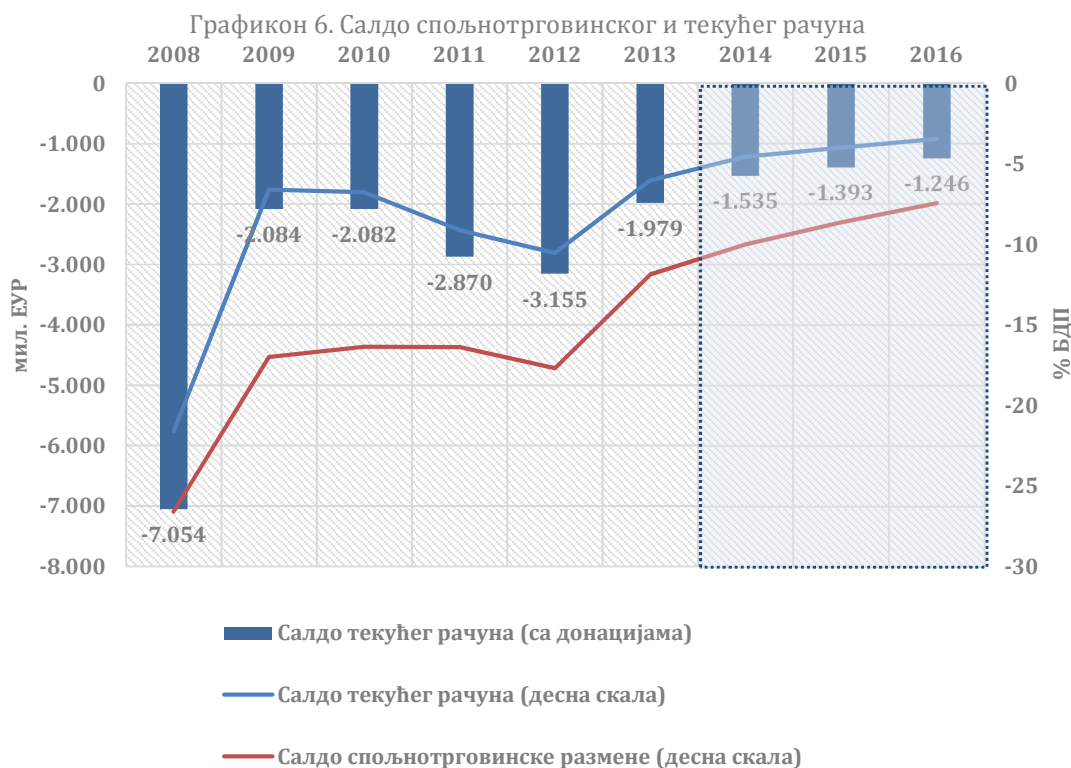
Пројекција платног биланса

Подаци из платног биланса указују да је у протеклом делу 2013. године дошло до побољшања кретања у робној размени и платном билансу земље, уз значајно смањење дефицита у робној размени и дефицита текућег рачуна.

Кључно за платнобилансну одрживост је повећање извоза и нето прилива страног капитала. Макроекономском пројекцијом предвиђено је јачање извоза и прилива страних инвестиција у 2014. години и наредне две године. Предуслов за значајнији раст извоза је спровођење структурних реформи, уз јачање трошковне и ценовне конкурентности. Тиме би се повећавао удео српског извоза на светском тржишту. Поред робне размене, и размена услуга би могла да побољша салдо текућег рачуна.

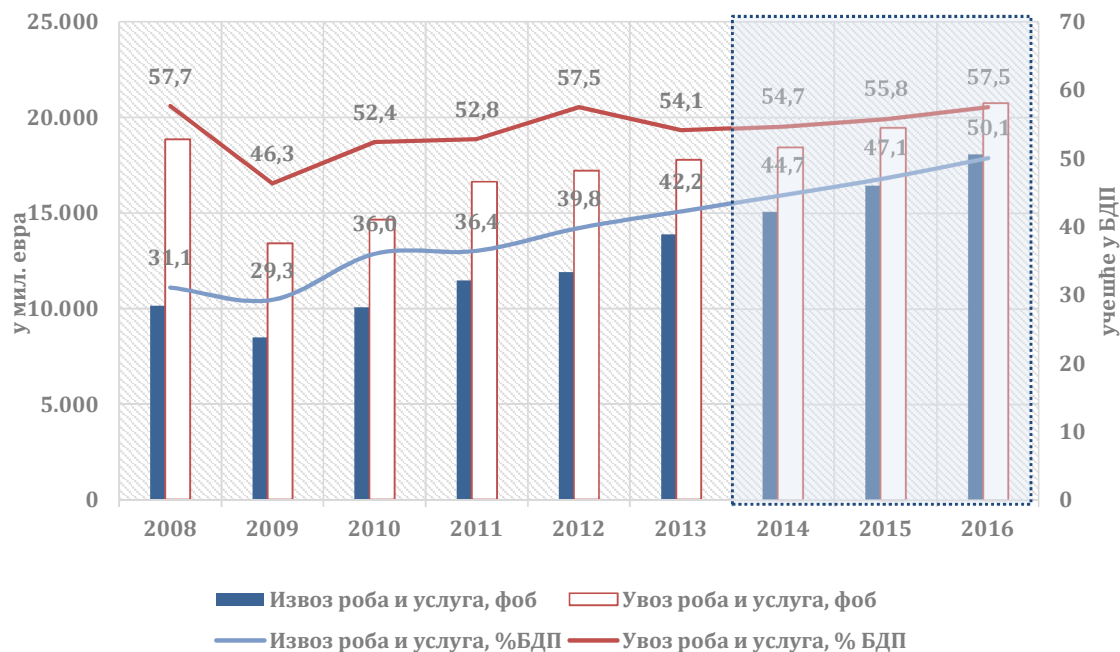
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Средњорочна и дугорочна одрживост салда на текућем рачуну зависиће од спровођења структурних реформи и повећања конкурентности извоза робе и услуга. За одрживост платнобилансне позиције потребан је умерен раст каматних трошкова, који би у случају драстичног погоршања услова финансирања на иностраним тржиштима вршили снажан притисак на поновни раст дефицита текућег рачуна. У том погледу важну улогу имају одржива фискална позиција и услови финансирања на међународном тржишту капитала. Очекује се да ће ефекти фискалне консолидације кроз смањење непродуктивне државне потрошње утицати на смањивање дефицита текућег рачуна и у наредном периоду.



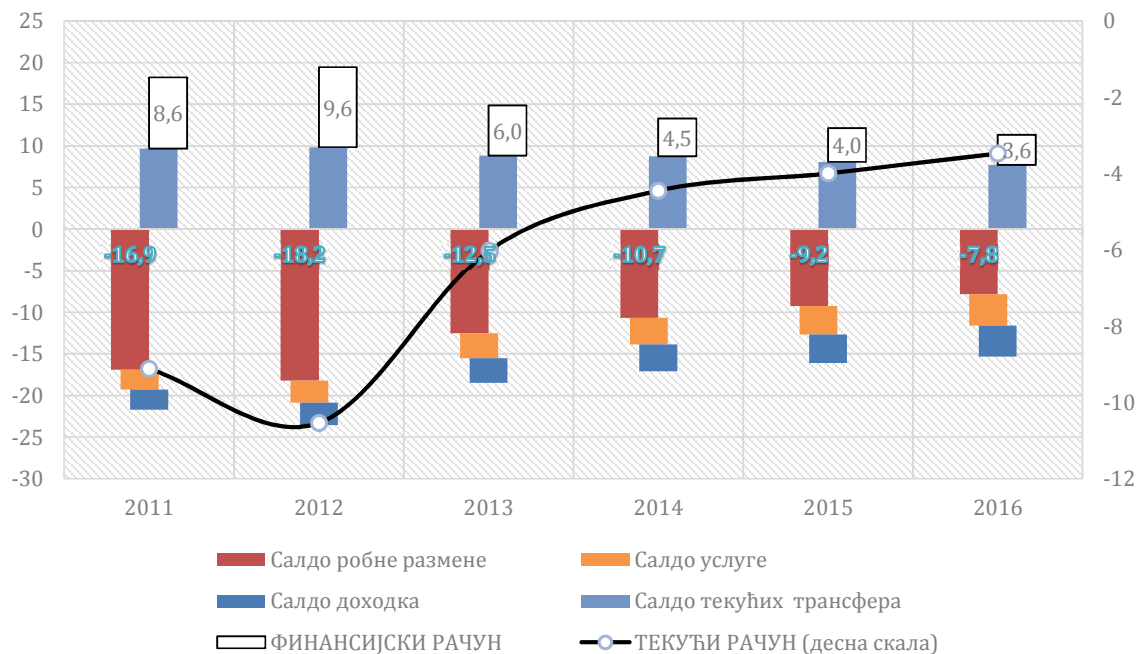
У периоду од 2014. до 2016. године очекује се остваривање релативно високих стопа раста извоза од 9,2% и умереног раста увоза робе и услуга од 5,3%, просечно годишње, изражено у еврима. Ради повећања инвестиционе активности највећи део увоза биће усмерен на капиталне и интермедијарне производе. Бржи раст извоза од увоза омогућиће смањивање дефицита робе и услуга на 7,4% БДП у 2016. години. Очекује се и нижи ниво дефицита текућег рачуна (са донацијама) са уделом од 3,5% у БДП на крају 2016. године. Редукција негативног нето извоза робе и услуга, првенствено као резултат промене структуре домаће привреде у наредном периоду, допринеће смањивању спољне неравнотеже и ризика одрживости спољног дуга и екстерне ликвидности.

Графикон 7. Извоз и увоз робе и услуга



У наредном трогодишњем периоду очекује се прилив на текућем рачуну платног биланса по основу текућих трансфера, као и одлив по основу факторских плаћања. Најважнија компонента у текућим трансферима су приходи од дознака, док су у оквиру факторских плаћања кључни одливи по основу плаћања камата на иностране кредите. Процењује се да ће нето текући трансфери са некаматним дохоцима по основу фактора у периоду 2014–2016. године износити у просеку 3,0 млрд евра годишње. Очекује се негативан салдо по основу нето каматних плаћања, који ће у 2016. години достићи 1,3 млрд евра. Нето ефекат текућих трансфера и нето факторских плаћања у наредном трогодишњем периоду биће позитиван и стабилан и процењује се да ће износити око 1 млрд евра годишње. Суфицит салда текућих трансфера и нето факторских плаћања покриваће у просеку 55% дефицита спољнотрговинског биланса Србије у периоду 2014–2016. године.

Графикон 8. Дефицит текућег рачуна и његово финансирање, % БДП



На основу пројектованог кретања спољнотрговинске размене, текућих трансфера и нето факторских прихода изведене су пројекције салда биланса текућих плаћања. Биланс текућих плаћања без донација биће негативан и износиће у периоду 2014–2016. године у просеку 1,4 млрд евра. При томе, у структури прилива капитала од 2015. године доминираће удео страних директних инвестиција које ће бити главни извор финансирања дефицита текућег рачуна и износиће у 2015. и 2016. години у просеку 1,6 млрд евра, респективно. Дефицит текућег рачуна финансираће се поред страних директних инвестиција и међународним кредитима.

Процењује се да ће укупан спољни дуг Србије у периоду 2014–2015. бити стабилизован на нивоу од 85% БДП. Такође, процењује се да ће се постепено смањивати удео отплата спољног дуга у БДП и извозу, док ће удео камата имати благи раст.

Девизне резерве Србије у периоду 2014–2016. године, према процени, покриваће осмомесечни увоз робе и услуга.

2.4. Ризици остваривања пројекције

Фискална стратегија у овом делу приказује главне екстерне и интерне ризике остваривања предвиђеног макроекономског сценарија.

Кључни екстерни ризик остварења пројекције првенствено је везан за неизвесности у погледу опоравка светске привреде, посебно привреде евро зоне. Глобални економски опоравак се успорава уз значајне разлике у стопама раста међу групацијама земаља. Привреде САД и Немачке остварују позитивне стопе раста са сигнаlima успоравања, док привреде ЕУ стагнирају, а привреде евро зоне су у рецесији. Повећању ризика у погледу опоравка глобалне и европске привреде који битно утиче на опоравак земаља у региону у великој мери доприноси неизвесан исход економске и политичке кризе у ЕУ везан за кризу евра.

Неповољне тенденције у ЕУ утичу на успоравање раста и извоза земаља ЦИЕ због смањене извозне тражње и смањених капиталних прилива, као и повећања трошкова задуживања. Опоравак привреде Србије у великој мери зависиће од опоравка економија евро зоне и економија региона, повећања иностране тражње и прилива страног капитала, кретања иностраних каматних стопа, кретања увозних цена, цена хране и цена нафтних деривата. Интензивирање кризе у евро зони и погоршање финансијске ситуације матичних страних банака власника домаћег банкарског сектора угрозило би пројектовани привредни раст. Поред тога, скок цена сировина на светском тржишту или погоршање услова финансирања додатно би негативно утицало на остварење пројекције раста.

Унутрашњи ризици остварења пројекције везани су за одлагање спровођења економских реформи и мера економске политике, као и за нагле промене агрегатне тражње, убрзање инфлације, веће осцилације курса динара према еврџу и последично веће поремећаје на девизном тржишту, погоршање инвестиционе климе, смањење прилива страних директних инвестиција, пораст премије ризика на ино кредите домаћим субјектима, политичке ризике и др.

Основни сценарио развоја у наредне три године заснован је на повећању удела фиксних инвестиција у БДП, смањењу удела јавних расхода у БДП, повећању удела извоза робе и услуга у БДП, уз смањење удела дефицита текућих трансакција у БДП и смањење инфлације.

Кључне претпоставке за остваривање предвиђеног средњорочног развојног сценарија су: прилагођавање привредног система, макроекономске политике и секторских политика концепцији одрживог и стабилног привредног раста, са доминацијом инвестиција у расподели БДП и разменљивих добара у структури привреде; убрзање економских реформи, посебно реформе јавног сектора; одржавање континуитета у приближавању ЕУ; одрживост спољног дуга и екстерна ликвидност.

Одступање од наведених претпоставки представља ризик за остваривање средњорочне макроекономске пројекције. Ниже стопе привредног раста од пројектованих довеле би до продубљивања кризе, а успоравање опоравка светске економије, посебно рецесија европске привреде, негативно би утицала на опоравак српске привреде и привредни развој земље ослоњен на извозну тражњу и повећање инвестиција. Успоравање привредног раста смањује запосленост, успорава раст продуктивности, сужава простор за раст инвестиција, успорава раст извоза и увоза, што се одражава на смањење јавних прихода. Таква кретања би увећала макроекономске неравнотеже кроз пораст инфлације и нестабилност девизног тржишта, уз смањење девизних резерви и проблеме у отплати спољног дуга. Поред тога, дошло би до успоравања и заустављања неопходног инвестиционог циклуса заснованог на значајном приливу страног капитала због ниске домаће штедње и инвестиција, пре свега приватног сектора. Дошло би и до успоравања и заустављања структурних реформи које стварају стимулативан привредни амбијент неопходан за реализацију развојних циљева, успостављање макроекономске стабилности и одржив привредни раст.

Алтернативни сценарио раста у периоду 2014 – 2016. године

Имајући у виду изражене унутрашње ризике остваривања макроекономске пројекције за 2014. годину и наредне две године, урађен је алтернативни сценарио са нижим привредним растом у наредном средњорочном периоду у односу на приказани основни сценарио са умереним привредним растом.

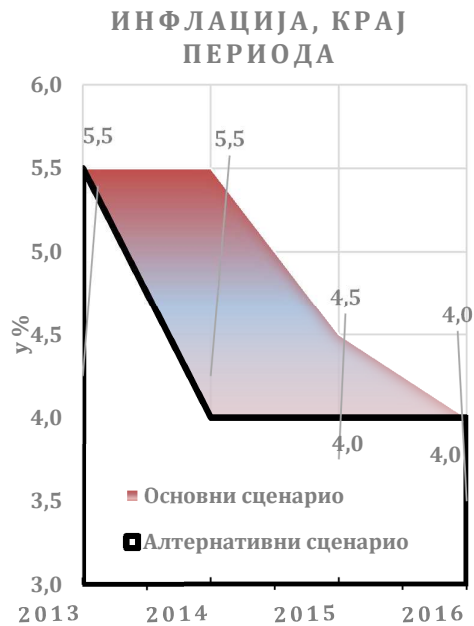
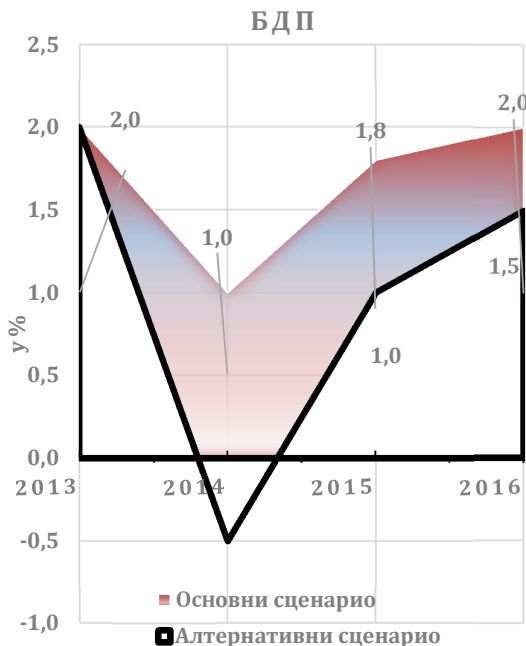
Алтернативни сценарио полази од кључне претпоставке да у наредне три године постоји ризик од успоренијег раста домаће тражње, пре свега инвестиционе потрошње као покретача привредне активности, као и личне потрошње становништва. Томе треба додати и унутрашњи ризик везан за одлагање и успоравање структурних реформи планираних за наредни средњорочни период услед чега би изостали значајни ефекти спровођења реформи на стабилизацију јавних финансија и убрзање привредног раста. На привредну активност би

негативно утицао и екстерни ризик везан за спорији опоравак привреде ЕУ 28 и земаља у окружењу који би знатније смањио извозну тражњу и капиталне приливе као основне покретаче раста.

Полазећи од наведених претпоставки на којима је заснован алтернативни сценарио пројектована је просечна годишња стопа реалног раста БДП у периоду 2014–2016. године од 0,7%, с тим што би стопа раста БДП у 2014. години била негативна (-0,5%). На успорену путању опоравка српске привреде указује и ниска кумулативна стопа реалног раста БДП од 2,0%.

Предвиђени просечни и кумулативни реални раст БДП заснован је на реалном расту извоза робе и услуга по просечној годишњој стопи од 5,7% и на реалном расту инвестиција у фиксне фондове по просечној годишњој стопи од 3,0%. При томе, лична и државна потрошња реално би опале, док би главни допринос расту БДП у наредне три године дао нето извоз (1,4 п.п).

Алтернативни сценарио



По алтернативном сценарију, сви сектори привреде у 2014. години негативно би доприносили БДП, осим сектора индустрије (допринос 0,1 п.п). У 2015. и 2016. години индустрија и грађевинарство би дали позитиван допринос расту БДП од 0,4 п.п. и 0,9 п.п, респективно, захваљујући благом расту привредне активности ових сектора.

Пројекција пада БДП у 2014. години и ниских стопа раста у 2015. и 2016. години заснована је на претпоставци успоравања инвестиционе потрошње и нижег прилива страног капитала, у односу на основни сценарио раста, што представља највећи ризик и основног и алтернативног сценарија.

Главни ризик и основног и алтернативног сценарија раста везан је и за спорији раст унутрашње тражње од очекиваног.

У структури употребе БДП због циљања инвестиција и нето извоза као покретача раста, нема простора за раст личне потрошње и потрошње државе. У оквиру финалне тражње, за

наредне три године предвиђен је пад личне потрошње и пад потрошње државе, што ће се негативно одразити на привредну активност и јавне приходе.

Робна размена и платни биланс земље у алтернативном сценарију имају неповољније перформансе због нижих стопа реалног раста извоза робе и услуга (5,7% просечно годишње) и других неповољних кретања у спољном сектору. Увоз би забележио ниску просечну стопу реалног раста од 2%, што би условило смањење спољнотрговинског и текућег дефицита платног биланса на крају 2016. године на -6,7% БДП и -3,0% БДП, респективно.

Одрживост спољног дуга и екстерна ликвидност представљају највећи ризик за одрживост и основног и алтернативног сценарија развоја. Главна ризична тачка у финансирању платног биланса и преосталих инвестиција јесте висока стопа сервисирања дуга у алтернативном сценарију. Такође, пројектован је нижи прилив нето директних страних инвестиција него у основном сценарију, што ће негативно утицати на финансирање платног биланса.

Остваривање нижих стопа реалног раста БДП предвиђених алтернативним сценаријом условило би повећање стопе незапослености у 2014. години на 25,3%, а затим би уследило њено благо смањење на 25,2% у 2015. години и на 24,5% у 2016. години. Пројектовано кретање привредне активности и инвестиција у наредне три године, по алтернативном сценарију, не даје могућност за повећање запослености, поготово у 2014. години, првенствено због отпуштања вишкова запослених у процесу реструктурирања предузећа из портфолија Агенције за приватизацију, као и реструктурирања јавних предузећа и рационализације броја запослених у сектору државе.

Инфлација је у алтернативном сценарију пројектована на 4% годишње у наредне три године, имајући у виду ниску агрегатну тражњу, фискалну консолидацију, која делује дезинфлаторно, ниже трошковне притиске на цене хране, бољу контролу кретања регулисаних цена, релативну стабилност девизног курса и ниже увозне цене.

II. Фискални оквир за период од 2014. до 2016. године

1. Средњорочни циљеви фискалне политике

Циљ фискалне политике у средњем року је успоравање раста дуга сектора државе и његово релативно смањење у дугом року, тј. спуштање учешћа дуга у БДП на око 45%, у складу са општим фискалним правилом.

Јавни дуг сектора опште државе је у претходних пар година удвостручен, тако да се процењује да ће на крају 2013. године износити око 64,2% БДП. Повећање стока дуга у овој години последица је већег дефицита, али и повећања издатих гаранција, у складу са ребалансом буџета.

Даље одлагање ограничења раста дуга доводи у питање одрживост јавних финансија, односно могућност финансирања расхода, посебно законских обавеза као што су плате, пензије и социјална давања из буџета која износе више од 80% укупне јавне потрошње. Повећање дефицита последица је драстично нижих прихода у односу на приходе планиране иницијалним буџетом, за чак 3,0% БДП, те би дефицит био на нивоу прошлогодишњег да ребалансом буџета расходи нису смањени за 1,0% БДП, у нето износу.

Мере фискалне консолидације из 2012. године, на страни прихода, нису дале очекиване резултате. И поред значајног повећања пореских стопа (ПДВ, добит), агрегатна тражња је смањена као последица пада реалних примања становништва (плате, пензије, остали видови социјалне помоћи), док је истовремено дошло до раста сиве економије и нелегалне трговине (посебно резаног дувана). Стабилизација дуга у наредном периоду оствариће се кроз смањење дефицита, стриктну контролу издавања нових гаранција и одобравања нових пројектних зајмова за финансирање крупних инвестиционих пројеката у области путне, гасне и железничке инфраструктуре, пољопривреде, енергетике итд. Са друге стране, приватизациони приходи од продаје и давања у закуп државне имовине, као и повољни кредити биће искоришћени за превремени откуп скупљег дуга, како би у наредном периоду били смањени укупни трошкови сервисирања дуга (камата и главница).

Смањење дефицита ће се у највећој мери заснивати на прилагођавању на страни расхода. Политика расхода ће бити усмерена на поштовање посебних фискалних правила, која се односе на индексацију плата и пензија, али и на даље релативно смањење текућих расхода, нарочито расхода за субвенције и буџетске кредите привреди, по основу очекиваног завршетка процеса реструктурирања и приватизације државних и друштвених предузећа. Средњорочни фискални оквир са предложеним мерама фискалне консолидације предвиђа значајно смањење дефицита опште државе на 2,3% БДП (3,2%, дефицит са финансијским трансакцијама) до 2016. године, уз стабилизацију нивоа јавног дуга (Табела 17). Ово подразумева кумулативно прилагођавање на дефициту од 5,4% БДП са расходима који се приказују „испод црте“. Уколико се посматра ниво консолидације без финансијских трансакција „испод црте“ онда кумулативно прилагођавање дефицита износи 4,6% БДП. Кумулативно прилагођавање је рачунато као разлика у дефициту 2014. без мера и пројектованом дефициту у 2016. години са мерама.

Спровођење антицикличне фискалне политике, у средњем року, поштовањем принципа фискалне одговорности и дефинисаног средњорочног фискалног оквира, допринеће смањењу учешћа дуга у БДП. У дугом року очекује се даље смањење дуга до нивоа од 45% БДП, у складу са Програмом за смањење јавног дуга. Везано за обухват дуга, у делу II овог поглавља (Фискални оквир за период од 2014. до 2016. године), при чему дуг опште државе не обухвата део јавног дуга по основу реституције како би се омогућило конзистентно поређење са општим фискалним правилом за дуг.

2. Фискални оквир у периоду од 2014. до 2016. године

2.1. Фискална кретања у 2012. години и изгледи за 2013. годину

Остварен фискални дефицит сектора државе у 2012. години био је нешто нижи у односу на дефицит утврђен ребалансом буџета за 2012. годину, али ипак виши од дефицита планираног у новембру 2012. године. Прекорачење дефицита за 17 млрд динара у односу на дефицит предвиђен Фискалном стратегијом за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину из новембра резултат је, пре свега, мање реализације јавних прихода у односу на план, али и већег повлачења пројектних зајмова. У следећој табели, као и у целом документу, приходи и расходи су приказани по нето принципу, односно и приходи и расходи су умањени за доприносе на терет послодавца које исплаћују органи опште државе, а приходују их организације обавезног социјалног осигурања. Реч је о истим износима тако да нема утицаја на резултат. Осим тога, све табеле у документу не садрже приходе и расходе индиректних корисника републичког буџета.

Табела 6. Планирани и остварени фискални резултат сектора државе у 2012. години, у млрд РСД

	2012 ребаланс	2012 фискална стратегија	2012 остварење
Јавни приходи	1.430,7	1.425,0	1.405,4
Јавни расходи	1.653,1	1.625,4	1.622,8
Фискални резултат	-222,4	-200,4	-217,4
Фискални резултат (% БДП)	-6,7	-6,1	-6,4
Стање дуга сектора државе (% БДП)	65,0	65,0	61,0

Извор: МФИН

У току 2012. године, отплаћен је јавни дуг у износу од 319,5 млрд динара, од чега се на отплату дуга домаћим кредиторима односи више од 84% и извршена је набавка финансијске имовине у износу од 39,3 млрд динара.

Табела 7. Отплата јавног дуга сектора државе у 2012. години, у млрд РСД

	2012
Отплата главнице домаћим кредиторима	269,5
Отплата главнице страним кредиторима	50,0
Набавка финансијске имовине	39,3
Укупно	358,8

Извор: МФИН

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

За финансирање дефицита, отплату јавног дуга и набавку финансијске имовине било је неопходно 576,2 млрд динара. Од укупно потребних средстава највећи део прикупљен је емитовањем државних хартија од вредности.

Стање доцњи буџетских корисника и Организације обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: ООСО) последњег дана децембра 2012. године мање је у односу на стање доцњи на дан 31.12.2011. године за 9,8 млрд динара.

Табела 8. Доцње у плаћању буџетских корисника и ООСО у 2011. и 2012. години, у млрд РСД

	31. децембар 2011. године	31. децембар 2012. године
Корисници буџета Републике и ЈП „Путеви Србије“	16,2	12,9
ООСО	22,0	15,5
Укупно	38,2	28,4

Извор: МФИН

Јавни приходи сектора државе у 2012. години остварили су номинални раст од 7,9% и реални раст од 0,1% у односу на 2011. годину. Текући приходи расли су номинално 7,4%, док су реално пали 0,4%. Порески приходи остварили су реални раст од 0,6%, док је реални пад непореских прихода износио 6,7%.

Табела 9. Остварени приходи сектора државе у 2011. и 2012. години

	у млрд РСД		у%	
	2011	2012	номинални раст / пад	реални раст / пад
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.302,5	1.405,4	7,9	0,1
Текући приходи	1.297,8	1.393,8	7,4	-0,4
Порески приходи	1.130,9	1.225,9	8,4	0,6
Порез на доходак грађана	150,8	165,3	9,6	1,6
Порез на добит	37,8	54,8	44,9	34,4
Порез на додату вредност	342,4	367,5	7,3	-0,5
Акцизе	170,9	181,1	5,9	-1,7
Царине	37,8	35,8	-7,8	-14,5
Остали порески приходи	43,5	42,6	-2,2	-9,2
Доприноси	346,6	378,9	9,3	1,4
Непорески приходи	168,9	176,6	4,6	-6,7
Донације	2,6	2,9	11,3	3,2

Извор: МФИН

У оквиру текућих прихода све категорије пореских прихода, изузев пореза на добит, пореза на доходак грађана и доприноса реално су ниже у односу на 2011. годину.

Приходи по основу ПДВ реално су нижи за 0,5% у 2012. години, у односу на претходну годину. У склопу мера фискалне консолидације, које су биле саставни део ребаланса буџета за 2012. годину, општа стопа ПДВ је повећана са 18% на 20%. Бруто наплата домаћег ПДВ номинално је већа у односу на претходну годину за 10%, док је реално 2% већа, али је раст извоза (16,5% у РСД) и пренос једног дела обавеза по основу повраћаја с краја 2011. године у јануар 2012. године довео до номиналног и реалног раста повраћаја од 20%, односно 11,3%, респективно. ПДВ из увоза, са друге стране, бележи номинални раст од 10,6% и реални раст од 2,6%.

Приходи по основу акциза остварили су номинални раст и реални пад у посматраном периоду. Реални ниво наплаћених акциза нижи је за 1,7%, у односу на 2011. годину. Приходи од акциза на деривате нафте номинално су виши за 1,3%, док су реално нижи за 6,1%, што је, између осталог, последица смањене потрошње акцизних производа и супституције потрошњом лож-уља, на које је, да би се спречила даља злоупотреба, уведена акција крајем

маја 2012. године. Приходи од акциза на дуванске прерађевине су реално виши за 2,5%, при чему су забележили номинални раст од 10,5%, а приходи од акциза на алкохолна пића су реално нижи за 0,3%. Приходи од осталих акциза (кафа и сродни производи) у 2012. години су реално виши у односу на претходну годину за 9,6%. Пораст прихода од акциза на дуванске прерађевине последица је ефекта преноса већег дела уплате у јануару 2012. године, него што је то био случај претходних година. Такође, већи износ плаћених акциза потиче и од повећања акциза у склопу мера фискалне консолидације, јер су обвезници настојали да предупреду плаћање по новим (вишим) стопама, пре него што оне ступе на снагу. Акцизе на нафтне деривате су у јануару 2012. године индексирани кретањем цена у другој половини 2011. године (када је дошло до успоравања инфлације), а затим су смањене у мају, док су акцизе на дуванске прерађевине промењене у складу са изменама Закона о акцизама. Нова акцизна политика и више стопе ступиле су на снагу у октобру 2012. године.

Ниво прихода од царина у 2012. години је последица кретања увоза у посматраном периоду, његове структуре, кретања курса динара, као и даље примене Прелазног трговинског споразума са ЕУ. Номинални пад прихода од царина износи 7,8%, док реални пад износи 14,5%. У 2012. години у односу на претходну годину увоз, изражен у динарима, је порастао за 15,2%.

Ниво остварених прихода по основу пореза на доходак номинално је 9,6%, а реално 1,6% виши у односу на 2011. годину. Како највећи део прихода од пореза на доходак чини порез на зараде (око 76%), његово кретање доминантно утиче на остварење укупног прихода од пореза на доходак грађана. Раст номиналних зарада у 2012. години, у односу на 2011. годину износи 8,9%, док номинални раст прихода од пореза на зараде износи 8%, што је највећим делом последица раста незапослености. Остали облици пореза на доходак (приходи од самосталних делатности, ауторских и сродних права, порез на приход од капитала, порез на приходе од непокретности, годишњи порез на доходак и др.) су остварили номинални раст од 14,7% у посматраном периоду. Пораст ових прихода је последица, између осталог, и нових мера пореске политике (повећање пореских стопа код пореза на дивиденде и приходе од камата са 10% на 15%).

Ступањем на снагу измена Закона о финансирању локалне самоуправе долази и до промене у дистрибуцији прихода по основу пореза на зараде између републичког буџета и буџета локалних самоуправа. До 1. октобра 2011. године је приход по основу овог пореза дељен у односу 60:40 у корист буџета Републике, а од тог датума тај однос је 80:20 у корист локалних самоуправа. Ефекат ове мере у 2012. години износио је око 45 млрд динара, односно за толико су били нижи приходи републичког буџета, а виши приходи буџета локалних самоуправа.

Реални ниво прихода од доприноса у 2012. години у односу на 2011. годину, већи је за 1,4%. Номинални раст доприноса у посматраном периоду износи 9,3%. У 2012. години је према одлуци Владе трансферисано 873 мил. динара на име повезивања радног стажа радницима којима у одређеном временском периоду нису уплаћивани доприноси за пензијско инвалидско осигурање (у даљем тексту: ПИО). Током 2011. године упоредиви износ трансфера по овом основу износио је 12,3 млрд динара.

У 2012. години, у односу на 2011. годину номинални раст пореза на добит предузећа (који чини приближно 84% укупног пореза на добит) износи 50,1%, док је реални раст у истом периоду износио 39,2%. Разлог оваквог раста је раст профитабилности привреде у 2011. години у односу на 2010. годину, као и једнократна уплата добити остварене продајом трговинског ланца Макси. Приходи од осталих облика пореза на добит бележе номинални раст од 21,2%, док је реални раст износио 12,4%.

Остали порески приходи су остварили номинални и реални пад у односу на 2011. годину, делом и захваљујући томе што је у јануару 2011. године била последња уплата пореза на употребу мобилних телефона, што је повећало базу у односу на 2012. годину.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Непорески приходи су виши номинално за 4,6%, а нижи реално за 3% у односу на претходну годину. Раст ових прихода би био значајнији да у последњем тромесечју нису укинути бројни парафискални намети како би се смањило оптерећење привреде.

Раст јавне потрошње у 2012. години виши је од просечне инфлације у посматраном периоду, те су расходи реално виши у односу на 2011. годину. Укупни расходи сектора државе реално су већи за 3% у односу на 2011. годину, док номинални раст износи 11,1%. Кретање расхода у посматраном периоду било је повољно са становишта структуре јавне потрошње, имајући у виду да је раст текућих расхода нижи од раста капиталних расхода.

Табела 10. Расходи сектора државе у 2011. и 2012. години

	млрд РСД		у%	
	2011	2012	номинални раст / пад	реални раст / пад
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.460,9	1.622,8	11,1	3,0
Текући расходи	1.324,7	1.479,9	11,7	3,6
Расходи за запослене	342,5	374,7	9,4	1,5
Куповина робе и услуга	216,3	235,7	8,9	1,1
Отплата камата	44,8	68,2	52,2	41,2
Субвенције	80,5	112,6	39,9	29,8
Социјална помоћ и трансфери	609,0	652,5	7,1	-0,6
<i>од чега пензије</i>	422,8	473,7	12,0	3,9
Остали текући расходи	31,7	36,3	14,6	6,3
Капитални расходи	111,1	126,3	13,7	5,4
Нето буџетске позајмице	25,0	16,6	-33,7	-38,5

Извор: МФИН

Реални ниво масе плата у сектору државе виши је за 1,5% у 2012. години, док номинални раст износи 9,4%. Појединачно номинална кретања су следећа: остварени раст у буџету Републике је 10,9%, а код локалног нивоа власти раст је износио 15,7%, што је последица Владине уредбе којом су повећани коефицијенти плата запослених у локалним самоуправама од почетка године. Раст расхода за запослене резултат је редовне индексације појединачних зарада током године и кретања запослености у сектору државе. Априлска индексација зарада од 3,5% је обрачуната на основу кретања инфлације у последњем кварталу 2011. године и оствареног реалног раста БДП у 2011. години, док је усклађивање у новембру износило 2%, у склопу мера фискалне консолидације.

Реални раст расхода по основу куповине робе и услуга у посматраном периоду износио је 1,1%, у односу на претходну годину. Номинални раст је износио 8,9%. Највећи раст ових расхода остварен је на локалном и републичком нивоу и код Републичког фонда за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО).

Средства утрошена за отплату камата су реално 41,2% виша у односу на претходну годину. Кретање ових расхода условљено је планом отплате главнице и камате на дуг. Ова категорија расхода има значајан раст сваке године с обзиром на брзи раст јавног дуга и потребу за финансирањем инфраструктурних пројеката кредитима међународних финансијских институција. У складу са тим, највећи раст забележен је на нивоу Републике, по основу отплате камата на страни дуг.

Субвенције исплаћене у 2012. години реално су више у односу на 2011. годину за 29,8%. Најзначајнији раст субвенција је остварен на нивоу буџета Републике, где номинални и реални раст износи 41,1% и 30,9%, респективно, што је, највећим делом, последица исплате субвенција приватним предузећима (где значајан део чине обавезе Републике везане за ФИАТ) и пољопривредних субвенција. На локалном нивоу номинални и реални раст износи 28,2% и 18,9%, респективно, а последица је већег обима средстава које локалне самоуправе имају на располагању с обзиром на већи приход по основу пореза на зараде.

Реални ниво трансфера становништву нижи је у 2012. години за 0,6%, у односу на претходну годину. У 2012. години маса пензија је забележила реални и номинални раст од 3,9% и 12%, респективно, у односу на 2011. годину, што је највећим делом последица исплата војних пензија које се од 2012. године исплаћују из јединственог ПИО фонда. Номинални пад бележе накнаде незапосленим лицима (-21,6%), док накнаде за боловања бележе раст од 12,2%. Код категорије остали трансфери становништву и различитих облика социјалне помоћи која се исплаћује са покрајинског и локалног нивоа власти¹ присутан је номинални пад од 2,7%.

Капитални расходи у 2012. години су реално виши за 5,4%, у односу на 2011. годину, с обзиром на веће повлачење пројектних зајмова, пре свега зајма за коридор XI, који је уговорен са Азербејџаном.

Нето буџетске позајмице бележе номинални и реални пад од 33,7% и 38,5% респективно, у односу на претходну годину. У оквиру ове категорије налазе се и поједини облици фискалних подстицаја привреди и становништву.

Јавне финансије у земљама ЕУ у 2012. и 2013. години

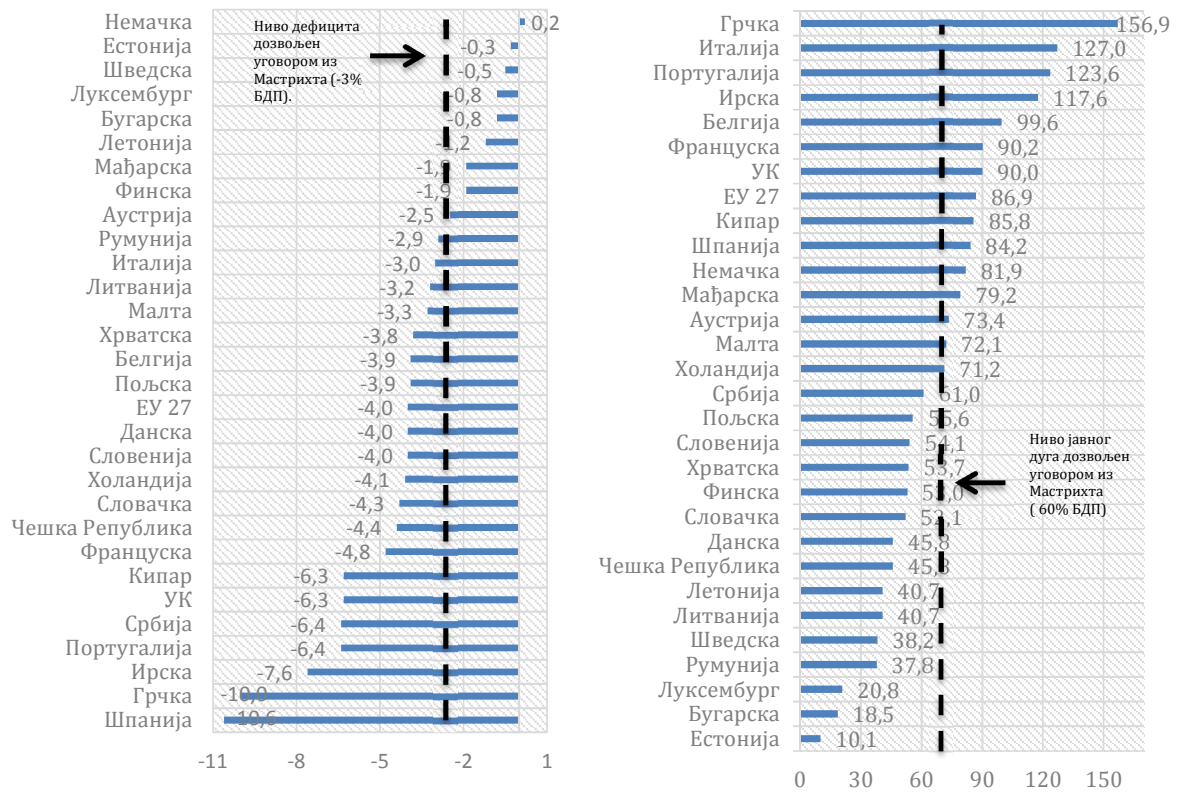
Економска и финансијска криза је довела до значајног нарушавања фискалних позиција у готово свим земљама ЕУ. Фискална политика је дискреционим мерама (стимулативне мере за опоравак привреде) и деловањем аутоматских стабилизатора одиграла кључну улогу у стабиловању ЕУ економија. С друге стране, враћање јавних финансија, дефицита и дуга у одрживе оквире је изазов за земље ЕУ у средњем и дугом року.

¹ У остале трансфере становништву спадају исплате организација обавезног социјалног осигурања за различите намене: туђа нега и помоћ, погребни трошкови, медицинска помагала и др.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 9. Дефицит и дуг у Србији, Хрватској и земљама ЕУ у 2012. години, у % БДП,

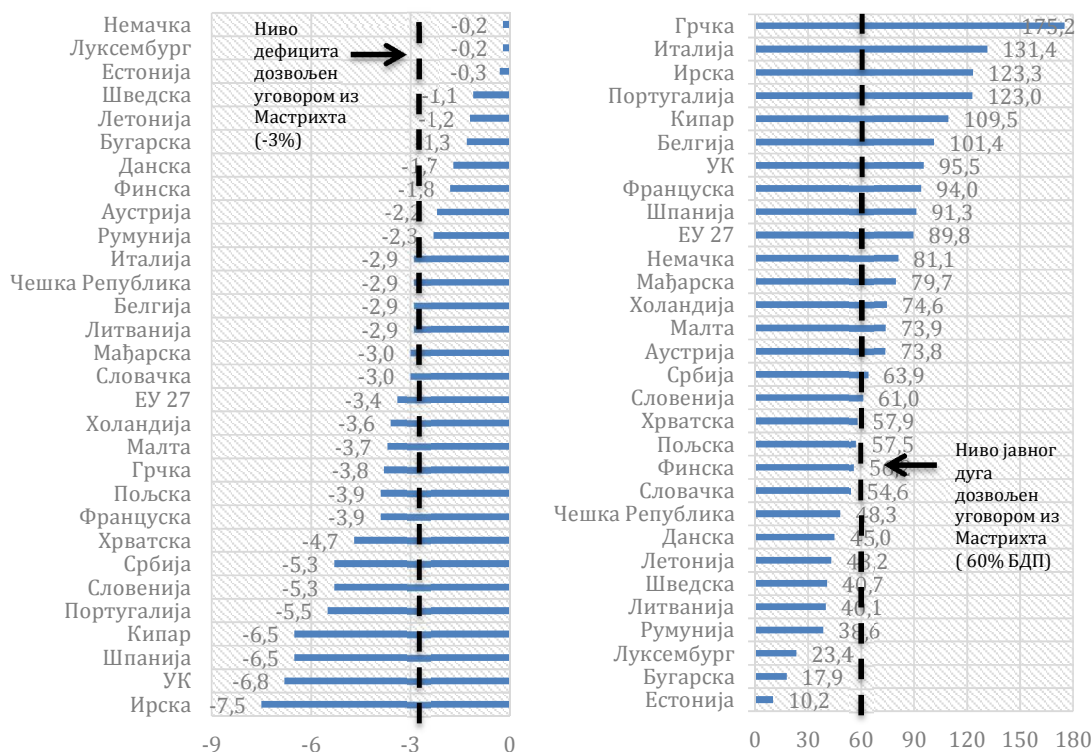


Рецесионе тенденције, започете крајем 2011. године, настављене су и у 2012. години када је већина земаља ЕУ бележила негативне стопе раста или стагнацију привредне активности. Дефицит у земљама ЕУ (ЕУ 27) у 2012. години износио је 4,0% БДП, што је у складу са раније пројектованим дефицитом за 2012. годину². На основу мера фискалне консолидације, заједно са очекиваним постепеним економским опоравком (мада ће неке од земаља имати негативан привредни раст и у 2013. години) очекује се даљи пад дефицита током 2013. и 2014. године, на ниво од 3,4% и 3,2% БДП, респективно.³

² European Economic Forecast, Autumn 2012

³ European Economic Forecast, Spring 2013

Графикон 10. Дефицит у земљама ЕУ и Србији у 2013. години



Растуће потребе за финансирањем дефицита довеле су до повећања учешћа дуга у БДП у готово свим земљама ЕУ. Учешће дуга у БДП (ЕУ 27) у 2012. години износило је 86,9%. Пројекције за наредни период указују на даљи раст односа дуга и БДП и то 89,8% у 2013. години и 90,6% у 2014. години⁴. Овако висок однос дуга у БДП указује на неопходност повратка јавних финансија на одржив ниво, истовремено делујући и као препрека евентуално бржем расту.

Фискална кретања у Србији у 2013. години

Фискални дефицит сектора државе у другом кварталу 2013. године износио је 44,2 млрд динара, док је од јануара до августа текуће године износио 113,7 млрд динара. У периоду јануар–август 2013. године приходи сектора државе остварили су номинални раст од 5,9% и реални пад од 4,1% у односу на исти период претходне године. Расходи су забележили номинални раст од 4,0% и реални пад од 5,8%.

⁴ European Economic Forecast, Spring 2013

Табела 11. Приходи, расходи и фискални резултат сектора државе у 2013. години

у млрд РСД	Q2 2012	Q2 2013	јануар-август 2012	јануар- август 2013
Приходи	339,7	362,4	896,7	949,9
Расходи	396,7	406,6	1.022,4	1.063,6
Фискални резултат	-57,0	-44,2	-125,7	-113,7

Извор: МФИН

Приходи сектора државе у периоду јануар–август 2013. године номинално расту спорије од просечне инфлације. Реални пад су забележили и порески и непорески приходи у односу на исти период претходне године. У оквиру пореских прихода номинални раст бележе акцизе и ПДВ, док приходи од царина настављају пад изазван смањењем царинских стопа у складу са спровођењем Прелазног трговинског споразума са ЕУ и осталих трговинских споразума.

Приходи по основу ПДВ реално су нижи за 0,2% у периоду јануар–август 2013. године, у односу на јануар–август 2012. године. Номинални раст износи 10,1%. Нето домаћи ПДВ је номинално 19,2%, а реално 8% виши, у односу на исти период претходне године. Бруто наплата домаћег ПДВ реално је нижа за 1,8%, а номинално 8,4% виша, у односу на исти период претходне године. ПДВ из увоза, са друге стране, бележи номинални раст од 6,1%, а реални пад од 3,9%. Повраћај ПДВ је остварио номинални пад од 1,6% и реални пад од 10,8%. Овде треба истаћи да је у јануару 2012. године извршен повраћај ПДВ из децембра 2011. године у износу од 4,3 млрд динара. У периоду јануар–август 2013. године у односу на исти период претходне године забележен је раст извоза од 24,5%, изражено у динарима. Изменама Закона о порезу на додату вредност од 1. јануара ове године на снази су нови прописи, као што су прелазак обвезника који имају промет од 20 до 50 мил. динара месечно из месечних у тромесечне обвезнике и плаћање ПДВ по реализацији.

Приходи од царина у периоду јануар–август 2013. године остварили су реални пад од 18,3%. Ови приходи прате динамику увоза, али је њихов ниво под утицајем ефеката Прелазног трговинског споразума са ЕУ и споразума са Турском, државама ЕФТА и СЕФТА (2006. године додатна либерализација увоза за пољопривредне производе). Такође, на пад прихода од царина у мањој мери су утицале и краткорочне мере царинске политике које се односе на одобравање царинских олакшица на увоз сировина, полупроизвода и опреме, које су на снази и у 2013. години. С обзиром на повећање броја производа са сниженим царинским стопама, као и на смањивање самих царинских стопа, логичан је пад прихода по основу царина, те је и поред оствареног номиналног раста увоза од 3,2% (изражено у динарима), дошло до номиналног пада прихода од царина за 9,8%.

Приходи по основу акциза остварили су номинални раст и реални пад у посматраном периоду. Реални ниво наплаћених акциза нижи је за 0,1%, у односу на 2012. годину. Приходи од акциза на деривате нафте номинално су виши за 17,7%, док су реално виши за 6,6%. Приходи од акциза на дуванске прерађевине су реално нижи за 2,1%, при чему су забележили номинални раст од 8,1%, а приходи од акциза на алкохолна пића су реално нижи за 11,6%. Приходи од осталих акциза (кафа и сродни производи) у периоду јануару - август 2013. године реално су нижи у односу на исти период претходне године за 19,3%, с обзиром да је у јануару прошле године уплаћен део акциза из децембра 2011. године. Од ове године је почела и примена нових одредаба Закона о акцизима, којима је уведен повраћај (рефакција) акциза на коришћење нафтних деривата за потребе индустрије и транспорта и у сврху грејања.

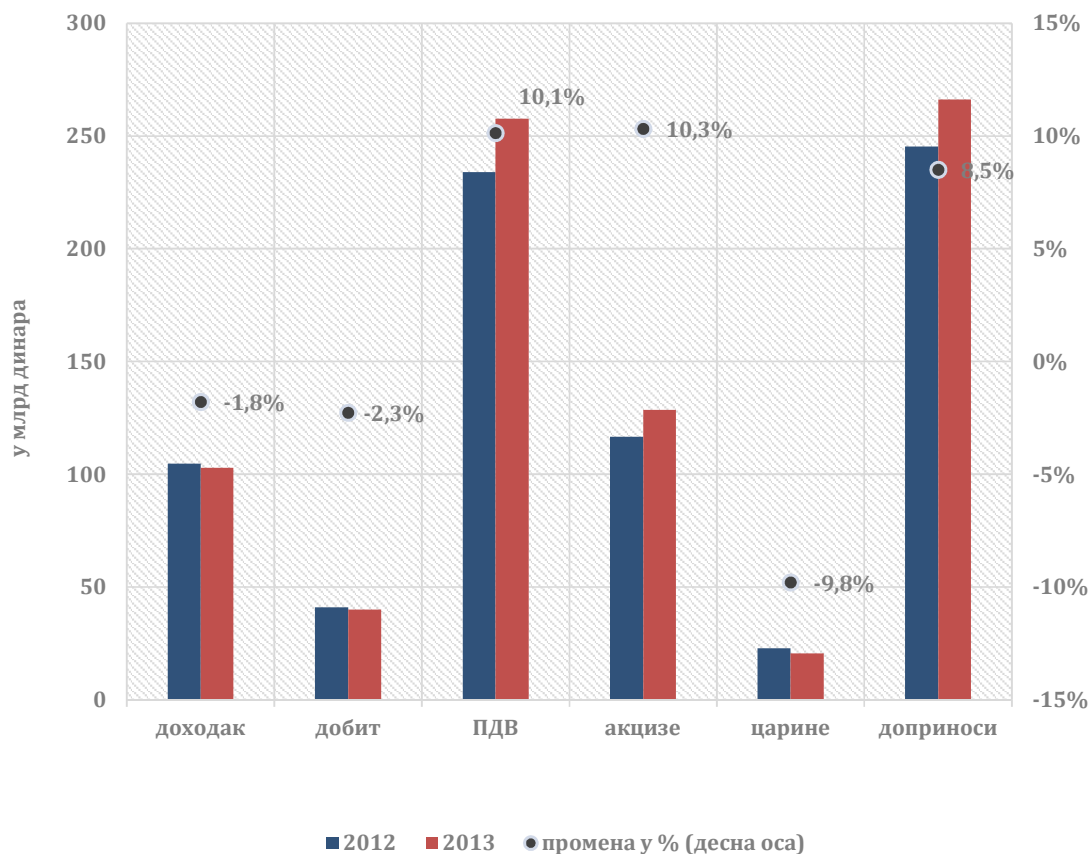
У оквиру директних пореза, слабији приход по основу пореза на добит предузећа резултат је смањене профитабилности привреде у 2012. години, као и ефекта веће базе због уплате добити трговинског ланца Макси, те је забележен номинални и реални пад од 3,5% и 12,6%, респективно. Приходи од осталих облика пореза на добит бележе номинални раст од 5,6% и реални пад од 4,3%.

Ниво остварених прихода по основу пореза на доходак номинално је 1,8% нижи, а реално 11,1% нижи, у односу на период јануар–август 2012. године. Како највећи део прихода од пореза на доходак чини порез на зараде (око 76%), његово кретање доминантно утиче на остварење укупног прихода од пореза на доходак грађана. На ниже остварење прихода по основу пореза на зараде највише су утицале измене пореских закона усвојене крајем маја месеца којима је, између осталог, неопорезиви део (цензус) подигнут на 11.000,0 динара, а стопа пореза на зараде смањена са 12% на 10%. Остали облици пореза на доходак (приходи од самосталних делатности, ауторских и сродних права, порез на приход од капитала, на приходе од непокретности, годишњи порез на доходак и др.) су остварили номинални раст од 4,6% у посматраном периоду. Пораст ових прихода је делимично последица и нових мера пореске политике (повећање пореских стопа код пореза на дивиденде и приходе од камата са 10% на 15%).

Доприноси су остварили номинални раст од 8,5% и реалан пад од 1,7%. Изменама и допунама Закона о доприносима, које су ступиле на снагу крајем маја месеца, повећана је стопа доприноса за ПИО са 22% на 24%, што је највише утицало на кретање доприноса. Поред тога, значајни фактори који утичу на ове приходе су кретање зарада и запосленост.

Остали порески приходи реално су нижи 11,7% у периоду јануар–август 2013. године, у односу на исти период претходне године. Приход од пореза на имовину, који је највећа ставка у овој категорији пореских прихода, реално је виши за 2%, док је номинално забележен раст од 12,6%, у односу на јануар–август 2012. године, највише захваљујући расту у првом кварталу због рокова за улазак у систем условне пореске амнестије. Остали порези (порез на употребу моторних возила, порез на регистровано оружје и др.) бележе номинални пад од 10,6% и реални пад од 19,1% у односу на јануар–август 2012. године, што је последица укидања бројних локалних пореза.

Графикон 11. Кретање најважнијих пореских прихода у периоду јануар – август



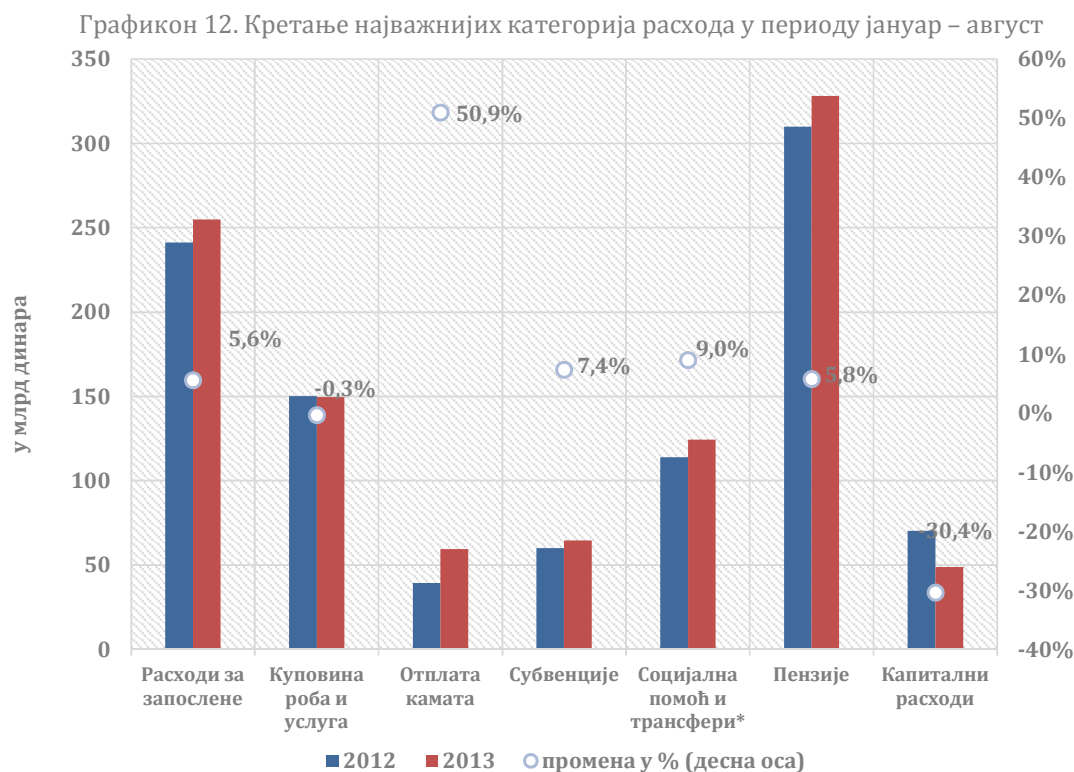
У првих осам месеци 2013. године јавна потрошња реално је мања за 5,8%. Све категорије расхода бележе реални пад, осим расхода за камате, у односу на исти период претходне године. У структури државне потрошње у периоду јануар–август 2013. године издаци за плате и пензије учествују са укупно 54,8%, док капитални расходи, субвенције и буџетске позајмице учествују са 11,7%. Највећи раст учешћа је код расхода за камате, док је забележен и пораст учешћа код социјалних трансфера и осталих трансфера домаћинствима.

Расходи за запослене у периоду јануар–август 2013. године бележе реалан пад од 4,3%. Номинални раст износи 5,6%. Раст расхода за запослене резултат је редовне индексације појединачних зарада током године и кретања запослености у сектору државе. Априлска индексација је износила 2%.

Реални пад расхода по основу куповине робе и услуга у посматраном периоду износио је 9,7%, у односу на претходну годину. Номинални пад је износио 0,3%. Највећи пад ових расхода остварен је на нивоу Републике, код ЈП „Путеви Србије” и код локалне самоуправе, што је последица новог Закона о јавним набавкама и процедура које он регулише.

Социјална помоћ и други трансфери становништву су једна од највећих категорија расхода која обухвата различите облике трансфера становништву, укључујући и пензије. Реални ниво трансфера становништву нижи је у периоду јануар–август 2013. године за 3,4%, у односу на претходну годину. У том периоду, маса пензија је забележила номинални раст од 5,8% и реални пад од 4,1%. Номинални раст бележе накнаде незапосленим лицима (15,7%), с обзиром да је исплаћена заостала накнада из 2012. године, док накнаде за боловања бележе

пад од 3%. Код категорије остали трансфери становништву и различитих облика социјалне помоћи која се исплаћује са покрајинског и локалног нивоа власти⁵ присутан је номинални раст од 9%.



Расходи за субвенције, капитални расходи и буџетске позајмице бележе номинални и реални пад. Субвенције бележе реалан пад од 2,7% у овој години у односу на претходну. Динамика исплате пољопривредних субвенција у овој години се значајно разликује у односу на претходну. У овој години из буџета Републике је исплаћен значајан износ пољопривредних субвенција тек у августу, док је прошле године исплаћен значајан износ субвенција пољопривреди већ током јануара, према тада важећем програму Владе. Такође, у посматраном периоду ове године у односу на прошлу мање је издвојено и за субвенције приватним предузећима и за ЈП „Путеви Србије”.

Камате постају све значајнија ставка у расходима државе, с обзиром на веће потребе за задуживањем и због значајних капиталних инвестиција које се финансирају средствима зајмова од међународних финансијских институција. У односу на исти период 2012. године исплата камата је виша 50,9% номинално, а 36,7% реално. Највећи раст остварен је на нивоу Републике по основу камата на домаћи дуг.

⁵ У остале трансфере становништву спадају исплате организација обавезног социјалног осигурања за различите намене: туђа нега и помоћ, погребни трошкови, медицинска помагала и др.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Капитални расходи у периоду јануару–августу 2013. године су реално нижи за 36,9%, у односу на исти период 2012. године. Највећи пад је забележен на републичком и локалном нивоу, због новог Закона о јавним набавкама, као и код ЈП „Путеви Србије”, као последица мањег повлачења средстава из пројектних зајмова.

Табела 12. Приходи и расходи сектора државе у периоду јануар – август 2013. године, у млрд РСД

	Q1 - 2013	Q2 - 2013	јан. - август 2013
ЈАВНИ ПРИХОДИ	330,0	362,4	949,9
Текући приходи	326,8	360,8	943,9
Порески приходи	296,4	321,8	844,5
Порез на доходак грађана	38,2	39,8	102,8
Порез на добит	18,4	11,0	40,0
Порез на додату вредност	87,4	98,7	257,7
Акцизе	42,5	53,7	128,5
Царине	7,3	7,9	20,5
Остали порески приходи	9,3	10,9	28,9
Доприноси	93,4	99,7	266,2
Непорески приходи	32,8	40,1	103,2
Донације	0,8	0,6	2,2
ЈАВНИ РАСХОДИ	366,7	406,6	1.063,6
Текући расходи	350,5	385,4	1.004,0
Расходи за запослене	93,8	98,1	254,8
Куповина робе и услуга	49,6	55,3	149,7
Отплата камата	18,9	27,5	59,7
Субвенције	19,0	22,0	64,6
Социјална помоћ и трансфери	162,4	173,0	452,4
<i>од чега пензије</i>	<i>119,9</i>	<i>124,5</i>	<i>328,1</i>
Остали текући расходи	6,7	9,5	22,7
Капитални расходи	13,2	17,3	48,9
Нето буџетске позајмице	3,1	3,9	10,7

Извор: МФИН

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Табела 13. Међугодишње реалне стопе раста прихода и расхода сектора државе у периоду јануар – август 2013. године, у %

	Q1 - 2013	Q2 - 2013	јан. – авг. 2013
ЈАВНИ ПРИХОДИ	-5,8	-3,4	-4,1
Текући приходи	-6,5	-3,2	-4,3
Порески приходи	-4,3	-2,2	-3,6
Порез на доходак грађана	-5,0	-12,5	-17,1
Порез на добит	-28,2	-8,1	-11,5
Порез на додату вредност	-2,2	-0,8	-0,2
Акцизе	9,4	19,9	-0,1
Царине	-15,3	-20,6	-18,3
Остали порески приходи	-14,3	-15,8	-11,7
Доприноси	-3,1	-4,5	-1,7
Непорески приходи	-18,9	-11,2	-8,0
Донације	178,0	-31,9	47,6
ЈАВНИ РАСХОДИ	-11,0	-7,2	-5,8
Текући расходи	-7,4	-5,3	-3,3
Расходи за запослене	-2,2	-5,8	-4,3
Куповина робе и услуга	-13,5	-20,4	-9,7
Отплата камата	9,7	86,0	36,7
Субвенције	-24,7	-20,7	-2,7
Социјална помоћ и трансфери	-6,5	-2,7	-3,4
од чега пензије	-4,9	-4,3	-4,1
Остали текући расходи	-24,2	-26,6	-18,6
Капитални расходи	-53,6	-30,3	-36,9
Нето буџетске позајмице	-41,9	-37,7	-16,8

Извор: МФИН

Стање доцњи буџетских корисника и ООСО последњег дана јуна 2013. године боље је у односу на стање доцњи последњег дана марта 2013. године за 2,9 млрд динара. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије“ смањили су доцње у плаћању за 1,4 млрд динара, а организације обавезног социјалног осигурања за 1,5 млрд динара. У односу на крај 2012. године доцње су смањене за укупно 4,5 млрд динара.

Табела 14. Доцње у плаћању буџетских корисника и ООСО, млрд РСД

	31. децембар 2012. године	31. март 2013. године	30. јун 2013. године
Корисници буџета Републике и ЈП „Путеви Србије“	12,9	15,9	14,5
ООСО	15,5	10,9	9,4
Укупно	28,4	26,8	23,9

Извор: МФИН

Очекивана фискална кретања у Србији до краја 2013. године

Мере фискалне консолидације које су ступиле на снагу у октобру 2012. године нису дале очекивани резултат, те је у 2013. години наплата прихода била нижа од очекиване. То се, пре свега односи на акцизе на дуванске прерађевине, ПДВ и непореске приходе. Све ово је указивало на могући подбачај прихода и током 2013. године, што се и догодило, с обзиром да приходи из претходне године представљају базу за пројекцију прихода у текућој години. Осим ПДВ и акциза на дуванске прерађевине значајан подбачај евидентиран је код пореза на добит и непореских прихода. С обзиром на неодрживост овакве фискалне позиције неопходно је било донети мере којима ће се извршити значајно прилагођавање и на расходној страни, што је имплементирано у ребалансу буџета за ову годину.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

У наредној табели приказана је актуелна пројекција прихода, расхода и фискалног дефицита, полазећи од усвојеног ребаланса буџета (без индиректних корисника буџета). Прва колона представља иницијални план прихода, расхода и дефицита на основу Закона о буџету за 2013. годину и усвојене Фискалне стратегије за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину.

Табела 15. План и актуелна процена прихода и расхода сектора државе у 2013. години, у млрд РСД

	2013 буџет	2013 ребаланс	2013 актуелна процена
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.620,9	1.512,0	1.479,1
Текући приходи	1.618,9	1.509,6	1.476,7
Порески приходи	1.432,0	1.342,2	1.311,1
Порез на доходак грађана	188,6	163,1	158,4
Порез на добит	79,1	54,2	59,0
Порез на додату вредност	434,3	404,3	390,2
Акцизе	233,3	217,3	210,5
Царине	35,6	34,6	31,9
Остали порески приходи	45,8	39,8	42,8
Доприноси	415,5	429,0	418,3
Непорески приходи	186,9	167,4	165,6
Донације	2,0	2,4	2,4
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.753,2	1.710,8	1.688,9
Текући расходи	1.610,2	1.587,1	1.566,5
Расходи за запослене	406,3	403,6	401,3
Куповина робе и услуга	261,6	250,1	243,2
Отплата камата	95,7	97,3	97,3
Субвенције	119,1	110,8	102,7
Социјална помоћ и трансфери	692,4	690,4	687,0
<i>од чега пензије</i>	<i>500,7</i>	<i>499,5</i>	<i>497,9</i>
Остали текући расходи	35,2	34,9	35,0
Капитални расходи	131,7	110,8	109,3
Нето буџетске позајмице	11,3	13,0	13,1
Резултат	-132,3	-198,9	-209,8
Резултат у % БДП	-3,6	-5,3	-5,6

Извор: МФИН

Према актуелној процени консолидовани дефицит ће бити већи за око 2% БДП од дефицита који је првобитно планиран за 2013. годину, а основни разлог је значајно мање остварење прихода од очекиваног. И поред релативно повољних макроекономских кретања, разлози за подбачај прихода буџета су вишеструки и различити по свом карактеру и деловању:

- снажан пад реалних примања и куповне моћи становништва крајем 2012. године и почетком 2013. године;
- раст активности на сивом тржишту;
- пад реалног промета у трговини на мало као последица прва два фактора;
- пад профитабилности привреде у 2012. години и последично пад исплаћених дивиденди;
- раст нелегалне трговине дуванских производа и усмеравање потрошача на потрошњу резаног дувана;
- извори раста привреде као што су извоз и пољопривреда нису приходно издашни у кратком року.

Сви наведени фактори довели су до тога да промене пореске политике у већој мери неће дати очекиване ефекте током 2013. године. Највећи пад у односу на првобитно очекиване приходе остаће забележен у првом кварталу, док се у другој половини године очекује стабилизација појединих пореских облика и њихово приближавање очекиваним вредностима. То ипак неће бити довољно да се надокнади подбачај забележен у првој половини године, па је у складу са тим и пројектован укупан ниво прихода у 2013. години.

Ребалансом републичког буџета предвиђене су уштеде на расходној страни од око 1% БДП, нето. Уштеде су у највећој мери направљене код капиталних расхода и субвенција. Осим тога, изменом стопа пореза на зараде и доприноса за пензијско и инвалидско осигурање смањене су потребе за дотацијама Фонду ПИО из буџета, што је омогућило додатну уштеду од око 12 млрд динара. Овим изменама смањена је стопа пореза на зараде са 12% на 10%, а повећана стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање са 22% на 24%.

2.2. Фискалне пројекције у периоду од 2014. до 2016. године

Пројекција кретања макроекономских показатеља у наредном средњорочном периоду указује на спори раст привредне активности. Раст БДП ће бити генерисан растом извоза и инвестиција, док би значајнији раст запослености и домаће тражње могао бити остварен тек у дужем року. Висок ниво јавног дуга и све скупље задуживање потребно за финансирање расхода и издатака буџета опште државе сугеришу да се ургентно мора зауставити неодрживи тренд раста дуга.

У наредној табели приказани су пројектовани износи дефицита под претпоставком да се не примене мере фискалне консолидације у наредном средњорочном периоду. Између осталог, приказан је **примарни резултат**, који се добија када се укупан резултат умањи за приходе и расходе по основу наплаћених/плаћених камата. **Примарни дефицит** је показатељ карактера фискалне политике, која је у претходних неколико година била изразито проциклична и довела до тога да отплата камата заузме значајан удео у структури расхода. **Укупан дефицит (укључујући и финансијске трансакције ван буџета)** представља фискални резултат увећан за издатке који се књиже „испод црте“. То су финансијске трансакције државе као што су плаћање активираних гаранција, докапитализације банака и предузећа, преузимање дуга других државних ентитета и друго. Иако ови издаци нису до сада приказивани као део расхода „изнад црте“, самим тим и као део резултата, њихова реализација је заправо била рефлектована у повећању нивоа јавног дуга. Приказивањем ових издатака успоставља се чвршћа веза између оствареног фискалног резултата и нето-промене у стању јавног дуга.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Табела 16. Фискални агрегати у периоду 2013.-2016. године, у % БДП, сценарио **без примене мера консолидације**

	процена		пројекција	
	2013	2014	2015	2016
Јавни приходи	39,3	37,9	37,0	36,2
Јавни расходи	45,3	44,9	44,5	43,1
Консолидовани фискални резултат	-6,0	-6,9	-7,5	-6,8
Примарни консолидовани резултат	-3,4	-3,9	-4,2	-3,2
Финансијске трансакције ван буџета	-0,9	-1,7	-0,9	-0,9
Укупан дефицит (укључујући и фин. тран. ван буџета)	-6,9	-8,6	-8,4	-7,7
Дуг сектора државе	64,2	70,9	74,9	77,4
Реална стопа раста БДП	2,0%	1,5%	2,0%	2,5%

* за поређење са претходним годинама неопходно је користити резултат без финансијских трансакција

Средњорочни фискални оквир са предложеним мерама фискалне консолидације предвиђа значајно смањење дефицита опште државе на 2,3% БДП (3,2%, дефицит са финансијским трансакцијама) до 2016. године, уз стабилизацију нивоа јавног дуга (Табела 17). Ово подразумева кумулативно прилагођавање на дефициту од 5,4% БДП са расходима који се приказују „испод црте”. Уколико се посматра ниво консолидације без финансијских трансакција „испод црте” онда кумулативно прилагођавање дефицита износи 4,6% БДП. Кумулативно прилагођавање је рачунато као разлика у дефициту 2014. године без мера и пројектованом дефициту у 2016. години са мерама.

Табела 17. Основни фискални агрегати у периоду 2013.-2016. године, у % БДП, сценарио **са применом мера фискалне консолидације**

	процена		пројекција	
	2013	2014	2015	2016
Јавни приходи	39,3	39,5	38,9	38,3
Јавни расходи	44,9	45,0	43,1	40,6
Консолидовани фискални резултат	-5,6	-5,5	-4,2	-2,3
Примарни консолидовани резултат	-2,9	-2,5	-1,6	0,6
Финансијске трансакције ван буџета	-0,9	-1,7	-0,9	-0,9
Укупан дефицит (укључујући и фин. тран. ван буџета)	-6,5	-7,1	-5,2	-3,2
Дуг сектора државе	64,2	67,2	69,8	69,7
Реална стопа раста БДП	2,0%	1,0%	1,8%	2,0%

Извор: МФИН

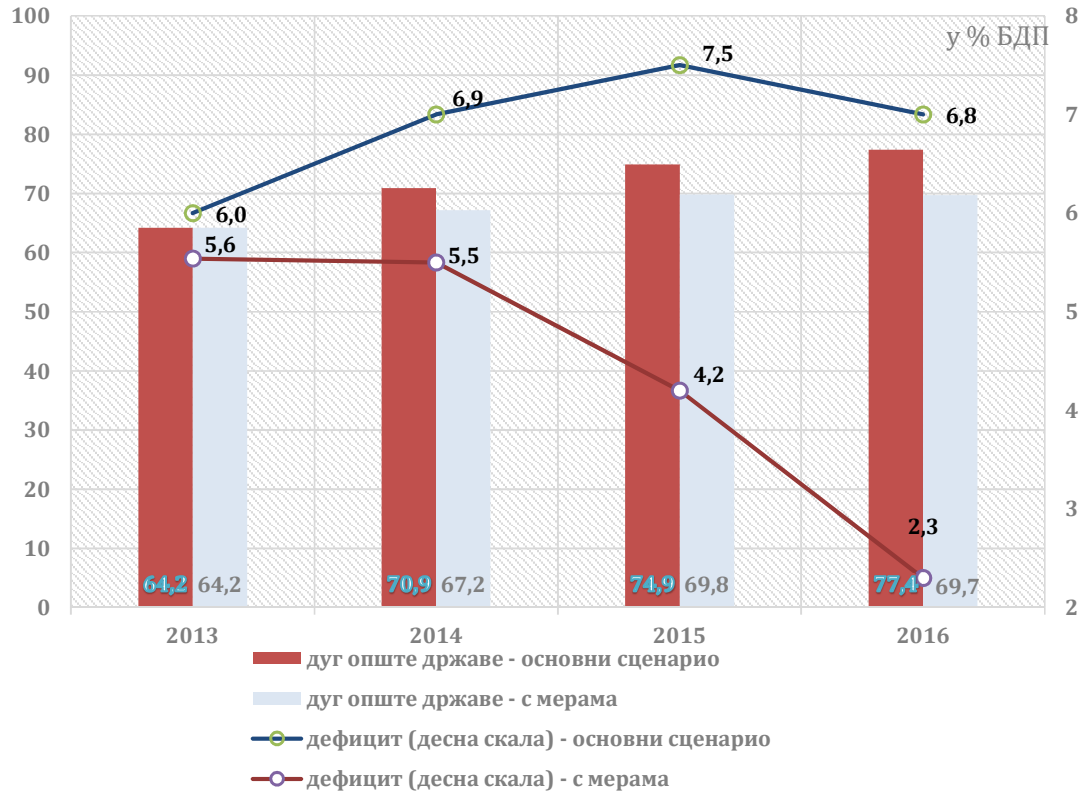
Повећање консолидованог дефицита, који укључује финансијске трансакције ван буџета, у 2014. години у односу на 2013. годину резултат је укључених једнократних расхода за преузете обавезе из претходних година, расхода за завршетак процеса реструктурирања предузећа у државном власништву и расхода за успостављање стабилности финансијског сектора. У питању су расходи који ће се извршити у 2014. години те се у 2015. и 2016. години очекује значајнија фискална консолидација. Поређења ради, без мера фискалне консолидације дефицит који укључује финансијске трансакције ван буџета би у 2014. години износио скоро 9% БДП.

Пројекције фискалних агрегата у периоду 2014–2016. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и одговарајућим мерама на приходној и расходној страни, што доводи до смањења учешћа јавне

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

потрошње у БДП и смањења дефицита сектора државе на 2,3% БДП на крају посматраног периода.

Графикон 13. Дуг и дефицит (дефицит без финансијских трансакција), у % БДП



Мере фискалне консолидације у периоду од 2014. до 2016. године

Кретање фискалних агрегата у наредном средњорочном периоду резултат је примене мера фискалне консолидације чији су ефекти приказани у наредној табели. Раст расхода по основу радног односа у предузећима у реструктурирању, као и раст капиталних расхода који се финансирају из пројектних зајмова умањиће ефекте мера у 2014. години.

Ефекти мера фискалне политике су приказани у бруто износу, односно у износу којим директно утичу на повећање прихода или смањење расхода. Мере су приказане тако да се у свакој години види само додатни трајни ефекат који одређена мера даје. Пренети ефекти у наредне две године су узети у обзир као трајно повећање, односно смањење основице.

Табела 18. Трајни ефекти мера фискалне политике на смањење дефицита 2014 - 2016. године

Ефекти мера	2014		2015		2016	
	млрд РСД	%БДП	млрд РСД	%БДП	млрд РСД	%БДП
ПДВ, повећање посебне стопе са 8% на 10% и измена листе производа	21,4	0,53				
Смањење плата у јавном сектору	11,9	0,30				
Смањење субвенција привреди	12,1	0,30	4,0	0,09		
Порез на добит – укидање олакшица			8,2	0,19	4,4	0,10
Смањена индексација плата и пензија			14,6	0,34	12,6	0,27
Рефинансирање дела скупог јавног дуга	0,9	0,02	25,1	0,58	5,4	0,12
Борба против сиве економије	10,0	0,25	10,7	0,25	11,4	0,25
Акцизе на дуван – сузбијање сиве економије	5,9	0,15				
Уштеде на роби и услугама	4,1	0,10				
Смањење расхода за зараде запослених			25,7	0,6	20,6	0,45
Реформа пензионог система					4,4	0,1
Повећање социјалних издатака			-7,5	-0,18		
Укупно	66,3	1,65	80,8	1,88	58,8	1,28

Извор: МФИН

Неке од наведених мера имају за последицу привремено повећање одређених категорија расхода. Завршетак процеса реструктурирања и смањење субвенција по том основу изискују додатне расходе у виду неопходних средстава за откуп потраживања по основу радног односа у предузећима у поступку приватизације и повећане трансфере Националној служби за запошљавање. Са друге стране, присутан је ефекат деловања солидарног пореза на агрегатну тражњу и одређено смањење прихода од ПДВ по том основу. Ови додатни ефекти узети су у обзир при пројектовању фискалног оквира до 2016. године.

1) ПДВ - повећање посебне стопе са 8% на 10% - Посебна стопа ПДВ тренутно износи 8% и примењује се на значајан број производа, пре свега основних животних намирница. Учешће ових производа у укупном промету износи око 40%. Процењени ефекат повећања ове стопе на 10% је око 21,4 млрд динара или 0,53% БДП, а у овај износ укључен је и ефекат пребацавања одређених категорија производа, са посебне на општу стопу, као што су хотелске услуге и информатичка опрема.

Пројектовани ефекат повећања посебне стопе на бруто наплату ПДВ у 2014. години износи 28,4 млрд динара. Имајући у виду да многобројни производи који се опорезују по посебној стопи (комуналне услуге, вода, гас, сировине у прехранбеној индустрији, итд.) представљају инпуте у прехранбеним и осталим извозно оријентисаним гранама индустрије, процењује се повећање износа повраћаја ПДВ (ефекат је око 7 млрд динара). Иницијални ефекат на приходе буџета пројектован је у износу од 21,4 млрд динара.

Са друге стране, повећана бруто наплата смањује расположива средства становништва у истом износу, у условима ограниченог дохотка. Смањење расположивих средстава ће се одразити на потрошњу, пре свега производа опорезованих по вишој стопи (услед

нееластичности потрошње основних животних намирница и комуналија). Ови ефекти узети су у обзир при пројекцији укупних прихода по основу ПДВ.

2) Смањење плата запослених у јавном сектору - Предвиђено је процентуално умањење износа нето зарада запослених у јавном сектору преко одређених прагова (60.000 и 100.000 динара нето). Тако ће нето примања већа од 60, а мања од 100 хиљада динара месечно бити умањена за 20% (умањење ће се примењивати на део примања изнад 60 хиљада динара). Код нето примања већих од 100 хиљада динара месечно, износ од 60 до 100 хиљада ће се умањити за 20%, а износ преко 100 хиљада динара за 25%. Ова мера ће се односити на целокупни јавни сектор, укључујући све кориснике буџета, јавна предузећа и локалну администрацију. Основна идеја ове мере је да највећи терет поднесу запослени у јавном сектору који имају надпросечна примања. Конципирање саме мере у виду постојања два прага, као и дела до 60.000 динара који је изузет од умањења, уводе значајну прогресивност у дистрибуцију пореског оптерећења. Процена је да ће овом мером бити обухваћено око 180.000 запослених у јавном сектору.

Пример обрачуна умањења примања у јавном сектору

Нето плата у јавном сектору пре увођења смањења	Смањење нето плате	Нето плата у јавном сектору након смањења
60.000	0	60.000
70.000	2.000	68.000
130.000	15.500	114.500
Износ смањења (130.000) = 20%*(100.000-60.000) + 25%*(130.000-100.000)		

Ова мера не предвиђа смањење фонда зарада тј. буџетирани износи расхода за зараде остаће непромењени, већ ће се средства прикупљена на овај начин приказивати као један облик непореског прихода. Разлог за ово је била потреба да се избегне додатни пад прихода од пореза на зараде и доприноса услед смањења бруто зарада, чиме би се угрозила фискална позиција пре свега социјалних фондова и локалног нивоа власти. Такође, део расхода за зараде које се исплаћују у јавним предузећима и другим ентитетима није директан расход опште државе па се сама уштеда и не би ефектуирала на расходној страни. Мањак расположивих средстава становништва по овом основу одразиће се на мању потрошњу и приход по основу пореза на потрошњу. Ове претпоставке су директно узете у обзир при полазној пројекцији раста бруто наплате ПДВ у наредном периоду.

3) Смањење субвенција привреди - Значајан простор за остварење уштеда на расходима у периоду од 2014. до 2016. године постоји у домену расхода за субвенције. С тим у вези, у 2014. години су планиране значајне уштеде, и то пре свега кроз смањење субвенција из домена министарстава привреде и пољопривреде за 10% (око 0,2% БДП) и субвенција из буџета локалних самоуправа за 0,1% БДП (што ће се остварити смањењем субвенција локалним комуналним предузећима за фиксни проценат). Ефикасност локалних самоуправа у реструктурирању локалних јавних комуналних предузећа и последичном смањењу субвенција тим предузећима представљаће битан параметар за утврђивање трансфера из буџета Републике буџетима локалних самоуправа. Велики градови (пре свега Београд и Нови Сад) представљају значајне даваоце субвенција локалним јавним предузећима. Стога је предвиђено да се уштеде које ови градови буду остварили по основу смањења субвенција локалним јавним комуналним предузећима, усмере на финансирање неких програма социјалне помоћ, који ће бити пребачени у надлежност ових градова.

У укупним издацима за субвенције у Србији, релативно велики део чине индиректне субвенције јавним предузећима (ЈП „Србијагас“, Галеника а.д., Железара Смедерево д.о.о. и др.), кроз отплату њихових гарантованих дугова од стране Републике. У основном сценарију за

2014. годину планиран је релативно рестриктиван приступ који би подразумевао престанак доделе било какве директне или индиректне помоћи овим предузећима након 2014. године.

Осим тога, неопходно је преиспитивање оправданости свих важећих програма субвенција, тако да се у наредној години финансирају само они који имају извесно позитиван ефекат на инвестиције и привредни раст.

4) Порез на добит – укидање олакшица - У 2015. години требало би да ступе на снагу измене Закона о порезу на добит којим ће се смањити скуп пореских олакшица (кроз укидање инвестиционог пореског кредита), што ће повећати приход од овог пореског облика. Подаци за земље ЦИЕ показују да при умерено ниској пореској стопи, пореске олакшице немају знатан утицај на прилив инвестиција, а представљају битан порески расход.

5) Продужетак смањене индексације плата и пензија - Ограничење раста зарада и пензија неопходна је мера с обзиром да ове две категорије заједно чине око 55% свих расхода буџета опште државе. Ограничење раста подразумева два годишња повећања плата и пензија у износу од по 0,5% у 2015. и 2016. години (април и октобар), за разлику од тренутног законског решења које предвиђа индексацију у складу са растом потрошачких цена. Раст зарада и пензија ограничен је и у 2014. години, што је регулисано Законом о буџетском систему.

6) Рефинансирање дела скупог јавног дуга – Ова мера се односи на мање обавезе по основу камата захваљујући очекиваним приходима по основу продаје дела државне имовине и повољнијем задуживању, што ће омогућити превремену отплату дуга са највишим каматним стопама, односно смањење потребе за новим задуживањем. Уштеде су рачунате уз претпоставку да ће средства која пристигну по овом основу бити искоришћена за отплату најскупљих кредита. Разлог за одсуство већих уштеда на расходима за камате у 2014. години је то што се камате плаћају шестомесечно (по доспећу купона) или једном годишње, тако да ће се ефекти рефинансирања скувих кредита, које ће се спровести у првој половини 2014. године, остварити тек у другој половини 2014. и у 2015. години.

7) Борба против сиве економије - Смањење пореске евазије и сиве економије и повећање пореских прихода по том основу превасходно зависи од ефикаснијег рада државних органа на сузбијању сиве економије. Ефекти који се очекују требало би да донесу веће приходе, пре свега, по основу ПДВ, пореза на зараде и доприноса. Боља наплата акциза на дуван, кроз смањење шверца и јачање контроле промета резаног дувана такође зависи од унапређења рада државних органа. У претходној табели ефекти сузбијања сиве економије у виду боље наплате ПДВ и пореза и доприноса на рад су дати за сваку годину посебно као додатни ефекат. У случају повећања наплате акциза на дуван ради се о ефекту у првој години који се преноси у наредни период.

Свеукупне мере у домену смањења сиве економије обухватиће, између осталог, реалоцирање запослених у Пореској управи са административно-техничких послова на откривање очигледних видова утаје пореза, смањење броја и поједностављење пореских процедура, повећање броја запослених у Пореској управи ангажованих на контроли обвезника, повећање њихове квалификованости и унапређење методологије за одабир предмета контроле. Извршиће се целовито уређење казнене политике у домену пореских преступа, прекршаја и кривичних дела, тако да критеријуми за утврђивање казни буду недвосмислени, а казне веће него до сада. Унапредиће се пракса доследне примене прописаних казни за утају пореза и ревидирање казнене политике и извршити координација Пореске управе и других државних органа посебно у погледу размене информација. Мере ће се односити и на унапређење активности државе на наплати пријављених пореских обавеза, обавезивање државе да у будућности неће бити отписа потраживања по основу камата на неплаћене јавне приходе и др. Осим тога, најављене измене Закона о раду у правцу повећања флексибилности запошљавања, уз појачане активности инспекцијских служби такође ће допринети смањењу сиве економије у домену рада и запошљавања.

8) Уштеде на роби и услугама - Уштеде на јавним набавкама се односе на смањење дискреционих расхода у буџету Републике за 15% у односу на оне предвиђене ребалансом буџета за 2013. годину. Стални трошкови који зависе од цена услуга које плаћају државни органи увећани су у складу са претпоставкама о расту инфлације.

9) Смањење расхода за зараде запослених - У 2014. години ће бити извршена реформа система зарада запослених у јавном сектору, кроз увођење стандардизованих платних разреда, корекцију коефицијената и начина напредовања и награђивања запослених, корекцију начина утврђивања накнада за чланство у органима управљања, комисијама и сл. Ове измене ће бити праћене одговарајућим променама начина финансирања локалних заједница и фондова обавезног социјалног осигурања, тако да се уштеде остварене по том основу не неутралишу повећањем других расхода ових нивоа државе, већ да доведу до смањења консолидованог фискалног дефицита. Реформа система зарада биће имплементирана до краја прве половине 2014. године. У супротном размотриће се активирање новог фискалног правила, изменама Закона о буџетском систему, чијом применом ће се маса зарада свести на циљани ниво. Програм реформе система зарада и запошљавања, у циљу смањења расхода за запослене и повећања ефикасности њиховог рада, као следећи корак ће обухватити и прилагођавање броја и структуре запослених у јавном сектору реалним потребама, а у складу са приоритетним планом развоја државе који ће бити усвојен до средине 2014 године. Тако ће у 2014. години бити извршена анализа структуре запослености у оквиру јавног сектора, на основу података из Регистра запослених и других извора, на основу чега ће се направити процене неопходних промена и реструктурирања у јавном сектору. На основу тога, у другој половини 2014. године биће припремљен програм реструктурирања јавног сектора и одговарајући законски предлози, који ће након одговарајуће јавне расправе бити усвојени до краја те године, како би се током 2015. години отпочело са спровођењем програма. Оквирне процене показују да ће реформа система зарада и оптимизација броја и структуре запослених у јавном сектору довести до смањења расхода за запослене од око 0,6% БДП најкасније од 2015. и 0,45% БДП најкасније почетком 2016. године.

10) Реформа пензионог система - Планом структурних реформи предвиђено је да до краја 2013. године, односно делом у 2014. години буде законски кодификована реформа пензијског система, чији ће основни елементи бити повећање старосне границе за пензионисање жена, увођење актуарски правичних пенала за превремено пензионисање и поштривање критеријума за доделу бенефицираног радног стажа. Таква реформа ће обезбедити уштеде на расходима за пензије од 2016. године, у износу од око 0,1% БДП годишње, при чему ће се ти ефекти у наредним годинама повећавати.

Ефекти мера приказани су посебно у свакој години, иако је кумулативни ефекат већи с обзиром да примена мера у једној години доноси веће уштеде или ефекат и у следећој. Важно је напоменути да у табели нису приказани ефекти завршетка процеса реструктурирања друштвених предузећа, пошто су они у складу са уредбом Владе и прихваћеним планом реструктурирања већ укључени у сценарио без примене мера консолидације. Овај процес ће у почетном периоду имати негативне последице по фискални резултат, док ће уштеде које по проценама Светске банке износе 750 милиона евра годишње бити видљиве на крају посматраног периода (део овог ефекта видљив је у смањењу финансијских трансакција ван буџета). Позитивни индиректни ефекти се огледају у креирању подстицајног пословног окружења у коме се неће гомилати порески и комерцијални дугови према повериоцима.

У зависности од резултата анализа регистра запослених у јавном сектору и ефикасности борбе против сиве економије у наредном периоду биће разматране додатне мере које би омогућиле већу фискалну консолидацију, али које нису укључене у постојећи фискални оквир.

1) *Замрзавање запошљавања на местима која постају упражњена по основу природног одлива* - Размотриће се могућност да привремено буде забрањено запошљавање нових лица уместо оних који одлазе из јавног сектора путем природног одлива (пензионисање и сл.), осим у изузетним околностима, уз одобрење Министарства финансија. Истовремено, у случају потребе за заменом лица које је отишло у пензију, биће омогућено да та институција запосли новог радника, ако је претходно на некој другој позицији смањен број запослених, тако да стање броја запослених на крају периода (квартала/године) буде једнако броју запослених на почетку године, умањеном за број лица који је у датом периоду пензионисан. На овај начин ће институције бити подстакнуте да саме оптимизују структуру запослених, смањењем броја запослених тамо где имају вишак и запошљавањем додатних људи на местима где је то потребно. Ова мера би се односила на читав јавни сектор, укључујући директне и индиректне буџетске кориснике, агенције, јавна предузећа, предузећа у већинском државном власништву на свим нивоима државе (Република, АПВ, локалне заједнице).

Под претпоставком да путем природног одлива јавни сектор годишње напусти око 3% запослених, те да се услед посебних потреба одобри замена на 10% радних места, процењује се да ће се на овај начин остварити уштеде на расходима за запослене од око 0,20% БДП у првој и додатних 0,30% БДП у другој години примене. Даљим унапређењем механизма за прераспodelу средстава унутар јавног сектора обезбедило би да ове уштеде не буду неутралисане повећањем других, непродуктивних издатака.

2) *Увођење пореза на активности у финансијском сектору* - Терет мера фискалне консолидације у Србији сносиће пре свега запослени у јавном сектору (кроз смањење зарада, смањење броја запослених, смањење дискреционих расхода), али и остало становништво (кроз повећање ПДВ), као и предузећа из реалног сектора (кроз смањење тражње и укидање инвестиционог пореског кредита и сл.). Сходно томе, у циљу што правичније расподеле терета мера фискалне консолидације, размотриће се увођење пореза на вредност додату у пословима из домена финансијског посредовања (Financial Activities Tax). Као модел на основу којег би овај порез био дизајниран користило би се решење препоручено од стране Европске уније за земље чланице. То би подразумевало да пореска основица буде дефинисана као додата вредност финансијског сектора, дефинисана као сума добити пре опорезивања и расхода за запослене. Под претпоставком да се овај порез уведе по стопи од 7%, процењени ефекти ове мере износили би око 0,1% БДП и могли би се остварити већ током 2014. године.

3) *Остале мере*

а) *Ефикасније управљање дискреционим расходима* - Процењује се да се унапређењем прописа и јачом контролом, може остварити знатно додатно повећање ефикасности управљања дискреционим и другим расходима. У том смислу, посебно ће се размотрити могућности за унапређење управљања расходима за дневнице за службена путовања и трошкове службених путовања, расхода по основу коришћења службених аутомобила, расхода по основу закупа некретнина у земљи и иностранству. Такође ће се размотрити и ревидирање могућности истовременог остваривања права на зарadu и пензију из јавног сектора. Очекиване уштеде на расходима по овом основу процењују се на око 0,1% БДП и већим делом ће бити остварене већ у току 2014. и 2015. године.

б) *Даље смањење пореских расхода и ширење пореског обухвата* - са циљем да терет фискалне консолидације буде што правичније расподељен, а расходи у пореском систему по основу коришћења простора створеног пореским олакшицама и сл. смањени, у 2014. години ће се размотрити могућност даљег сужења скупа пореских олакшица. Осим тога, биће извршена и даља реформа закона и других прописа који би требало да доведу до проширења обухвата и реалније процене, што би у 2014. и 2015. години могло обезбедити додатне пореске приходе од око 0,1% БДП.

Фискалне пројекције у периоду од 2014. до 2016. године

Укупни приходи сектора државе, без индиректних корисника, имају опадајући тренд кад је реч о учешћу у БДП, с обзиром да је номинални раст БДП бржи од раста прихода. Разлог оваквог тренда налази се у чињеници да приходи у највећој мери зависе од тражње која у условима спорог раста и ограниченог дохотка расте спорије од БДП. Раст БДП у наредном периоду биће превасходно детерминисан растом извоза и инвестиција који у кратком року нису приходно издашни. У случају виших стопа раста у дугом временском периоду може се очекивати већи раст запослености и зарада, што би довело до значајнијег раста тражње. Осим тога, кретање прихода ће зависити и од борбе са сивом економијом и пореском евазијом које су попримиле забрињавајуће размере.

Табела 19. Укупни приходи и донације у периоду 2013 – 2016. године, у % БДП

	процена		пројекција	
	2013	2014	2015	2016
ЈАВНИ ПРИХОДИ	39,3	39,5	38,9	38,3
Текући приходи	39,3	39,3	38,7	38,1
Порески приходи	34,9	35,4	34,9	34,5
Порез на доходак грађана	4,2	3,9	3,8	3,8
Порез на добит	1,6	1,6	1,8	1,9
Порез на додату вредност	10,4	10,7	10,4	10,1
Акцизе	5,6	5,7	5,6	5,5
Царине	0,8	0,7	0,7	0,7
Остали порески приходи	1,1	1,4	1,3	1,3
Доприноси	11,1	11,3	11,2	11,2
Непорески приходи	4,4	3,9	3,8	3,6
Донације	0,1	0,2	0,2	0,2

Извор: МФИН

Порез на доходак. Порез на доходак пројектован је на нивоу од око 3,8% БДП у наредном периоду. Најзначајнији облик пореза на доходак је порез на зараде. Кретање прихода по основу пореза на зараде зависи од кретања масе зарада и кретања запослености. С обзиром да се очекује раст зарада у складу са растом продуктивности, али и умерено погоршање стопе запослености, реално је очекивање да ће приход по основу пореза на доходак имати релативно стабилно учешће у БДП током предстојећег периода.

Ограничење раста зарада у јавном сектору такође доприноси споријем расту прихода од овог пореског облика. У процењен базични раст од 4,4% укључена је и процена боље наплате прихода као резултат ефеката мера смањивања сиве економије.

Пројектован међугодишњи пад пореза на зараде у 2014. години последица је измене стопе пореза на зараде са 12% на 10% и повећања „неопорезивог цензуса“ на 11.000 динара у јуну 2013. године.

Доприноси за обавезно социјално осигурање. Доприноси за ООСО представљају највећи појединачни облик јавних прихода. Учешће доприноса у БДП је нешто више од 11,0%. Кретање учешћа овог јавног прихода у БДП има сличну путању као и учешће пореза на зараде с обзиром да су за њихову пројекцију коришћене претпоставке о кретању зарада и запослености у наредном средњорочном периоду. Доприноси су пореска категорија код које је најизраженија пореска недисциплина и регистрован највећи дуг пореских обвезника. Почетак рада Централног регистра обавезног социјалног осигурања треба да омогући бољу контролу и наплату ових прихода. У пројекцију прихода по основу пореза на зараде и доприноса укључени су ефекти борбе против сиве економије. У јуну 2013. године повећана је стопа за ПИО доприносе, док су стопе доприноса за друга два облика социјалног осигурања остале непромењене. Ово доводи до значајнијег међугодишњег скока наплате ПИО доприноса са

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

мањим негативним утицајем на друге облике доприноса, услед благог ефективног смањења укупног пореског оптерећења зарада.

Порез на добит. Изменом Закона о порезу на добит у 2013. години је повећана стопа пореза на добит предузећа са 10% на 15%. Слаба профитабилност привреде у 2012. години довела је до пада учешћа пореза на добит у 2013. години у БДП у односу на претходну годину када је овај показатељ износио 1,6%. Пројекција за 2014. годину урађена је на основу претпоставке о релативно непромењеној профитабилности привреде, тако да повећање у односу на 2013. годину следи само из чињенице да ће нова пореска стопа (15%) бити примењена на све месечне износе уплата (у марту 2013. године уплата по основу коначног обрачуна била је по стопи од 10%) и да неће бити значајнијих повраћаја по основу преплате. Ова година ће по свему судећи бити успешнија у погледу профитабилног пословања привреде, тако да постоји позитиван ризик у наплати овог пореског облика. У средњорочном периоду се очекује умерени раст привредне активности који ће позитивно утицати на кретње овог пореског облика. Такође, усвајањем измена Закона о порезу на добит укинуће се одређене пореске олакшице и повећати приход по овом основу.

Порез на додату вредност. ПДВ је пројектован на 10,4% БДП у 2013. години, а до краја 2016. године предвиђа се опадање учешћа у БДП на испод 10,1%. Скок у 2014. години последица је повећања посебне стопе са 8% на 10%. Главна детерминанта кретања ПДВ је домаћа тражња вођена расположивим дохотком становништва. У наредном периоду се очекује благи номинални раст тражње, узрокован процењеним кретањем зарада и запослености, али спорији од номиналног раста БДП што објашњава пад учешћа овог пореског облика у БДП. Спорији раст овог пореског облика, односно пад његовог учешћа у БДП, објашњава се и изменама у структури потрошње, бржим растом извоза и повећањем инвестиционе активности као коначног циља економске политике. У пројекцију прихода по основу ПДВ укључени су ефекти борбе против сиве економије и пореске евазије.

Расположиви доходак као детерминанта потрошње зависи од кретања зарада у јавном сектору, пензија, социјалне помоћи и кретања масе зарада у приватном сектору. Узимајући у обзир да су све категорије, осим зарада у приватном сектору, у наредном периоду у великој мери ограничене, и расположиви доходак расте успорено у наредном периоду. Додатни ефекат има увођење смањења зарада као и завршетак процеса реструктурирања бивших друштвених предузећа. Уколико дође до успоравања овог процеса, реални пад расположивог дохотка биће мањи, а раст бруто наплате ПДВ нешто већи. Реални пад потрошње и последично промета у наредној години је око 1%. Основне претпоставке пројекције ПДВ за 2014. годину су:

- номинални раст бруто наплате процењен је на 4,5% (реални пад расположивог дохотка од 1,1%). Увођење смањења зарада и повећања посебне стопе ПДВ негативно утичу на промет и доводе до стопе раста бруто наплате од око 3,5%;
- раст ПДВ повраћаја од око 14% проузрокован пројектованим кретањима увоза и извоза укључујући и ефекат који изазива повећање посебне стопе ПДВ;
- процењен нето ефекат повећања посебне стопе ПДВ у висини од 21,4 млрд динара;
- процењен ефекат побољшања наплате услед сузбијања сиве економије у износу од 4,9 млрд динара.

Као основу за процену бруто наплате у 2014. години узета је очекивана бруто наплата у 2013. години, али незнатно модификована. Наиме, у јануару 2013. године изостао је део прихода по основу уплате тромесечних обвезника, настао услед момента почетка примене измењених прописа. На тај начин први месец 2013. године је практично нижи за око 2 млрд динара, али се то неће поновити у 2014. години, па је исти износ додат на рачунску основу из 2013. године. Такође крајем 2012. године изостао је део уплате обавеза по основу акциза на цигарете (померен на октобар 2012. године), што је проузроковало и изостанак прихода од ПДВ по том основу почетком 2013. године. Процењено је да је ефекат ове привремене измене у

динамици уплате акциза на цигарете око 2 млрд динара и за исти износ само у циљу пројекције ПДВ коригована је бруто наплата у 2013. години.

Највећи утицај на кретање ПДВ има ниво расположивог дохотка становништва, и сваки даљи реални пад (успоренији номинални раст) за 1п.п. повлачи са собом ефекат од око 5 млрд динара ниже наплаћеног ПДВ.

Акцизе. Пројекција прихода од акциза сачињена је на основу акцизне политике, пројектоване потрошње акцизних производа (нафтни деривати, дуванске прерађевине, алкохол и кафа) и редовног усклађивања номиналног износа акциза са инфлацијом у претходној години. У оквиру акцизне политике свих акцизних производа у наредном средњорочном периоду очекује се даље постепено усклађивање са директивама ЕУ. То подразумева доношење средњорочног плана поступног повећавања акцизног оптерећења. Код цигарета оно ће бити усмерено кроз специфичну акцизу како би се до 2020. године постигао ЕУ минимум од 1,8 евра по паклици најјефтинијих цигарета, а код осталих дуванских прерађевина кроз повећање минималне акцизе, како би се поступно уједначило њихово акцизно оптерећење са цигаретама и избегле промене у структури тражње које би угрозиле пореске приходе и биле супротне циљевима јавне здравствене политике.

Предвиђено је подизање посебне акцизе по паклици за по 2 до 2,5 динара на сваких пола године до 2016. године и истовремено постепено подизање минималне акцизе на резани дуван у истом периоду. У пројекцију прихода по основу акциза на дуванске прерађевине укључени су ефекти борбе против сиве економије која у највећој мери подразумева сузбијање нелегалне трговине резаног дувана, као и природан тренд пада потрошње дуванских производа који постоји већ неколико година. Процењени ефекат по том основу износи 6,2 млрд динара. Иако је пад прихода због потрошње резаног дувана већи процењује се да се одређени део потрошача трајно преоријентисао на резани дуван из легалних извора. Ризик по остварење пројекције прихода од акциза на цигарете постоји у случају да се не реализују очекивани ефекти мера на пољу сиве економије и да дође до значајнијег пада потрошње (количински и вредносно) услед повећања цена.

Код акциза на деривате нафте уведен је систем диференцираних акциза на гасна уља (дизел) и течни нафтни гас у зависности од крајње намене. Тако да, ако се гориво користи као моторно гориво за транспортне и пољопривредне машине или у сврхе грејања, уведена је рефакција у висини разлике до износа предвиђених законом. Код акцизе на бензин није предвиђена диференцијација, а циљ је да се у средњорочном периоду изједначе акцизе на дизел и бензин за путничка возила. Пројектован је раст потрошње дизела (гасна уља) уочен у претходном периоду као и благи раст потрошње ТНГ. Потрошња моторног бензина је већ годинама у паду па је и тај тренд у пројекцији узет у обзир. Посебно су пројектовани и приходи од акциза на дизел који се користи у пољопривреди и у овом тренутку кад су познати износи по том основу у 2013. години, пројектовано је да ће приход (у највећој мери и расход) по том основу износити око 6,7 млрд динара. У склопу акцизне политике размотриће се и регулисање увоза и промета базних уља.

Царине. Пројекција прихода од царина у директној је вези са обимом и структуром увоза. С обзиром да је од 2009. године на снази Прелазни трговински споразум са ЕУ, као и да су у међувремену ступили на снагу споразуми о слободној трговини са Турском (2010) и државама ЕФТА (2010 – за Швајцарску и Лихтенштајн, 2011- за Исланд и Норвешку), опада учешће ових прихода у БДП, и то закључно са 2014. годином када би требало да се заврши усклађивање царинских стопа према Прелазном трговинском споразуму са ЕУ и Споразуму о слободној трговини са државама ЕФТА, као и према споразуму са Турском. Након тога очекује се стабилизација ових прихода у односу на БДП.

Остали порески приходи. Ови приходи, чији значајан део чини порез на имовину, као и порези на употребу, држање и ношење добара пројектовани су у складу са кретањем инфлације будући да је инфлаторна компонента уграђена у значајан део ових пореских облика. Ниво ових

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

прихода је релативно стабилан и реакције на пад економске активности нису у већој мери изражене. То је разлог да у периодима веће кризе и споријег раста осталих пореских прихода, учешће ове категорије у некој мери порасте. У средњорочном периоду који карактерише економски раст, учешће осталих пореских прихода се стабилизује. Скок у 2014. години последица је измена регулативе која се тиче пореза на имовину у делу који се односи на порез на имовину правних лица, односно укључивања накнаде за коришћење земљишта у порез на имовину.

Непорески приходи. Непорески приходи смањују учешће у БДП током средњорочног периода. Непореске приходе углавном чине разне таксе, накнаде и продаја добара и услуга чије кретање у великој мери зависи од тражње и привредне активности тако да се очекује номинални раст у наредном периоду, али ипак спорији од раста БДП. У периоду 2014–2016. године приход по основу смањење плата је урачунат у непореске приходе, а искључени су приходи по основу накнаде за коришћење земљишта прикупљани на локалном нивоу који постају део пореза на имовину.

Донације. Процесом приближавања државе чланству у ЕУ повећавају се средства из ИПА фондова која могу да се користе, тако да се очекује и благи раст учешћа ових средстава у укупним приходима.

Табела 20. Укупни расходи у периоду 2013 – 2016. године, у % БДП

	Процена		Пројекција	
	2013	2014	2015	2016
ЈАВНИ РАСХОДИ	44,9	45,0	43,1	40,6
Текући расходи	41,6	41,1	39,0	37,4
Расходи за запослене	10,7	10,3	9,3	8,5
Куповина робе и услуга	6,4	6,6	6,5	6,5
Отплата камата	2,6	3,0	2,6	2,9
Субвенције	2,7	2,6	2,5	2,2
Социјална помоћ и трансфери	18,3	17,6	17,2	16,5
<i>од чега пензије</i>	13,2	12,8	12,3	11,8
Остали текући расходи	0,9	1,0	0,9	0,9
Капитални расходи	2,9	3,3	3,6	3,1
Нето буџетске позајмице	0,3	0,6	0,5	0,2

Извор: МФИН

Фискално прилагођавање на страни расхода сектора државе у посматраном периоду износи 4,2 п.п. Највећи део прилагођавања односи се на текућу потрошњу, чиме се избегава већи пад учешћа јавних инвестиција у наредном средњорочном периоду. Посебна фискална правила обезбеђују да се смањење фискалног дефицита у односу на БДП највећим делом оствари управо на тај начин.

Главне мере штедње представљају ограничење раста плата и пензија, реформа система зарада запослених у јавном сектору, завршетак процеса реструктурирања друштвених предузећа и решавање питања неефикасних јавних предузећа. На расходној страни приоритет у наредном периоду представљају инфраструктурне инвестиције и развој пољопривреде тако да би се у случају стварања додатног фискалног простора расположива средства усмерила у ове две области.

Расходи за запослене. Плате у сектору државе, како је предвиђено фискалним правилима, усклађују се са кретањем инфлације и делом раста БДП у претходној години који је већи од 4%. Изузетно, у 2014. години, прва индексација (у априлу) биће у висини од 0,5% (као и у октобру 2013. године), а друга (октобарска) према фискалном правилу. Након тога, почевши од априлске индексације 2015. године плате ће бити индексирани са по 0,5%. Имајући у виду пројектовану инфлацију у посматраном периоду, очекује се значајно смањење учешћа расхода за запослене у БДП. Осим ограничења раста зарада у 2015. и 2016. предвиђена је

обимна реформа система зарада, као и промена и рационализација у јавном сектору, која би требало да донесе уштеде од око 1% у том периоду.

Куповина робе и услуга. За ову категорију расхода предвиђено је релативно стабилно учешће у БДП. Изузетак представља републички буџет где се планира смањење дискреционих расхода, тако да се у 2014. години ови расходи смањују у износу од 4 млрд динара. Ова категорија расхода је значајно смањена већ у 2013. години (са 7,0% БДП у 2012. години), на шта је деловало више фактора: укидање сопствених прихода које омогућава рационалније и ефикасније управљање буџетским средствима, као и њихову контролу, увођење реда у процес јавних набавки и успоравање инфлације.

Отплата камата. Трошкови отплате камата налазе се на историјски највишем нивоу и износе скоро 3% БДП. Изузетно висок ниво јавног дуга могао би да доведе учешће камата у БДП на 4,0% у наредном периоду. Да до овога не би дошло планира се да се значајна средства која би се добила приватизацијом и обезбеђивањем повољних кредита искористе за превремену отплату „скупог дуга“ што би довело до значајних уштеда код обавеза по основу камата. Осим тога стабилизација кретања јавног дуга у наредном периоду требало би да доведе до постепеног смањења камата, како у номиналном, тако и у релативном износу.

Социјална помоћ и трансфери становништву. Највећа категорија у оквиру трансфера становништву су пензије. У складу са Законом о буџетском систему и посебним фискалним правилом које регулише усклађивање пензија, предвиђено је да се пензије усклађују на исти начин као и плате. Као и код плата у јавном сектору, у октобру 2013. године и априлу 2014. године индексација ће бити фиксирана на 0,5%, а у октобру 2014. године у складу са фискалним правилом. Након тога, од 2015. године раст пензија би се усклађивао са по 0,5% у априлу и октобру. У 2012. години учешће пензија у БДП износило је 14,3%, а циљ, који је дефинисан фискалним правилима, је смањење учешћа пензија у БДП на 10%. Током наредног средњорочног периода очекује се смањивање овог учешћа на 11,8%, на шта би осим фискалних правила требало да утиче и успоравање раста броја пензионера као резултат параметарских реформи у пензионом систему које су већ почеле да дају резултате. Остали облици социјалних давања и трансфера становништву у периоду од 2014. до 2016. године усклађиваће се применом прописане индексације, текућих и планираних измена политика у овој области и пројектованог броја корисника. Осим тога очекује се повећање потребних средстава за одређене видове социјалне помоћи с обзиром на оштре мере фискалне консолидације у наредном периоду. Учешће расхода за социјална давања, опада са 19,2% БДП колико је износио у 2012. години на 16,5% у 2016. години. Значајна измена у социјалној политици је плаћање трудничког боловања у износу од 100% плате, почевши од 2014. године.

Субвенције и буџетски кредити. Фискално прилагођавање у посматраном периоду добрим делом ће се спровести смањењем средстава за субвенције и буџетске кредите. Претпоставке за смањење ових расхода су завршетак процеса реструктурирања друштвених и јавних предузећа, као и редефинисање мера подршке привреди у циљу усмеравања ограничених буџетских средстава на ефикасније програме подршке привреди који постижу најбоље резултате са становишта подстицања привредног раста и смањења незапослености. У 2014. и 2015. години предвиђена су значајна средства по основу откупа потраживања по основу радног односа у предузећима у поступку приватизације и ова средства ће се исплаћивати са позиције буџетских позајмица.

Капитални расходи. Приоритетну област на расходној страни представљају капиталне инвестиције. Смањењем текуће потрошње сектора државе ствара се простор за одржавање нивоа јавних инвестиција на нивоу од око 3% БДП у наредном средњорочном периоду. Имајући у виду ограничена средства, посебан значај у планирању инвестиција на средњи рок имаће инвестиције од националног значаја (Коридори X и XI, гасовод Јужни ток). За значајније повећање учешћа капиталних расхода, у условима фискалног прилагођавања, неопходан је снажнији и динамичнији привредни раст.

2.3. Програм за смањење дуга

У складу са принципом фискалне одговорности, уколико општи дуг државе пређе 45% БДП, Влада је дужна да предложи мере којима ће се дуг приближити циљаном нивоу, односно вратити у одрживе оквире. Економска криза која је започела крајем 2008. године имала је за последицу пад или успорење раста буџетских прихода. У условима изостанка или потпуног одсуства структурних мера дошло је до увећања годишњег нивоа фискалног дефицита. У периоду од 2008. до 2012. године дефицит опште државе порастао је са 2,6% на 6,4% БДП при чему је сваке године забележен његов раст. Истовремено јавни дуг је ушао у експлозивну путању раста, при чему је однос дуга и БДП удвостручен, са око 30% БДП крајем 2008. године достигао је 61% БДП на крају 2012. године, уз повећање нивоа дуга само у тој години за око 13 п.п.

Мере фискалне консолидације усвојене крајем 2012. године зауставиле су овај тренд. Пуни ефекти тих мера нису остварени у 2013. години, али уз пројектован фискални дефицит од 5,6% БДП, успорава се прираст дуга, који је процењен на 64,2% БДП. Постојећи ниво јавног дуга, а нарочито динамика његовог кретања у претходном периоду нису фискално одрживи.

Предвиђене мере за стабилизацију државног буџета, којима је предвиђено кумулативно прилагођавање од 4,6% БДП (5,7% БДП, уз увећани дефицит) у периоду 2014–2016. године, доводе до спуштања дефицита опште државе на 2,3% (3,2% увећани дефицит) БДП у 2016. години. У истом периоду долази до стабилизације дуга на нивоу од 69,7% БДП. Фискални дефицит није једини фактор који утиче на висину јавног дуга и стога је неопходно спровести додатне мере кроз унапређење управљања јавним дугом:

- ограничење издавања нових гаранција, посебно гаранција јавним предузећима за текућу ликвидност и гаранција локалним самоуправама;
- ограничење закључивања нових пројектних зајмова у случајевима да претходно одобрени зајмови нису ефикасно коришћени;
- откуп једног дела скупљег дуга коришћењем средстава из повољнијих зајмова и приватизационих прихода.

Програм мера за смањење фискалног дефицита и фискални оквир у периоду 2014–2016. године, којим је предвиђен пад консолидованог фискалног дефицита на 2,3% у 2016. години, представљају основни сценарио и саставни су део програма за смањење јавног дуга.

У складу са фискалним правилима неопходно је предвидети динамику спуштања нивоа општег дуга на ниво од 45% БДП. Сценарио предвиђа достизање тог нивоа у 2025. години. Овако дуг период прилагођавања заснован је на претпоставци да годишње прилагођавање дефицита веће од 1 п.п. БДП није оствариво у дужем периоду и у условима успореног, односно умереног раста, без већих последица по становништво и привреду.

Претпоставке у основном сценарију су:

- фискално прилагођавање у периоду након 2016. године је на нешто нижем нивоу од оног предвиђеног у периоду од 2014 – 2016. године;
- постепено опадање учешћа јавних прихода од 0,5% БДП просечно годишње;
- достизање фискалног баланса у 2022. години и благог суфицита у периоду након тога;
- нето прираст издатих гаранција у просеку око нуле након 2017. године (у складу са претпоставкама за период од 2014 – 2016. године);
- реални раст БДП од 3,5% у 2020. години уз постепено успоравање на 3% у дужем року, што подразумева просечни раст у одређеној мери виши од потенцијалног;

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

- просечну номиналну промену девизног курса од 2% годишње у посматраном периоду;
- без значајних негативних ефеката на кретање каматних стопа;
- без значајних прилива од приватизације у периоду 2017-2025. године.

Табела 21. Симулација нивоа укупног дуга у основном сценарију до 2025. године

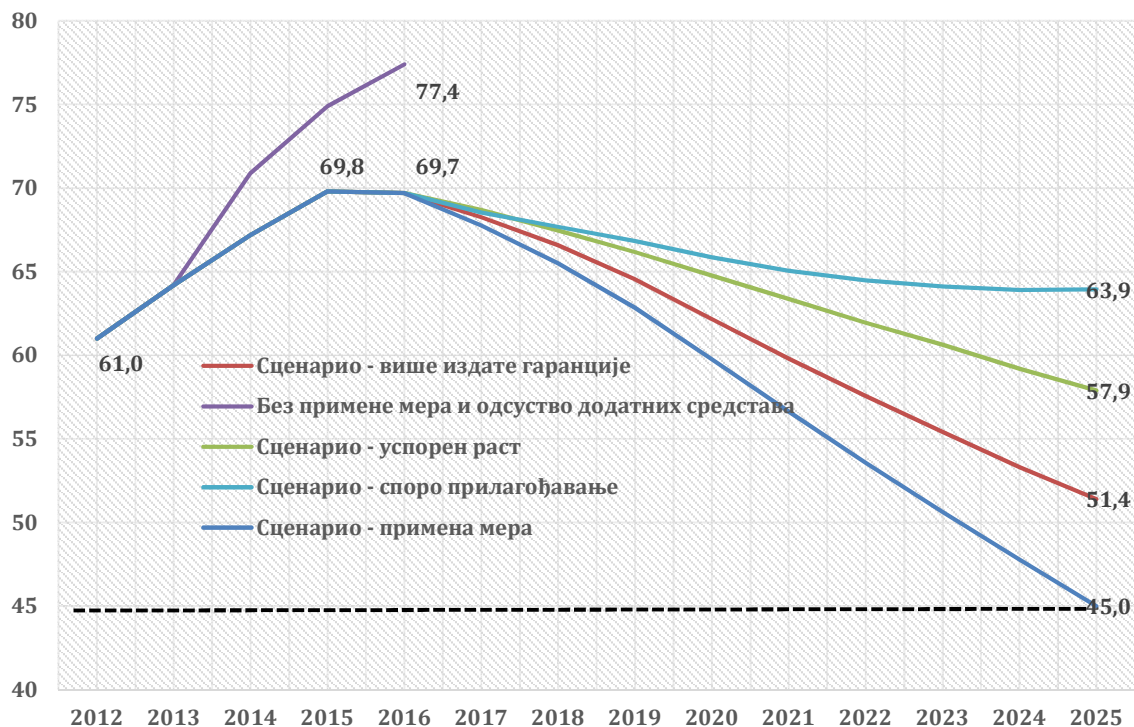
Сценарио - примена мера	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Приходи	41,5	39,3	39,5	38,9	38,3	37,9	37,5	37,1	36,6	36,1	35,6	35,2	34,7	34,3
Расходи	47,9	44,9	45,0	43,1	40,6	39,8	39,0	38,2	37,3	36,4	35,7	35,1	34,6	34,2
- прилагођавање		-3,0	0,1	-1,8	-1,5	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7	-0,6	-0,5	-0,4
Фискални резултат*	-6,4	-5,6	-5,5	-4,2	-2,3	-1,9	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
Фискални резултат**		-6,5	-7,8	-5,2	-3,2	-2,8	-2,4	-2,0	-1,6	-1,2	-1,0	-0,9	-0,8	-0,8
Јавни дуг у БДП	61,0	64,2	67,2	69,8	69,7	67,8	65,5	62,8	59,8	56,6	53,6	50,6	47,8	45,0
Јавни дуг у БДП, без примене мера	61,0	64,2	70,9	74,9	77,4									
БДП реални раст	-1,7	2,0	1,0	1,8	2,0	3,0	3,0	3,3	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1

* Фискални дефицити су приказани без додатних финансијских трансакција

** Фискални дефицит који укључује финансијске трансакције

При оваквом сценарију највећи терет фискалног прилагођавања је на почетку посматраног периода уз постепено опадање. Укупно кумулативно прилагођавање од 2014. године, на страни расхода је око 12 п.п. или нешто испод 0,8 п.п. годишње у просеку. Досадашње искуство говори да је овај ниво консолидације на горњој граници могућности, али изводљив. Значајнији допринос смањењу расхода у каснијем периоду, услед постепеног опадања нивоа дуга, омогућава смањење расхода за камате, што представља позитивну промену у структури расхода. Кретање расхода за камате у периоду од 2013–2016. године у значајној мери умањује ефекте уштеда постигнутим на другим позицијама, и њихово смањење, као најнепродуктивнијег расходног облика, представља приоритет.

Графикон 14. Поређење различитих сценарија и утицај на висину јавног дуга, %БДП



На графикону су приказане симулације алтернативних сценарија кретања јавног дуга, у зависности од промена одређених претпоставки у основном сценарију. Ради бољег поређења извршена је варијација само једне варијабле која утиче на ниво дуга. У стварности су могуће многобројне комбинације кретања различитих фактора који делују на јавни дуг.

Сценарио „успорени раст” подразумева просечан реални раст БДП од око 2,1% у посматраном периоду уз исти ниво фискалног дефицита. На крају периода јавни дуг достиже ниво од 57,7%. Опасност коју подразумева овакав сценарио продуженог успореног раста, лежи у томе што и поред истог нивоа фискалног прилагођавања на страни дефицита, ниво јавног дуга не пада довољно брзо. Са друге стране, успорени раст сам по себи продукује више нивое фискалног дефицита, па су неопходна још већа смањења расхода како би се задржала и овако неповољна путања. Улазак у круг успореног раста, високог дефицита, неопходности за мерама штедње и даљег успоравања раста услед тога је тешко избећи.

Сценарио „споро прилагођавање” подразумева спорије прилагођавање на страни расхода и то од 0,4 п.п. у просеку, док се у посматраном периоду фискални дефицит не спушта испод 3% БДП. У овом случају не долази до значајнијег смањења нивоа учешћа јавног дуга и поред одређеног фискалног прилагођавања. У случају комбинације овог и претходног сценарија ниво дуга поприими би експлозивну путању.

Сценарио „више издате гаранције” подразумева нето прираст издатих гаранција и то у на нивоу од 0,5% до 0,9% годишње уз задржавање осталих претпоставки. Ова претпоставка подразумева задржавање нивоа нето прираста издатих гаранција који је присутан у периоду пре 2014. године. На крају посматраног периода ниво јавног дуга виши је за око 6% БДП. Евидентно је да се бројни позитивни ефекти могу остварити бољом контролом и увођењем строжијих критеријума за издавање нових гаранција.

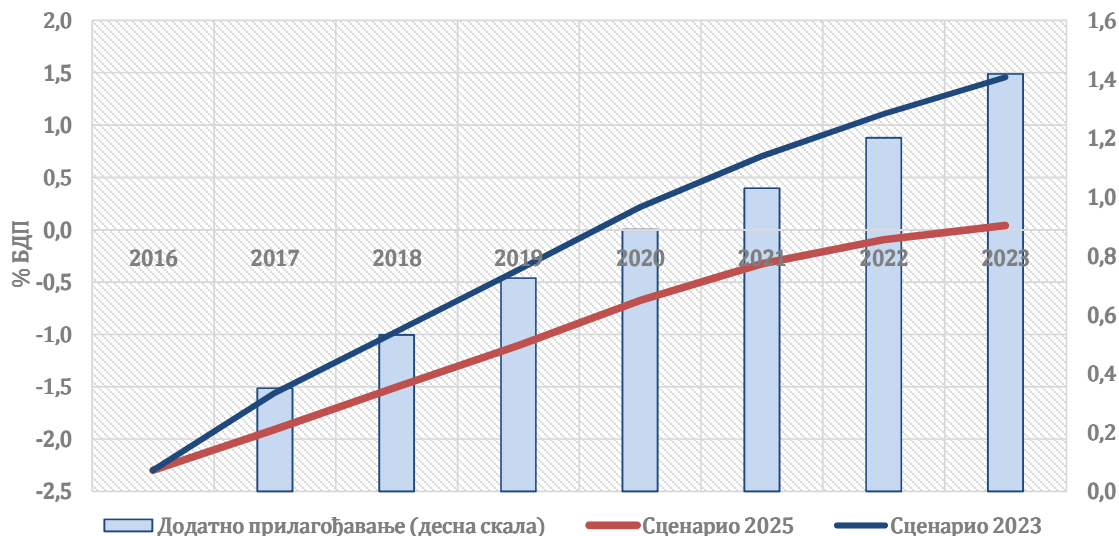
Сценарио „без примене мера” претпоставља другачију путању учешћа дуга и у периоду од 2013. до 2016. године. Почетни ниво дуга у 2014. години је виши за 6,7 п.п., а у 2016. години

достигне ниво од 77,4% БДП. Овај сценарио представља најлошију варијанту која подразумева одсуство мера фискалне консолидације и одсуство додатних финансијских прилива предвиђених у основном сценарију. Средства која би се употребила у те сврхе омогућавају делом смањење расхода за камате путем промене структуре дуге или директним утицајем на потребан ниво додатног задуживања. Путања дуга која произилази из овог сценарија је најнеповољнија, док остали приказани сценарији претпостављају пуну примену мера бар до 2016. године, па се на овај начин најјасније приказују размере и утицај одсуства мера фискалне консолидације.

Најбоља путања и најбрже спуштање нивоа дуга обезбедило би се применом основног сценарија при чему се комбинацијом ограниченог раста гаранција и употребом приватизационих и осталих додатних финансијских средстава, омогућава још брже достизање законског нивоа дуга, уз много мање негативне ефекте на привреду, становништво и макроекономско окружење.

Поређења ради, уколико би циљ био да се ниво дуга смањи на 45% БДП у 2023. години, било би потребно снажније фискално прилагођавање и достизање фискалног суфицита од око 1,5% БДП у тој години, што се види на следећем графикону. Приказани су пројектовани фискални резултати у две варијанте од којих је основни сценарио у складу са програмом за смањење дуга, а алтернативни сценарио подразумева спуштање дуга на 45% БДП у 2023. години. Да би ово било остварено потребно је много веће фискално прилагођавање, односно у 2023. години за овакав резултат било би потребно додатно прилагођавање од 1,4% БДП, што износи око 111,1 млрд динара у тој години, а укупно 412 млрд динара кумулативног прилагођавања у периоду 2016–2023. године. За тај износ би било потребно повећати приходе, смањити расходе или креирати комбинацију мера на приходној и расходној страни што за овако високе износе не делује изводљиво.

Графикон 15. Фискални резултат и додатно прилагођавање у зависности од динамике смањења јавног дуга



Из тог разлога фискална политика и након 2016. године мора бити усредсређена на даље успоравање раста дуга, путем смањења релативног учешћа дефицита у БДП и кроз фискално прилагођавање на страни расхода. Важно је напоменути да ће успешном спровођењу овог програма допринети и адекватна контрола и праћење издавања нових гаранција. Задржавање издатих гаранција у нивоу утврђеном овим програмом као предуслов има унапређење процеса праћења, процене ризика и приоритизације инвестиционих пројеката.

Сценарио у коме би Влада одступила од фискалног оквира, утврђеног овом стратегијом, укључујући поред мера фискалног прилагођавања и наставак спровођења структурних реформи, могао би довести до кризе јавног дуга и макроекономске нестабилности. Спречавање кризе дуга и успоравање његовог раста могуће је остварити једино кроз смањење дефицита већ од 2014. године, путем примене мера штедње и контроле раста расхода, али и наставаком спровођења реформи које ће у средњорочном периоду довести до оздрављења јавних финансија.

2.4. Фискални ризици

Јавне финансије Републике Србије суочавају се са бројним ризицима у наредном средњорочном периоду. Фискалним ризицима сматрају се околности које би, уколико се реализују, довеле до значајнијег пада прихода или повећања расхода. Остварење предвиђеног обима прихода и расхода зависи од успеха фискалне политике да минимизира вероватноћу реализације ризика. Успех у управљању фискалним ризицима зависи од политичких, макроекономских и социјалних околности у земљи и у окружењу.

Пад привредне активности. Негативни сценарио који у наредном периоду подразумева пад привредне активности или мањи раст, довео би до значајног смањења прилива капитала, смањења спољнотрговинске размене, и по основу смањене активности до сужавања дефицита текућег рачуна. У том случају дошло би до мањих прихода, и последично већег дефицита, уколико се не би ишло на додатно прилагођавање на расходној страни. Уколико би се остварио негативан сценарио из поглавља 2.4 овог документа, дефицит би у 2014. години био већи за 0,4% БДП, а у 2016. години за 0,7% БДП, у поређењу са основним сценаријом.

Инфлација. Инфлација је значајна детерминанта кретања и прихода и расхода. Већа инфлација од пројектоване утицала би на раст како приходне, тако и расходне стране буџета опште државе. С обзиром да је инфлација главна детерминанта кретања плата и пензија које представљају преко 50% расхода сектора опште државе, већа инфлација ће довести до већег дефицита, тј. раст инфлације преко пројектоване за 1 п.п. довео би до раста дефицита за 0,1 п.п. у 2015. и 2016. години. Ово не би имало нарочити утицај на 2014. годину с обзиром да је индексација плата и пензија ограничена.

Камате. На издатке за камате, осим висине и структуре јавног дуга утичу и фактори као што су девизни курс и каматне стопе на међународном тржишту. С обзиром на непредвидивост кретања појединих варијабли могуће је повећање потребних средстава за камате у наредном периоду. Значајан део јавног дуга представљају гаранције издате јавним предузећима. У случају да предузећа могу да извршавају своје обавезе ове гаранције увећавају ниво јавног дуга, али не захтевају додатна средства. Уколико предузећа не могу да плаћају своје обавезе ове гаранције се активирају и потребна су додатна средства, како за отплату главнице, тако и за камате.

Уколико не би дошло до прилива предвиђених приватизационих средстава и повољнијег задуживања у периоду 2014–2016. године, у песимистичном сценарију предвиђено је да би зајмови за камате кумулативно били виши за 56 млрд динара или 1,3% БДП у посматраном периоду.

Сива економија. Програмом мера фискалне консолидације предвиђени су и даљи напори на сузбијању пореске евазије и сиве економије. Уколико не би дошло до остварења очекиваних ефеката на том пољу или уколико дође до даљег погоршања, могући су губици на страни прихода од преко 16 млрд годишње.

Неутрошена средства из претходних година. У протеклом периоду код појединих нивоа власти формирала су се значајна неутрошена средства која се углавном у приближном износу пребацују у наредни период и тако не утичу на дисторзију фискалног резултата. Уколико би,

међутим, дошло до пада ликвидности и слабије наплате текућих прихода, може доћи до убрзаног трошења ових средстава и повећања фискалног дефицита. Иако утиче на укупан ниво дефицита овако генерисан део фискалног резултата не утиче на ниво јавног дуга у тренутку његовог стварања, али може неповољно да делује на ниво ликвидности у будућности и ствара у некој мери погрешну слику о стању јавних финансија.

Пројектни зајмови. Пројектни зајмови су кључан извор финансирања значајних инфраструктурних инвестиција. Средства ових зајмова улазе у обрачун фискалног резултата и то у највећој мери као капитални расходи. Иако брже повлачење ових средстава није лоше са становишта привреде и требало би да подстакне већу привредну активност и динамичнији развој, оно повећава расходну страну буџета и дефицит.

Јавно-приватно партнерство (ЈРР). Свеобухватна процена и анализа ризика у свим фазама имплементације јавно-приватних партнерстава, вишегодишње буџетирање ових пројеката, прецизна временска динамика свих будућих трошкова јавног сектора, анализа индиректних обавеза и ризика за њихово активирање, предуслови су за смањење изложености јавних финансија ризицима насталим током спровођења ових пројеката. У одлуци Владе о образовању Комисије за јавно-приватно партнерство предвиђено је да се пројекат не може реализовати без позитивног мишљења Комисије, док Комисија не може дати позитивно мишљење без позитивног гласа члана Комисије који представља министарство надлежно за послове финансија. Припремљена је такође, Методологија за израчунавање добијене вредности за уложени новац (Value for money) која мора да докаже предност реализације пројекта путем јавно-приватног партнерства у односу на традиционалну јавну набавку, укључујући квантификацију и алокацију ризика.

2.5. Циклично прилагођени фискални баланс

Циклично прилагођени фискални баланс је фискални баланс из кога је искључен изоловани утицај привредног циклуса, а идентитет од кога се полази је следећи:

$$B = CB + CAB$$

Део фискалног баланса (B) који се аутоматски прилагођава циклчним флукуацијама назива се циклични фискални баланс (CAB), а циљ процедуре је изоловање цикличне компоненте фискалног баланса (CB) која је резултат присуства производног јаза. Стварни фискални баланс биће једнак циклично прилагођеном у случају да је производни јаз једнак нули, тј. ако је стопа раста реалног БДП једнака потенцијалној.

За оцењивање циклично прилагођеног дефицита коришћен је приступ ОЕЦД и то дезагрегирани приступ, што подразумева оцењивање еластичности појединачних категорија циклично осетљивих прихода и расхода. Циклично прилагођени баланс израчунава се по следећој формули:

$$CAB_t = B_t - \eta (Y_t - Y_t^*)/Y_t^*$$

У претходној формули $\eta(Y_t - Y_t^*)/Y_t^*$ представља циклични део баланса, представљен као производ коефицијента осетљивости баланса у односу на производни јаз (η) и оцењеног производног јаза у посматраној години ($(Y_t - Y_t^*)/Y_t^*$). Коефицијент осетљивости фискалног баланса једнак је разлици коефицијената осетљивости прихода и расхода $\eta = \eta_T - \eta_G$.

За оцену укупне осетљивости јавних прихода прво се оцењују еластичности следећих категорија прихода (приходи чија се пореска основица сматра циклично осетљивом): пореза на доходак, пореза на добит, социјалних доприноса и пореза на потрошњу.

На страни расхода, у оквиру ове методологије ОЕЦД врши се оцењивање само еластичности јаза незапослености јер се претпоставља да је једино та компонента циклично осетљива, односно под утицајем пословног циклуса. Иако се и за неке друге категорије расхода

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

може сматрати да су циклични (део расхода за социјалну помоћ), према ОЕЦД приступу они се сматрају дискреционим.

За оцену еластичности неопходно је сада проценити еластичност одговарајуће пореске основице у односу на производни јаз, а то се врши применом одговарајућих економетријских метода. Следећи корак у одређивању коефицијената осетљивости прихода и расхода (η_T и η_C), је пондерисање добијених еластичности учешћем у примарних приходима или расходима, и њихово сабирање како би се добили коефицијенти укупне еластичности.

Множењем овако добијених еластичности прихода и расхода са учешћем циклично осетљивих прихода и расхода у БДП (просек периода), добијају се коефицијенти осетљивости јавних прихода и расхода, и за приходе оцењено је да износи $\eta_T=0,386$ а за расходе $\eta_C=-0,01$. Укупна осетљивост фискалног баланса добијена као збир осетљивости прихода и расхода је $\eta = 0,386 - (-0,01) = 0,387$.

Добијени резултати и њихово тумачење у великој мери зависе од дужине коришћене серије у економетријској оцени еластичности, од поузданости статистичких података, постојања структурних ломова у серији, промена методологије и обухвата, као и особина самог модела.

Табела 22. Фискални баланс и компоненте за обрачун циклично прилагођеног баланса у периоду 2001-2016. године, у % БДП

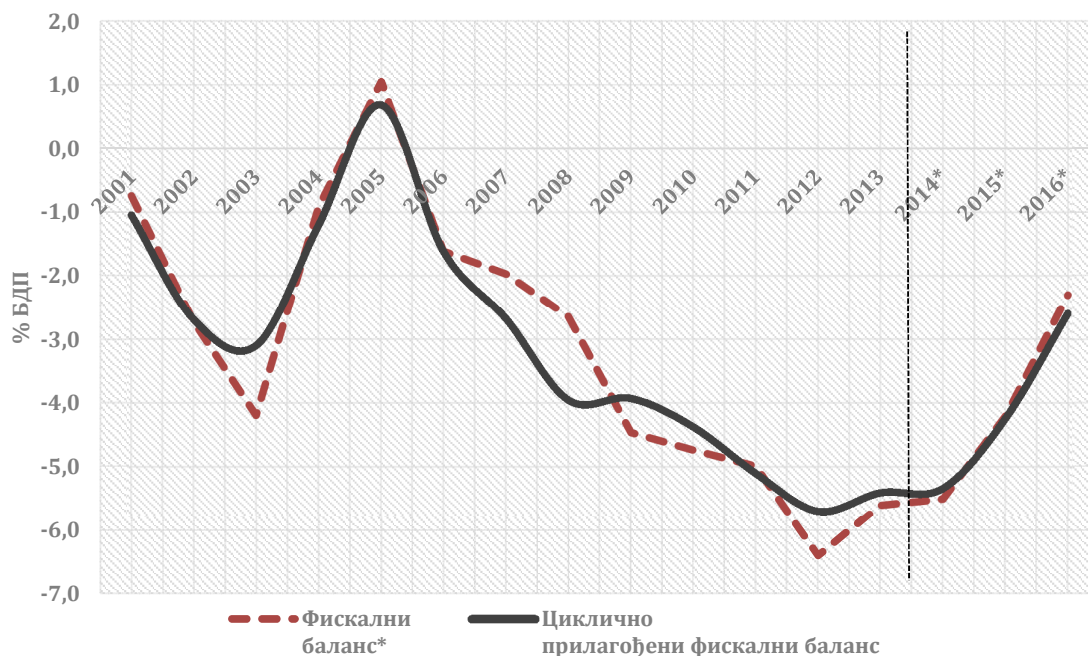
	Производни јаз*	Фискални баланс**	Циклично прилагођени фискални баланс	Циклични фискални баланс	Карактер фискалне политике (фискални импулс)
2001	0,8	-0,7	-1,0	0,3	-
2002	-0,1	-2,7	-2,7	0,0	1,7
2003	-2,8	-4,2	-3,1	-1,1	0,4
2004	0,7	-0,9	-1,2	0,3	-1,9
2005	0,9	1,1	0,7	0,4	-1,9
2006	0,0	-1,6	-1,6	0,0	2,3
2007	1,8	-2,0	-2,7	0,7	1,1
2008	3,4	-2,6	-4,0	1,3	1,3
2009	-1,4	-4,5	-3,9	-0,5	0,0
2010	-0,9	-4,7	-4,4	-0,4	0,4
2011	0,3	-5,0	-5,1	0,1	0,7
2012	-1,8	-6,4	-5,7	-0,7	0,6
2013	-0,5	-5,6	-5,4	-0,2	-0,3
2014**	-0,4	-5,5	-5,3	-0,2	-0,1
2015**	0,1	-4,2	-4,2	0,0	-1,1
2016**	0,8	-2,3	-2,6	0,3	-1,6

* Производни јаз добијен употребом Ходрик-Прескотовог филтера

** За период од 2014-2016. године приказане су пројектоване вредности.

На следећем графикону приказан је стварни фискални и циклично прилагођени фискални баланс у периоду 2001-2013. године са пројекцијом за период од 2014-2016. године. Посматрајући последњих неколико година, позитиван ефекат циклуса видљив је у 2007. и 2008. години где је присутан позитиван производни јаз. Дејство циклуса је такво да доводи до фискалног баланса који је мањи него што би био да је привреда била на путањи потенцијалног раста. Обрнуто, у периоду најизраженије кризе 2009, 2010. и 2012. године утицај циклуса је негативан, производни јаз достиже релативно високе негативне вредности, а стварни фискални баланс достиже дефицит у знатној мери виши него циклично прилагођени.

Графикон 16. Стварни и циклично прилагођени фискални баланс у периоду 2001-2016. године, у % БДП



* За период од 2014-2016. године приказане су пројектоване вредности.

У периоду од 2013. до 2016. године стопе раста БДП се приближавају потенцијалним, производни јаз се полако сужава, а 2015. године остварује позитивну вредност. Последица позитивног дејства циклуса огледа се у мањој вредности стварног фискалног дефицита у односу на циклично прилагођени фискални дефицит.

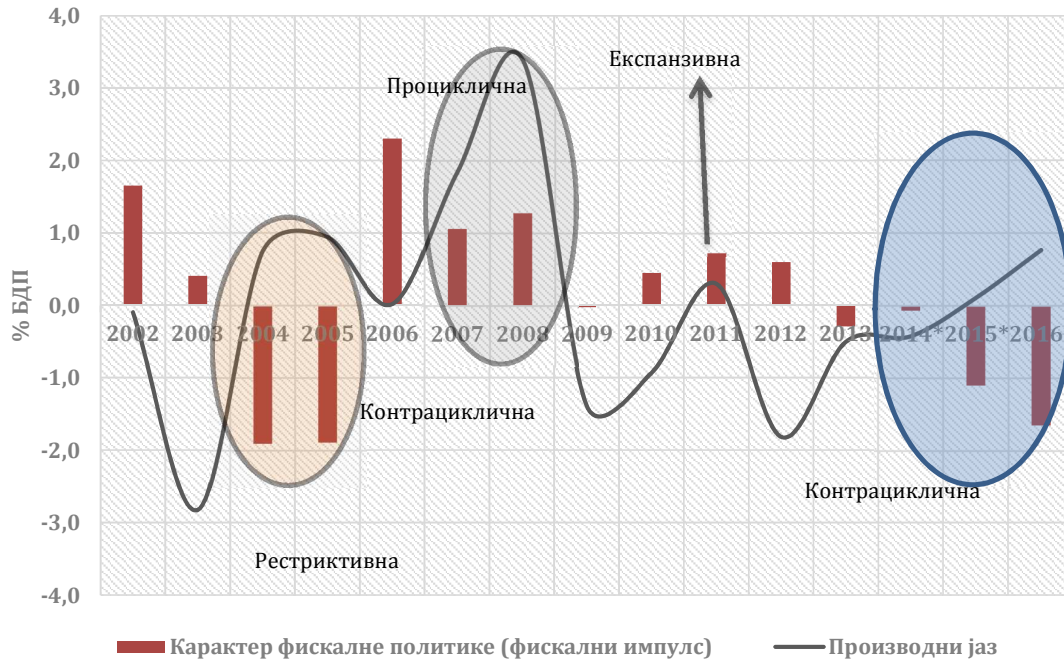
Кретање циклично прилагођеног дефицита користи се и као индикатор карактера фискалне политике. У табели 22. у последњој колони приказан је фискални импулс добијен као разлика циклично прилагођеног дефицита у текућој и претходној години. При томе, позитиван предзнак означава експанзиван, а негативан предзнак рестриктиван карактер фискалне политике.⁶ На графикону 17. могу се уочити периоди експанзивне и рестриктивне фискалне политике, као и величина самог импулса.

Када се у анализу укључи и производни јаз, може се донети оцена ефеката фискалне политике у смислу њене процикличности или контрацикличности. Процикличну политику карактерише присуство експанзивне фискалне политике у периодима раста изнад потенцијалног (или рестриктивна политика у условима рецесије), а обрнуто важи за контрацикличну. Као резултат процикличне фискалне политике, промене у расходима прате кретање БДП пре него што су оне последица планиране политике. У случају оствареног реалног раста изнад потенцијалног, циклично креирана компонента раста прихода се тада користи за смањење пореског оптерећења или повећање расхода, пре него у циљу смањења фискалног дефицита.

⁶ Било би методолошки исправно у анализу укључити циклично прилагођени примарни баланс као меру фискалног импулса, међутим и на овај начин стиче се објективна слика карактера и утицаја фискалне политике. Постоје, наравно, различита ограничења употребе циклично прилагођеног дефицита за оцену ефеката фискалне политике у овом смислу, па треба бити обазрив у давању коначне оцене.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 17. Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2002-2016. године



* За период од 2014-2016. године приказане су пројектоване вредности.

Контрациклична политика је вођена у периоду од 2009. до 2011. године, током трајања кризе, имајући у виду релативно експанзивну фискалну политику у условима раста испод потенцијалног. Економска логика на први поглед налаже овакво понашање било да је оно свесно или је последица структуре пореског и система јавних расхода. Ипак, као последица експанзивне политике која за резултат није имала убрзање раста, и када се само мерама фискалне политике не могу уклонити структурни разлози за постојање негативног производног јаза и раста (пада), продубљују се и стварни и циклични прилагођени баланс, а јавни дуг улази у фазу експанзије.

У периоду од 2013. до 2014. године присутан је негативан производни јаз који се у 2015. години затвара. Ово смањење вођено благим убрзањем реалног раста, међутим, није довољно да аутоматски доведе до смањења стварног и циклично прилагођеног дефицита. На горњем графикону се може уочити да је релативно значајно структурно прилагођавање извршено током 2013. године услед промене пореске политике крајем 2012. године. Потпуни ефекти мера неће бити испољени у 2013. години него ће се део ефеката пренети у наредни период што ће дати одређени импулс рестриктивности фискалне политике.

Мера ограничења раста плата и пензија у периоду 2014–2016. године, иако ограниченог трајања, имаће одређени ефекат структурне промене јер представља уштеду у виду мање базе за будуће индексације ових расхода. Другим речима, уштеда остварена у овом периоду се преноси у наредне године као трајна мера. Са друге стране, у 2014. години у одређеној мери расту пројектовани расходи за камате и капитални расходи за инфраструктурне пројекте. То доводи до слабљења ефекта уштеда на позицијама текућих расхода и релативно мањег ефекта негативног фискалног импулса. Поред осталог, половином 2014. године се завршава процес реструктурирања друштвених предузећа и престанак исплате средстава за субвенције овим предузећима, а на другој страни се појављује додатни трошак у виду откупа потраживања по основу радног односа у тим предузећима, чиме се уштеда у 2014. години практично неутралише. Треба напоменути да би из обрачуна структурног дефицита

требало искључити све привремене и једнократне мере. То би дало јаснију слику о обиму структурног прилагођавања у 2014. години, поготово што се пројектовано повећање ниже стопе ПДВ може посматрати као трајна структурна мера.

Комбинација мера предвиђена програмом фискалне консолидације у периоду 2014–2016. године на први поглед би требало да највеће структурне ефекте покаже у 2014. години. Услед наведених разлога то се не дешава већ се највећи степен рестриктивне фискалне политике осећа у наредном периоду, када долази до стагнације капиталних расхода и расхода за камате. Заједно са пренетим ефектима успореног раста плата и пензија из претходне године, као и ефеката реформе система зарада у јавном сектору, долази до тога да је рестриктивност фискалне политике у 2016. години повећана у односу на претходне године.

У целом периоду од 2013–2016. године одређене ефекте на фискално прилагођавање и на допринос рестриктивности фискалне политике има законски предвиђено повећање износа акциза на дуванске производе и нафтне деривате, као и одређени степен повећања ефикасности наплате прихода на централном и локалном нивоу.

Приближавање остварених стопа раста потенцијалном нивоу у одређеној мери смањује потребу за рестриктивном фискалном политиком. У контексту стабилизације нивоа јавног дуга, ефекти мера уштеда у посматраном периоду доводе до његове стагнације и благог пада, али за озбиљније смањење учешћа јавног дуга у БДП неопходан је наставак мера фискалне консолидације и након 2016. године. Реални раст БДП преко потенцијалног у дужем року омогућио би да тај процес буде олакшан.

2.6. Ограничење расхода буџетских корисника

Законом о буџетском систему 2010. године уведени су трогодишњи оквири расхода са циљем унапређења буџетског процеса и средњорочног планирања. Тиме се повећава предвидивост јавних финансија за буџетске кориснике, али и транспарентност целокупног процеса планирања. Увођење трогодишњег оквира расхода, кроз јачање фискалне дисциплине, треба да спречи цикличну експанзију јавних расхода, односно процикличну фискалну политику.

Основни циљ фискалне политике у наредном периоду је кретање ка и у оквирима одрживог нивоа дефицита и дуга, дефинисаних фискалним правилима. При непромењеном фискалном капацитету одрживи ниво дефицита и, последично, дуга, може се постићи само смањењем јавне потрошње сектора државе. Имајући у виду да је граница јавног дуга одређена фискалним правилима прекорачена, јавила се потреба за средњорочним програмом фискалног прилагођавања како би се обезбедила одрживост дефицита и дуга.

На основу средњорочних макроекономских пројекција и циљаног фискалног дефицита за 2014, 2015. и 2016. годину Министарство финансија дало је пројекцију расхода по буџетским корисницима за средњорочни период.

Приликом планирања лимита расхода за сваког буџетског корисника, пошло се од важеће организационе и функционалне структуре, као и надлежности корисника према Закону о министарствима.

Ограничењима расхода обухваћени су расходи и издаци корисника који се финансирају из буџетских прихода, домаћег и страног пројектног задуживања. Укупна ограничења пројектног задуживања предвиђена су у износима од 17,9 млрд динара, 21,9 млрд динара и 24,1 млрд динара у 2014, 2015. и 2016. години респективно.

Како повећање расхода на наведеним изворима финансирања утиче на повећање фискалног дефицита, у циљу одржавања агрегатне фискалне дисциплине, додатни простор за финансирање пројектних зајмова из домаћих и иностраних извора, као и учешћа Републике

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Србије, могућ је једино уколико се остваре уштеде на осталим расходима. У лимите су укључена:

- средства за учешће у државном извозном кредиту ратификованом између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације, који се односи на финансирање пројеката изградње железничке инфраструктуре и испоруке дизел-моторних возова за потребе „Железнице Србије” а.д.;
- средства за учешће Републике Србије у Пројекту рехабилитације путева и унапређења безбедности саобраћаја;
- средства за учешће у кредитима чија припрема ратификације је у току (Export – Import Bank of China и Фонд за развој Абу Дабија).

С обзиром да је израда регистра свих запослених у јавном сектору у завршној фази, при изради буџета користиће се подаци из истог услед чега је могуће да ће доћи до промене лимита у делу расхода за запослене.

Поједине специфичности исказаних лимита:

Лимитом Министарства културе и информисања за 2014. и 2015. годину обухваћена су средства у износу од 7,5 млрд динара за финансирање јавних сервиса (РТС И РТВ).

На разделу Министарства здравља у складу са Законом о здравственом осигурању у случају привремене спречености за рад због болести или компликације у вези са одржавањем трудноће билансирана су средства у износу од 1,6 млрд динара за накнаду зараде.

Имајући у виду да у 2016. години треба да се одрже редовни парламентарни избори, на разделу Народне скупштине и Министарства финансија у лимите су укључени трошкови одржавања избора, укључујући и трошкове изборне кампање (збирно 3,1 млрд динара).

Табела 23. Ограничења укупних расхода буџетских корисника, у динарима

Раз.	Корисници	2014	2015	2016
1	Народна скупштина	2,137,611,000	2,024,260,000	4,257,955,000
2	Председник републике	237,327,000	224,695,000	213,193,000
3	Влада	8,808,239,000	8,812,487,000	8,983,577,000
4	Уставни суд	338,100,000	343,305,000	347,444,000
5	Високи савет судства	119,920,000	112,155,000	105,097,000
6	Судови	16,630,686,000	14,802,125,000	13,531,532,000
7	Државно веће тужилаца	66,307,000	64,997,000	59,848,000
8	Јавна тужилаштва	4,309,424,000	4,238,313,000	3,948,225,000
9	Републичко јавно правобранилаштво	250,070,000	245,936,000	227,933,000
10	Заштитник грађана	176,576,000	175,364,000	176,060,000
11	Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	162,695,000	139,393,000	141,256,000
12	Повереник за заштиту равноправности	68,951,000	74,828,000	75,704,000
13	Државна ревизорска институција	717,502,000	881,966,000	1,125,105,000
14	Фискални савет	33,544,000	33,989,000	34,348,000
15	Министарство унутрашњих послова	70,760,624,000	70,018,968,000	64,009,348,000
16	Министарство финансија	415,464,596,000	408,395,240,000	425,498,675,000
17	Министарство спољних послова	7,175,606,000	7,289,470,000	7,176,212,000
18	Министарство одбране	57,292,253,000	58,003,079,000	54,742,752,000

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Раз.	Корисници	2014	2015	2016
19	Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе	5,069,495,000	3,657,565,000	3,428,252,000
20	Министарство привреде	31,096,610,000	28,445,837,000	12,955,375,000
21	Министарство саобраћаја	25,748,619,000	24,924,536,000	24,216,708,000
22	Министарство грађевинарства и урбанизма	4,206,990,000	751,275,000	630,488,000
23	Министарство правде и државне управе	12,313,794,000	12,245,537,000	11,469,821,000
24	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	43,868,665,000	48,922,786,000	54,872,910,000
25	Министарство просвете, науке и технолошког развоја	152,956,089,000	153,167,899,000	147,012,758,000
26	Министарство здравља	13,055,778,000	11,690,587,000	13,366,400,000
27	Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине	10,990,424,000	9,394,795,000	9,881,849,000
28	Министарство културе и информисања	15,659,118,000	13,836,004,000	6,427,990,000
29	Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања	656,670,000	658,472,000	640,854,000
30	Министарство рада, запошљавања и социјалне политике	133,467,081,000	142,441,017,000	147,436,873,000
31	Министарство омладине и спорта	5,011,316,000	4,529,150,000	4,606,274,000
32	Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација	2,628,872,000	1,972,085,000	1,885,573,000
33	Безбедносно - информативна агенција	5,065,877,000	4,724,312,000	4,411,325,000
34	Републички секретаријат за законодавство	85,115,000	83,398,000	76,198,000
35	Републички завод за статистику	881,227,000	812,998,000	761,255,000
36	Републички хидрометеоролошки завод	947,440,000	898,870,000	844,105,000
37	Републички геодетски завод	4,242,082,000	4,192,192,000	3,939,913,000
38	Републички сеизмолошки завод	34,826,000	34,614,000	32,762,000
39	Републичка дирекција за имовину Републике Србије	589,265,000	347,099,000	336,833,000
40	Центар за размињање	17,650,000	17,366,000	16,125,000
41	Завод за интелектуалну својину	161,890,000	156,549,000	145,262,000
42	Завод за социјално осигурање	25,834,000	25,441,000	23,763,000
43	Српска академија наука и уметности	448,955,000	457,907,000	454,150,000
44	Управа за јавне набавке	68,794,000	74,376,000	71,068,000

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Раз.	Корисници	2014	2015	2016
45	Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки	144,365,000	143,122,000	134,785,000
46	Геолошки завод Србије	302,274,000	253,491,000	237,043,000
47	Комесаријат за избеглице и миграције	1,723,936,000	1,757,811,000	1,813,680,000
48	Агенција за борбу против корупције	195,482,000	191,406,000	178,082,000
49	Дирекција за железнице	64,246,000	63,064,000	58,396,000
50	Републичка агенција за мирно решавање радних спорова	19,125,000	16,744,000	15,736,000
51	Управа за заједничке послове републичких органа	4,278,686,000	4,363,785,000	2,970,950,000
52	Управни окрузи	488,093,000	479,283,000	458,587,000
53	Републичка дирекција за робне резерве	3,009,221,000	3,460,775,000	3,475,891,000
54	Центар за истраживање удеса и озбиљних незгода	59,146,000	58,662,000	56,669,000
	Укупно	1,064,333,081,000	1,055,131,380,000	1,043,998,967,000

Извор: МФИН

Пошто ће лимити у 2015. и 2016. години зависити од ефеката реформе система зарада и реструктурирања јавног сектора, наведена ограничења треба сматрати индикативним.

III. Стратегија управљања јавним дугом од 2014. до 2016. године

Према Закону о јавном дугу („Службени гласник РС“, бр. 61/05, 107/09 и 78/11), као правном основу задуживања Републике Србије, јавни дуг јесте⁷:

- дуг Републике који настаје по основу уговора које закључи Република;
- дуг Републике по основу хартија од вредности;
- дуг Републике по основу уговора, односно споразума којим су репрограмиране обавезе које је Република преузела по раније закљученим уговорима, као и емитованим хартијама по посебним законима;
- дуг Републике који настаје по основу дате гаранције Републике, или по основу непосредног преузимања обавеза у својству дужника за исплату дуга по основу дате гаранције, односно по основу контрагаранције коју даје Република;
- дуг локалне власти, као и правних лица чији је оснивач Република, а за које је Република дала гаранцију.

Законом је дозвољено задуживање у земљи и иностранству, односно на домаћем и иностраном тржишту. Република се може задуживати у домаћој и страниј валути, ради финансирања буџетског дефицита, дефицита текуће ликвидности, рефинансирања неизмиреног дуга, за финансирање инвестиционих пројеката, као и за извршавање обавеза по датим гаранцијама. Република се, сходно члану 9. Закона о Агенцији за осигурање депозита („Службени гласник РС“, бр. 61/05, 116/08 и 91/10), може задужити и за покриће потенцијалних губитака код комерцијалних банака.

Чланом 13. Закона о јавном дугу назначено је да јавни дуг представља безусловну и неопозиву обавезу Републике у односу на отплату главнице, камате и осталих припадајућих трошкова. Отплата јавног дуга има сталну апропријацију у буџету Републике и приоритет у исплати у односу на остале јавне расходе утврђене законом којима се уређује буџет Републике.

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12 и 62/13-исправка) дефинисана су општа фискална правила, према којима дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, не може бити већи од 45% бруто домаћег производа (БДП). Ова одредба Закона је позитивно прихваћена од стране међународних финансијских институција, јер је Република Србија на релативно ниском нивоу БДП ограничила јавни дуг. Битно је напоменути да према критеријумима Мастрихта, дуг опште државе укључује дуг локалних власти, али не и гаранције издате од стране државе у укупном износу. Уколико би се применила таква методологија, стање јавног дуга Републике Србије би било на нижем нивоу него што је то по методологији, која се тренутно примењује. Према истом Закону дефинисано је, уколико јавни дуг пређе 45% БДП, да је Влада у обавези да усвоји и примени мере за враћање јавног дуга у Законом дефинисани оквир.

Законом о јавном дугу је основана Управа за јавни дуг, као орган управе у саставу Министарства финансија и дефинисане њене надлежности и организација у циљу евидентирања и управљања јавним дугом Републике Србије.

⁷ За потребе састављања ове Стратегије, на стање јавног дуга централне државе (методологија коју дефинише Закон о јавном дугу) додате су и негарантоване обавезе јединица локалне самоуправе.

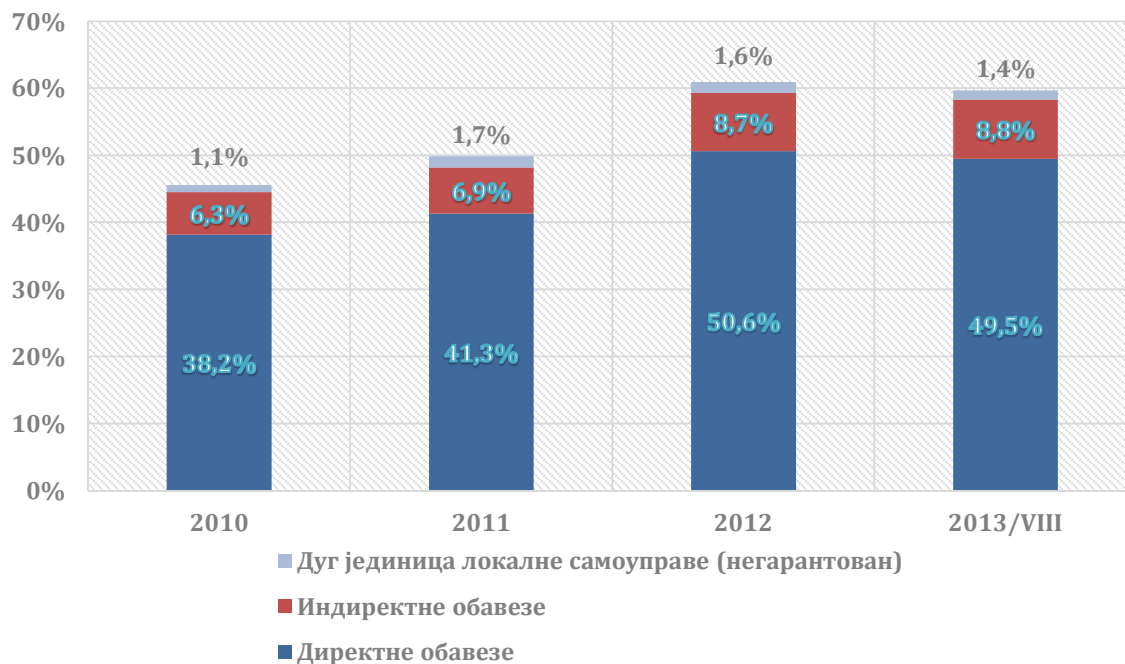
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

1. Стање и структура јавног дуга у периоду 2008 - август 2013. године

Према евиденцији коју води Министарство финансија, односно Управа за јавни дуг, јавни дуг Републике Србије чине све директне обавезе Републике по основу задуживања, као и гаранције издате од Републике за задуживање јавних предузећа и локалних власти. Јавни дуг Републике Србије се дели на директне и индиректне обавезе, односно на обавезе у име и за рачун Републике и обавезе које произилазе из гаранција, које су емитоване од стране Републике, а у корист других правних лица. Даље се директне и индиректне обавезе деле на унутрашњи дуг и спољни дуг у зависности од тога да ли су обавезе настале задуживањем на домаћем или иностраном тржишту⁸.

На крају 2000. године, укупан јавни дуг Републике Србије је био 169,3% БДП. Као последица пораста бруто домаћег производа, уредног сервисирања јавног дуга, смањења буџетског дефицита, отписа дела дугова преко Париског и Лондонског клуба, као и других фактора, однос јавни дуг-БДП се спустио на 28,4% у 2008. години. Услед негативних ефеката светске економске кризе на домаћу привреду, Република Србија је повећала задуживање у циљу финансирања буџетског дефицита у периоду 2009–2013. године. Кретање учешћа јавног дуга Републике Србије у БДП, у периоду од 2010 – 31. августа 2013. године је приказано на следећем графikonу:

Графикон 18. Учешће јавног дуга у БДП, у %



⁸ За потребе састављања ове Стратегије, на стање јавног дуга централне државе (методологија коју дефинише Закон о јавном дугу) додате су и негарантоване обавезе јединица локалне власти.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Пораст буџетског дефицита, низак реални раст БДП и депрецијација динара у односу на ино-валуте, у којима је деноминован српски јавни дуг, довели су до повећања нивоа јавног дуга у последње четири године, чиме је пробијена граница предвиђена Законом о буџетском систему. На крају 2012. године укупан јавни дуг Републике Србије износио је 2.063,7⁹ млрд динара, што је пораст у односу на крај 2011. године, када је износио 1.600,4 млрд динара. Јавни дуг на крају 2012. године износио је 60,9% БДП.

Унутрашњи јавни дуг се значајно повећао у 2012. години у односу на 2011. годину, са 655,9 млрд динара на 853,2 млрд динара. Спољни јавни дуг се увећао са 944,5 млрд динара на 1.210,5 млрд динара током 2012. године. Директне обавезе Републике Србије су у 2011. години износиле 1.326,3 млрд динара, да би у следећој години порасле на 1.713,8 млрд динара. Са друге стране, порасле су и индиректне обавезе са 220,7 млрд динара у 2011. години на 295,7 млрд динара у 2012. години.

На крају августа 2013. године укупно стање јавног дуга је износило 2.245,6 млрд динара, односно 59,7% БДП. Од тога се на директне обавезе односило 1.861,0 млрд динара, а на индиректне обавезе 330,2 млрд и 54,4 млрд динара на негарантовани дуг јединица локалне власти. Домаће директне обавезе су износиле 747,9 млрд динара, а спољне директне обавезе 1.113,1 млрд динара. Код индиректних обавеза, унутрашњи дуг је био 95,5 млрд динара, а спољни 234,7 млрд динара. Када се укупан јавни дуг подели на унутрашњи и спољни јавни дуг, износи су били 883,3 млрд динара и 1.362,3 млрд динара, респективно.

Табела 24. приказује стање унутрашњег и спољног дуга (апсолутно и релативно) на крају године, у периоду 2010 – август 2013. године. Поред тога, дати су и подаци о учешћу унутрашњег и спољног дуга у БДП. Табела 25. приказује апсолутно стање и релативно учешће у БДП директних и индиректних обавеза Републике Србије:

Табела 24. Унутрашњи и спољни јавни дуг у периоду 2010 - 31. август 2013. године

	2010	2011	2012	2013/VIII
				у млрд динара
Јавни дуг	1.313,2	1.600,4	2.063,7	2.245,6
Унутрашњи јавни дуг	525,2	655,9	853,2	883,3
Спољни јавни дуг	788,0	944,5	1.210,5	1.362,3
<i>Од чега централни ниво власти:</i>	<i>1.282,5</i>	<i>1.547,0</i>	<i>2.009,5</i>	<i>2.191,2</i>
Унутрашњи јавни дуг	518,2	624,9	816,0	843,4
Спољни јавни дуг	764,3	922,1	1.193,5	1.347,8
				у % БДП
Јавни дуг	45,6	49,9	60,9	59,7
Унутрашњи јавни дуг	18,3	20,5	25,2	23,5
Спољни јавни дуг	27,3	29,4	35,7	36,2
<i>Од чега централни ниво власти:</i>	<i>44,5</i>	<i>48,2</i>	<i>59,3</i>	<i>58,3</i>
Унутрашњи јавни дуг	18,0	19,5	24,1	22,4
Спољни јавни дуг	26,5	28,7	35,2	35,9

⁹ Укључујући и негарантовани дуг јединица локалне власти. Ова компонента јавног дуга опште државе је повећана са 53,4 млрд динара у 2011. години на 54,2 млрд динара у 2012. години.

Табела 25. Директне и индиректне обавезе у периоду 2010 - 31. август 2013. године

	2010	2011	2012	2013/VIII
				у млрд динара
Јавни дуг	1.313,2	1.600,4	2.063,7	2.245,6
<i>Директне обавезе, од којих:</i>	<i>1.101,8</i>	<i>1.326,3</i>	<i>1.713,8</i>	<i>1.861,0</i>
Унутрашњи јавни дуг	482,3	568,9	733,8	747,9
Спољни јавни дуг	619,5	757,4	980,0	1.113,1
<i>Индиректне обавезе, од којих:</i>	<i>180,7</i>	<i>220,7</i>	<i>295,7</i>	<i>330,2</i>
Унутрашњи јавни дуг	35,9	56,0	82,2	95,5
Спољни јавни дуг	144,8	164,7	213,5	234,7
<i>Обавезе јединица локалне власти</i> (за које није издата државна гаранција)	<i>30,7</i>	<i>53,4</i>	<i>54,2</i>	<i>54,4</i>
Унутрашњи јавни дуг	7,0	31,0	37,2	39,9
Спољни јавни дуг	23,7	22,4	17,0	14,5
				у % БДП
Јавни дуг	45,6	49,9	60,9	59,7
<i>Директне обавезе, од којих:</i>	<i>38,2</i>	<i>41,3</i>	<i>50,6</i>	<i>49,5</i>
Унутрашњи јавни дуг	16,7	17,7	21,7	19,9
Спољни јавни дуг	21,5	23,6	28,9	29,6
<i>Индиректне обавезе, од којих:</i>	<i>6,3</i>	<i>6,9</i>	<i>8,7</i>	<i>8,8</i>
Унутрашњи јавни дуг	1,3	1,8	2,4	2,5
Спољни јавни дуг	5,0	5,1	6,3	6,3
<i>Обавезе јединица локалне власти</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>
Унутрашњи јавни дуг	0,3	1,0	1,1	1,0
Спољни јавни дуг	0,8	0,7	0,5	0,3

Важно је напоменути да јавни дуг Србије не укључује обавезе по основу реституције. Плаћање обавеза по овом основу почиње 2015. године. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС”, број 72/11) одређује рокове, услове, методе и процедуре, које ће примењивати Агенција за реституцију приликом враћања имовине, национализоване после Другог светског рата. Имовина ће бити враћена у природи, а у случају да то није могуће, надокнада ће бити извршена у државним обвезницама и готовини. Укупан износ обештећења не сме да угрози макроекономску стабилност и привредни раст Републике Србије, те је за ове намене опредељен износ до две млрд евра, увећан за збир припадајућих камата за све кориснике обештећења, обрачунатих по каматној стопи од 2% годишње, за период од 1. јануара 2015. године до рокова доспећа утврђених овим законом. Рок доспећа ових обвезница биће петнаест година са годишњом исплатом у ратама, почевши од 2015. године. У одређеним случајевима биће исплаћена аконтација обештећења у новцу, у износу до највише 10.000 евра.

Унутрашњи јавни дуг

Према Закону о јавном дугу, унутрашњи јавни дуг обухвата директне и индиректне обавезе, које према домаћим инвеститорима и зајмодавцима има Република Србија. На дан 31. августа 2013. године унутрашњи јавни дуг износио је 747,9 млрд динара директних обавеза и 95,5 млрд динара индиректних обавеза. Укупан унутрашњи јавни дуг Републике Србије, који укључује и негарантоване обавезе јединица локалне власти (39,9 млрд динара), износио је 883,3 млрд динара.

Табела 26. приказује структуру унутрашњег јавног дуга Републике Србије на дан 31. децембра по годинама од 2010. до 2012. и на дан 31. августа 2013. године:

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Табела 26. Структура унутрашњег јавног дуга у периоду 2010 – 31. август 2013. године

	2010	2011	2012	2013/VIII
	у млрд динара			
Унутрашњи јавни дуг	525,2	655,9	853,2	883,3
Државне хартије од вредности, од којих:	430,8	526,2	691,3	706,8
Државни записи и државне обвезнице	178,2	302,0	478,1	522,4
Обвезнице старе девизне штедње	251,8	223,4	212,3	183,5
Зајам за привредни препород	0,8	0,8	0,9	0,9
Остало	87,4	98,7	124,7	136,6
Негарантоване обавезе јединица локалне власти	7,0	31,0	37,2	39,9

Влада је први пут емитовала хартије од вредности у 2003. години рочности три и шест месеци. Услед великог прилива по основу приватизационих прихода у периоду 2005–2008. године и релативно балансираног примарног фискалног резултата, држава у овом периоду није емитовала хартије од вредности, те је стога државних хартија од вредности био релативно низак на крају 2008. године. У последње четири године емитоване су хартије од вредности различите рочности и креирана динарска крива приноса за рочности од три месеца до седам година. Табела 27. показује стање државних хартија од вредности на крају 2010, 2011. и 2012. године и на дан 31. августа 2013. године:

Табела 27. Стање дуга по инструментима државних хартија од вредности (2010 - 31. август 2013. године)

Врсте инструмената	2010		2011		2012		2013/VIII	
	%	Ном. у млрд динара	%	Ном. у млрд динара	%	Ном. у млрд динара	%	Ном. у млрд динара
Државни записи 3М	12,1	21,5	1,3	4,0	1,4	6,9	1,3	7,0
Државни записи 6М	30,9	55,1	9,0	27,1	4,5	21,8	2,3	11,8
Државни записи 6М индексирани у ЕУР	11,8	21,0	-	-	-	-	-	-
Државни записи 12М	34,0	60,6	3,3	10,0	-	-	-	-
Државни записи 53W	-	-	28,1	84,8	20,1	96,1	17,8	93,2
Државни записи 53W ЕУР	-	-	6,9	20,9	4,9	23,3	3,7	19,4
Државни записи 18М	8,4	15,0	21,2	64,1	15,4	73,5	9,4	49,4
Државни записи 18М ЕУР	-	-	5,2	15,7	10,1	48,2	6,0	31,3
Државни записи 24М	2,8	5,0	13,2	39,9	13,6	65,0	5,8	30,1
Државне обвезнице 2Г	-	-	-	-	1,4	6,7	3,9	20,4
Амортизационе								
Државне обвезнице 2Г	-	-	-	-	-	-	8,1	42,1
Државне обвезнице 2Г ЕУР	-	-	-	-	2,7	12,7	7,3	38,1
Државне обвезнице 3Г	-	-	4,7	14,2	16,0	76,5	21,2	110,7
Државне обвезнице 3Г инфлационо индексирани	-	-	-	-	2,3	10,9	1,7	9,0
Државне обвезнице 3Г ЕУР	-	-	2,1	6,2	1,4	6,7	2,7	14,0
Државне обвезнице 5Г	-	-	-	-	1,7	8,2	2,9	14,9
Државне обвезнице 5Г ЕУР	-	-	-	-	-	-	1,5	8,0
Државне обвезнице 7Г	-	-	-	-	-	-	1,2	6,5
Државне обвезнице 10Г инфлационо индексирани	-	-	-	-	1,1	5,2	-	-
Државне обвезнице 15Г ЕУР	-	-	5,0	15,1	3,4	16,4	3,2	16,5
Укупно	100	178,2	100	302,0	100	478,1	100	522,4

Почетком 2009. године, а у циљу финансирања буџетског дефицита, Влада је издала државне записе са роком доспећа од три месеца, након чега је уследило издавање са роком доспећа од шест и дванаест месеци. Укупна тржишна вредност издатих записа била је 202,8 млрд динара у тој години, а стање дуга по основу државних записа је на крају 2009. године износило 100,7 млрд динара.

Током 2010. године, дуг по основу државних хартија од вредности се повећао и износио је 178,2 млрд динара, на крају те године. У циљу развијања домаћег тржишта капитала, Министарство финансија Републике Србије – Управа за јавни дуг емитовала је прве осамнаестомесечне и двадесетчетворомесечне државне записе у марту 2010. године. У фебруару 2011. године Министарство финансија Републике Србије – Управа за јавни дуг издала је петнаестогодишњу купонску обвезницу деноминовану у еврима, као и педесеттонедељни евро државни запис, а у марту 2011. године први пут је издата динарска купонска обвезница са роком доспећа од три године. У јуну 2011. године је емитована на домаћем тржишту први пут трогодишња обвезница са купоном деноминована у еврима, док је у јулу 2011. године емитован државни запис са роком доспећа од осамнаест месеци у еврима.

На крају 2011. године дуг по основу државних динарских хартија од вредности износио је 244,1 млрд динара, а по основу евро деноминованих државних хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту износио је 57,9 млрд динара.

Током 2012. године, у циљу продужења рочности државних хартија од вредности и повећања учешћа динарског јавног дуга, настављено је са увођењем нових дугорочнијих инструмената у динарима. Петогодишња динарска обвезница са купоном 10% први пут је емитована 24. јануара 2012. године у обиму од 2,7 млрд динара, док је други пут ова обвезница емитована 29. маја 2012. године у обиму од 520,0 мил. динара. У циљу диверсификације дуга 1. августа 2012. године емитована је двогодишња амортизациона обвезница са купоном везаним за референтну каматну стопу Народне банке Србије.

На дан 31. августа 2013. године дуг по основу динарских државних хартија од вредности износио је 395,0 млрд динара, док је по основу евро деноминованих државних хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту износио 127,4 млрд динара. Тренд продужења рочности и раст учешћа динарских државних хартија од вредност у укупном портфолију државних хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту настављен је и у 2013. години. Република Србија је у 2013. години по први пут емитовала седмогодишње динарске обвезнице са просечном стопом реализације од 85% и вредносно пондерисаном стопом приноса од 12,44%. Од почетка године закључно са 31. августом 2013. године Република је испунила 64,8% плана финансирања дефинисаног Законом о изменама и допунама Закона о буџету за 2013. годину, од чега примања по основу динарских државних хартија од вредности износе 193,0 млрд динара, што представља 74,4% од планираног износа примања по основу динарских хартија од вредности на домаћем тржишту.

Спољни јавни дуг

Према Закону о јавном дугу, спољни јавни дуг обухвата директне и индиректне обавезе према страним инвеститорима и кредиторима. Следећа табела приказује структуру спољног јавног дуга Републике Србије на крају 2010, 2011, 2012. године и на дан 31. августа 2013. године.

Табела 28. Структура спољног јавног дуга у периоду 2010 – 31. август 2013. године

	2010	2011	2012	2013/VIII
	у млрд динара			
Мултилатерални повериоци, од којих:	536,2	543,2	588,9	558,0
Париски клуб	170,6	165,5	167,8	163,4
ИБРД	143,3	150,4	165,2	165,3
ЕИБ	38,8	42,3	63,2	74,6
Лондонски клуб	79,6	75,4	74,2	36,7
ИДА	53,1	55,4	59,3	57,3
ММФ	47,4	48,1	51,4	50,9
ЕБРД	-	1,3	2,6	3,1
ЦЕБ	3,4	4,8	5,2	6,7
Други	-	-	-	-
Билатерални повериоци, од којих:	63,2	85,1	106,9	134,6
Италија	3,5	4,8	4,8	4,6
ЕУ	5,2	15,6	17,0	17,1
Извозно – Увозна банка Кине	8,9	13,6	25,2	26,3
Русија	15,9	16,2	15,5	40,6
Француска	-	0,4	0,9	1,0
Азербејџан	-	-	7,0	8,0
Либија	-	4,1	4,1	4,5
Други	29,8	30,4	32,4	32,5
Друга задуженост	20,1	129,1	284,2	420,5
Од чега Еврообвезница 2021	-	80,9	172,4	172,8
Од чега Еврообвезница 2017	-	-	64,6	64,8
Од чега Еврообвезница 2020	-	-	-	129,6
Гарантован спољни дуг	144,8	164,7	213,5	234,7
Обавезе јединица локалне власти	23,7	22,4	17,0	14,5
Укупан спољни јавни дуг	788,0	944,5	1.210,5	1.362,3

На крају 2012. године, дуг према мултилатералним повериоцима износио је 5,2 млрд евра (588,9 млрд динара), односно 28,5% укупног јавног дуга, у односу на 5,2 млрд евра (543,2 млрд динара), односно 33,9% укупног јавног дуга у 2011. години. Дуг према повериоцима Париског клуба на крају 2012. године износио је 1,5 млрд евра (167,8 млрд динара) или 8,1% укупног јавног дуга, у односу на 1,6 млрд евра (165,5 млрд динара) или 10,3% укупног јавног дуга у 2011. години. Дуг према Лондонском клубу поверилаца износио је на крају 2012. године 652,1 милиона евра (74,2 млрд динара), односно 3,6% укупног јавног дуга. Током априла 2013. године Министарство финансија је извршило превремену отплату дуга према Лондонском клубу поверилаца у износу од 400,0 мил. долара у циљу смањења трошкова задуживања по основу раније уговорених кредитних задужења и/или емитованих хартија од вредности, како на домаћем, тако и на међународном финансијском тржишту.

На дан 31. августа 2013. године дуг према повериоцима Париског клуба износио је 1,43 млрд евра (163,4 млрд динара). ИБРД кредити износили су 1,45 млрд евра (165,3 млрд динара), дуг према Лондонском клубу поверилаца, након превремене отплате дела дуга, износио је 320,6 мил. евра (36,7 млрд динара), билатерални кредити износили су 1,2 млрд евра (134,6 млрд динара). ИДА кредити износили су 500,9 мил. евра (57,3 млрд динара), кредит ММФ износио је 444,6 мил. евра (50,9 млрд динара) и кредити Европске инвестиционе банке износили су 651,5 мил. евра (74,6 млрд динара).

У септембру 2011. године Република Србија је први пут емитовала еврообвезницу на међународном финансијском тржишту номиналне вредности 1,0 млрд америчких долара. Услови под којима је емитована ова обвезница су купон 7,25% и стопа приноса до рока доспећа 7,5%. Министарство финансија је у септембру 2012. године извршило реотварање емисије еврообвезница серије 2021, из 2011. године, у износу од 1,0 млрд америчких долара и

остварило разлику у односу на захтевану стопу приноса из примарне емисије од 87,5 базних поена, пресецањем стопе приноса на нивоу од 6,625%, чиме су еврообвезнице Републике Србије продате уз премију.

После успешног реотварања еврообвезница серије 2021, Република Србија је изашла на међународно тржиште дужничких инструмената са емисијом петогодишњих еврообвезница 14. новембра 2012. године у износу од 750,0 мил. америчких долара. Трансакција је најављена у иницијалном износу од 500 мил. америчких долара са индикативним приносом од 5,625%. Међутим, велико интересовање предвођено инвеститорима из Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства допринело је да укупна тражња, коју је представило преко 160 инвеститора широм света, буде на нивоу од 3,7 млрд америчких долара, што је омогућило да се повећа емисија на 750 мил. америчких долара по стопи приноса од 5,45%.

Дана 14. фебруара 2013. године Република Србија је остварила најуспешнију емисију еврообвезница. У трговању српским еврообвезницама учествовало је 148 финансијских инвеститора из читавог света. Тражња је била три пута већа од износа који је држава нудила на продају, што показује велико поверење инвеститора у реформе које спроводи Влада Србије у области економије и јавних финансија. Највише инвеститора је било из САД, Велике Британије и Уједињених Арапских Емирата. Обим продаје еврообвезница износио је 1,5 млрд америчких долара, са каматном стопом од 4,875% и роком доспећа од 7 година. Принос који су инвеститори остварили на аукцији износио је 5,15%. Ова продаја еврообвезница обављена је у складу са планираним активностима Владе за обезбеђење финансијске стабилности у 2013. години. Један део прикупљених средстава је искоришћен за превремену отплату скуних кредита које је држава узимала током претходних година. У односу на прву продају српских еврообвезница из септембра 2011. године, када је остварена стопа приноса од 7,50%, емисијом седмогодишњих еврообвезница постигнута је много повољнија цена, јер је стопа приноса за чак 2,35 процентних поена нижа.

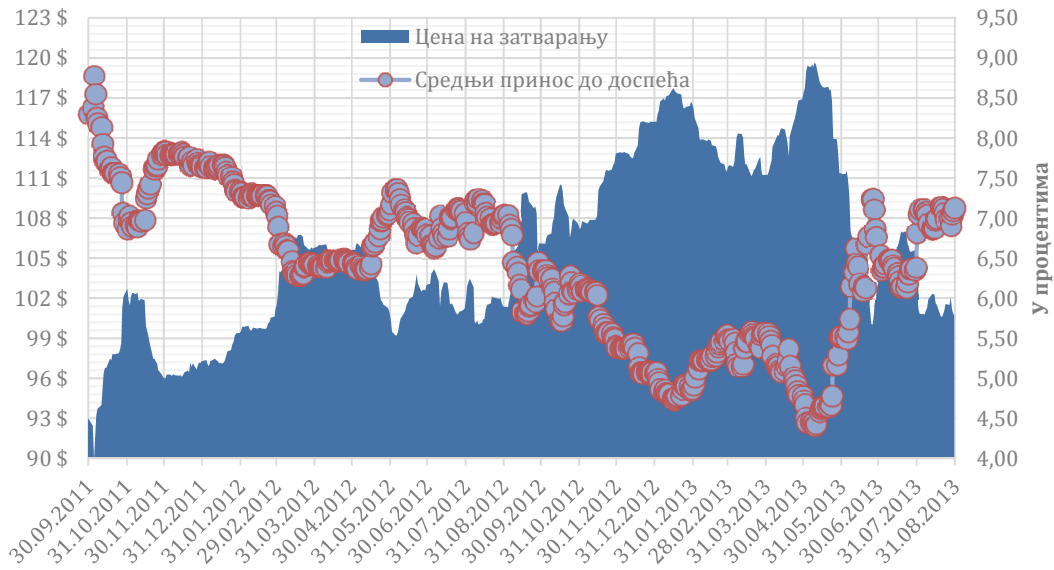
Спред у моменту емитовања седмогодишњих еврообвезница у односу на америчку бенчмарк обвезницу био је 378,4 базна поена, чак 107 базних поена нижи спред у односу на емисију еврообвезница мање рочности серије 2017 из новембра 2012. године.

Еврообвезнице Републике Србије средином маја 2013. године достижу највишу цену уз најнижи ниво приноса од датума емисије. Принос еврообвезница серије 2021 износио је 4,414%, серије 2020 износио је 4,039% и серије 2017 свега 3,577%.

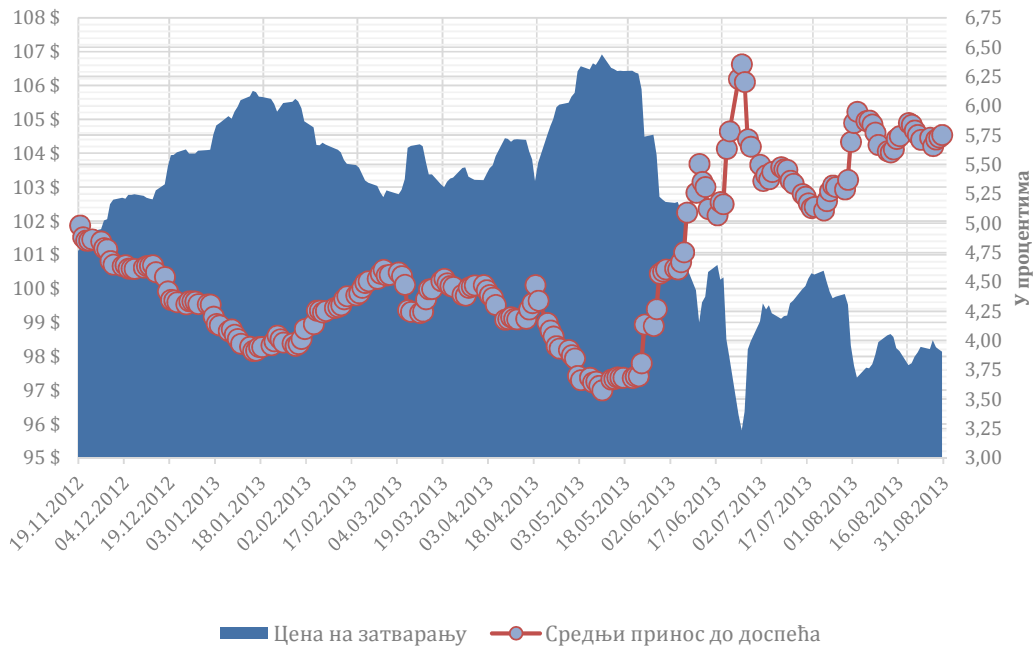
Упркос снижавању кредитног рејтинга од стране кредитне агенције Standard and Poors са ББ на ББ- са негативним изгледима у августу 2012. године и потврђивањем истоветног рејтинга и изгледа у марту 2013. године, као и оценом од стране агенције Fitch да ће изглед Србије у наредном периоду бити негативни, из августа 2012. године, Србија је успешно искористила кретања на међународном финансијском тржишту и емитовала државне хартије од вредности по изузетно ниским стопама приноса у односу на поједине земље у региону са бољим кредитним рејтингом.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 19. Кретање цене и приноса Еврообвезнице 2021 Републике Србије у периоду од емитовања до 31. августа 2013. године

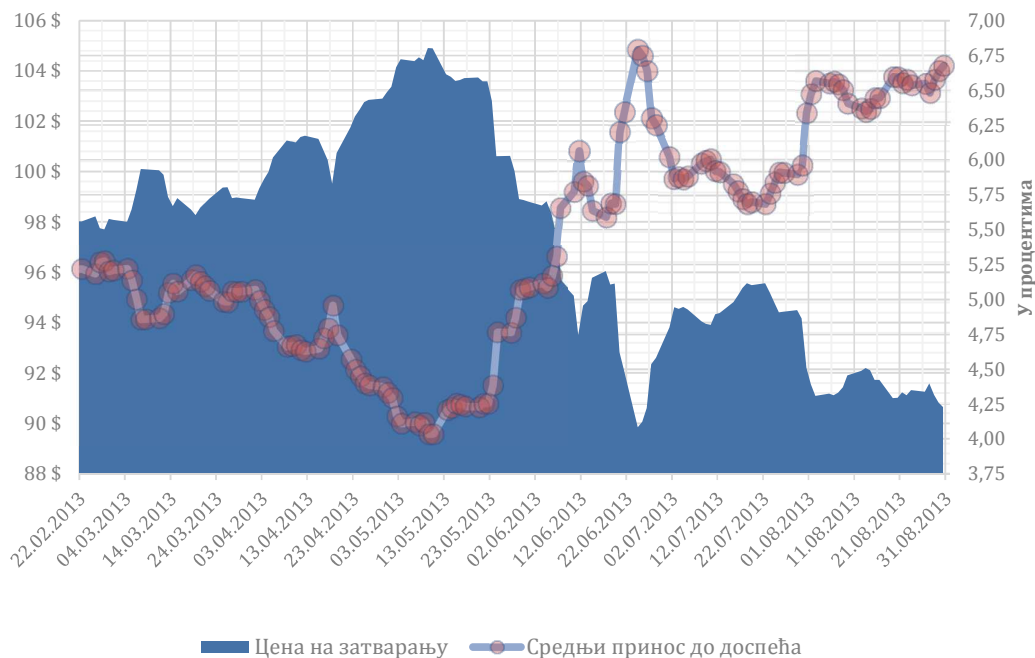


Графикон 20. Кретање цене и приноса Еврообвезнице 2017 Републике Србије у периоду од емитовања до 31. августа 2013. године



ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 21. Кретање цене и приноса Еврообвезнице 2020 Републике Србије у периоду од емитовања до 31. августа 2013. године



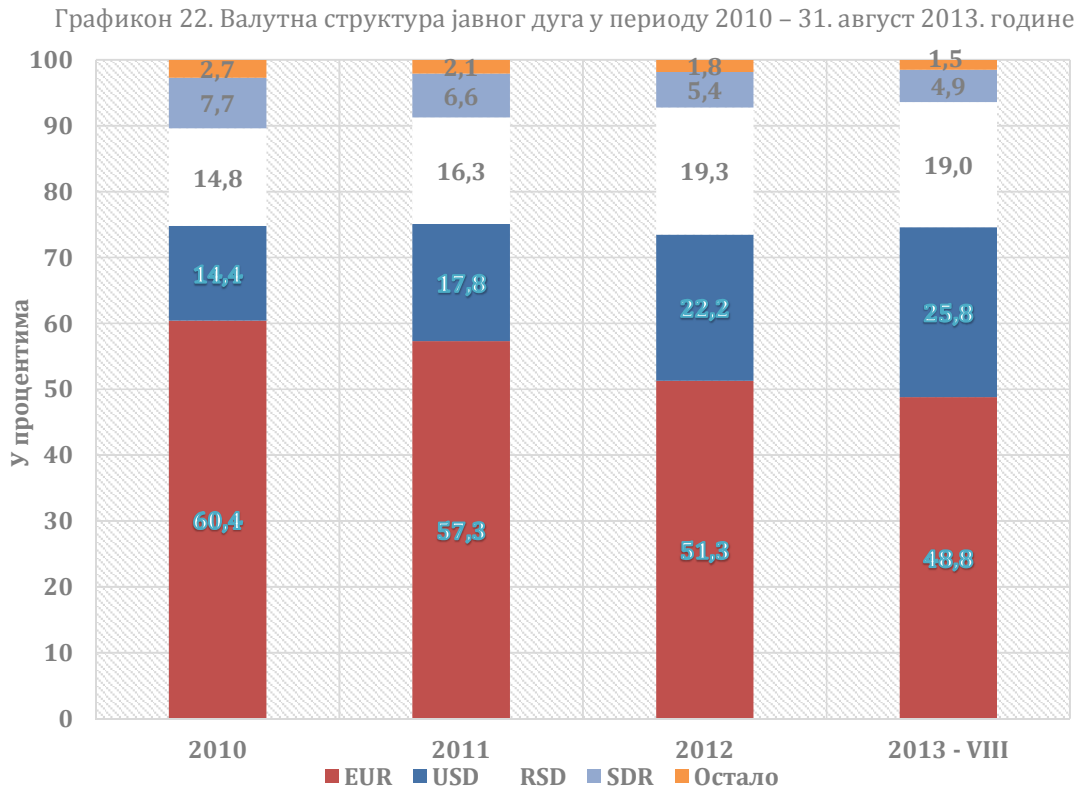
Валутна структура јавног дуга Републике Србије у периоду 2010 – 31. август 2013. године

На крају 2010. године преко 60% јавног дуга Републике Србије је било деноминовано у еврима, у динарима 14,8% и америчким доларима 14,4%. Како би се финансирао буџетски дефицит у 2011. години интензивирани су емисије динарских хартија од вредности, што је повећало учешће јавног дуга у динарима на 16,3% на крају 2011. године. На крају 2012. године динарски дуг чинио је 19,3% јавног дуга Републике Србије. Тежњом да се смањи изложеност валутном ризику, продужавањем рочности и развојем нових инструмената задуживања, првенствено на домаћем финансијском тржишту, током првих осам месеци 2013. године одржано је учешће националне валуте у портфолиу дуга од 19,0% на крају августа 2013. године.

Табела 29. Валутна структура јавног дуга у периоду 2010 – 31. август 2013. године

	2010		2011		2012		2013/VIII	
	(млрд РСД)	%	(млрд РСД)	%	(млрд РСД)	%	(млрд РСД)	%
Специјална права вучења	101,4	7,7	104,7	6,6	112,4	5,4	109,9	4,9
ЕУР	793,0	60,4	915,1	57,2	1.058,4	51,3	1.096,2	48,8
УСД	188,7	14,4	284,9	17,8	457,4	22,2	580,1	25,8
ЦХФ	22,8	1,7	21,4	1,3	24,3	1,2	21,6	1,0
РСД	194,3	14,8	261,1	16,3	398,5	19,3	426,5	19,0
Други	13,0	1,0	13,2	0,8	12,7	0,6	11,3	0,5
Укупно	1.313,2	100,0	1.600,4	100,0	2.063,7	100,0	2.245,6	100,0

**ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ**



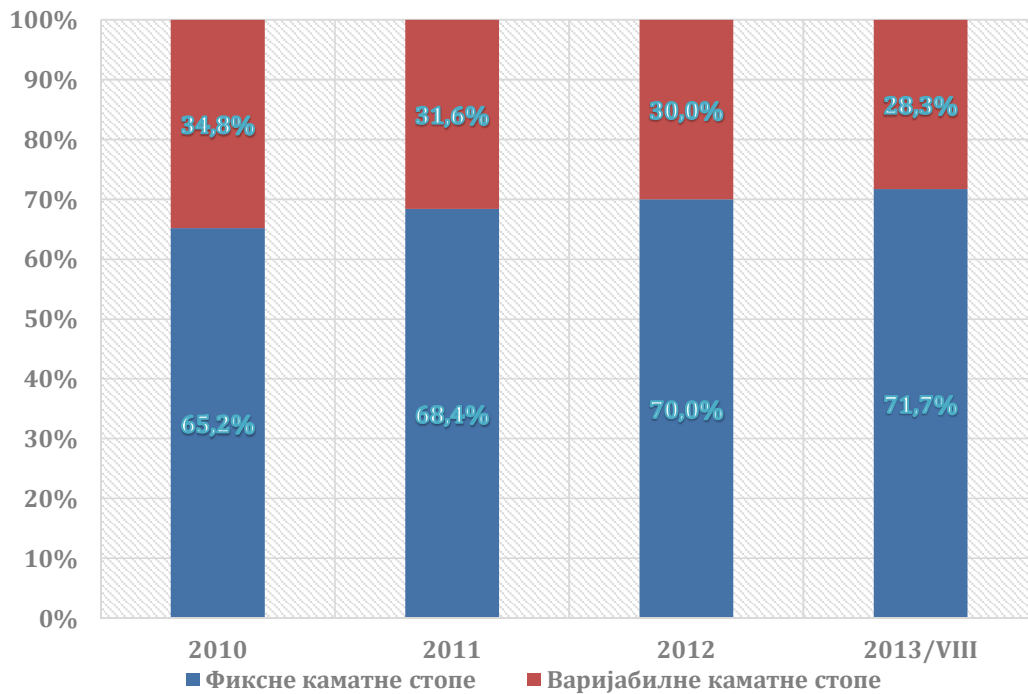
Према подацима од 31. августа 2013. године, највећи део јавног дуга Републике Србије је и даље деноминован у еврима (48,8%) стања укупног јавног дуга. Затим су највише заступљени амерички долари са 25,8% и динар са 19,0%. Остатак дуга је деноминован у специјалним правима вучења (4,9%) и осталим валутама (1,5%).

Каматна структура јавног дуга Републике Србије у периоду 2010 – 31. август 2013. године

Структура јавног дуга, која укључује и негарантоване обавезе јединица локалне власти Републике Србије, према каматним стопама је повољна, јер је већина дуга везана за фиксне каматне стопе. Структура каматних стопа јавног дуга Републике Србије је приказана на графиконима 23. и 24:

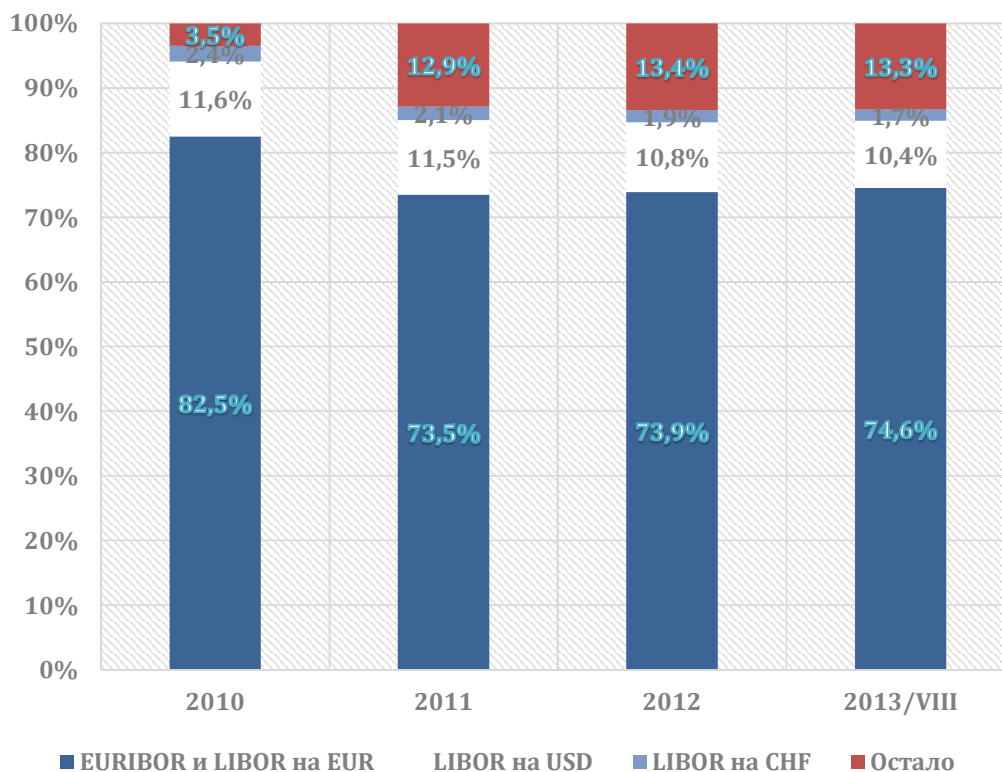
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 23. Структура каматних стопа јавног дуга у периоду 2010 – 31. август 2013. године



Највећи део јавног дуга Републике Србије (71,7%) је са фиксном каматном стопом, док се на варијабилну каматну стопу односи 28,3% укупног јавног дуга. Међу варијабилним каматним стопама највише су заступљени EURIBOR и LIBOR на евро који укупно чине 74,6% од укупног јавног дуга по варијабилним каматним стопама. LIBOR на амерички долар чини 10,4%, док LIBOR на швајцарски франак чини 1,7% јавног дуга по варијабилним каматним стопама. На варијабилне каматне стопе везане за LIBOR на британску фунту и јапански јен и на остале варијабилне стопе односи се 13,3% јавног дуга по варијабилним стопама, од чега каматне стопе на специјална права вучења чине 2,3% укупног јавног дуга.

Графикон 24. Структура варијабилних каматних стопа у периоду 2010 – 31. август 2013. године



Структура државних хартија од вредности и њихова дурација (просечна рочност) у периоду 2010 -31. август 2013. године

Република Србија је почела са емитовањем државних хартија од вредности у 2003. години. Првобитно су били емитовани само краткорочни државни записи у периоду 2003-2006. година, да би након периода стагнације развоја динарског тржишта државних хартија од вредности почело са реемитовањем записа од фебруара 2009. године. У року од четири године овај дуг достигао је стање од преко 400 млрд динара, односно другим речима од шест млрд евра апсолутног раста дуга у односу на крај 2008. године половина раста је била генерисана на домаћем тржишту путем емисије динарских и евро деноминираних државних хартија од вредности. У 2012. години се наставило са увођењем нових динарских инструмената као што су инфлационо индексирани обвезнице и двогодишња амортизациона обвезница са варијабилним купоном, а у циљу продужавања рочности динарских хартија од вредности, емитована је по први пут и петогодишња обвезница.

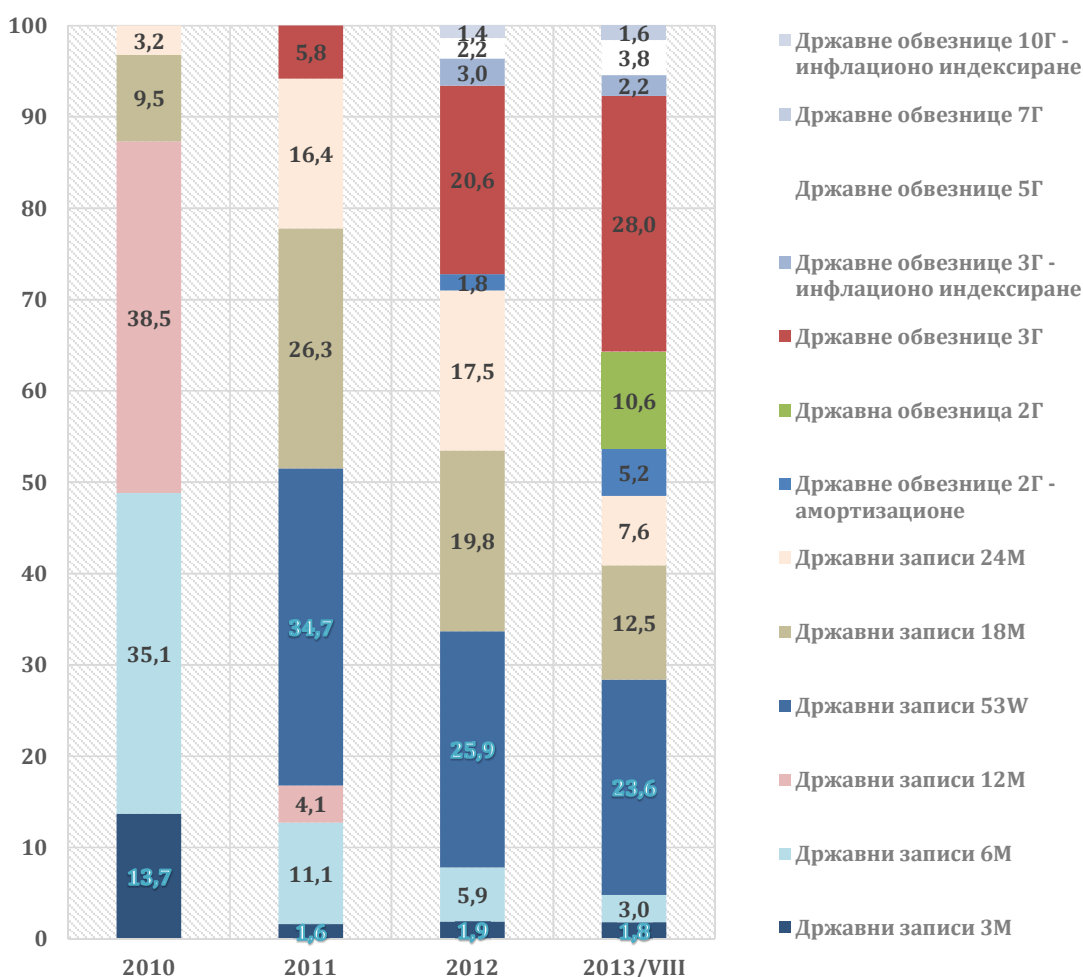
Развој тржишта, инструмената као и структуре рочности државних хартија од вредности настављен је у 2013. години. Поред високе стопе реализације плана финансирања на домаћем тржишту, задуживање по основу емисије првенствено динарских али и евро деноминираних хартија од вредности карактерише значајно смањење трошкова задуживања. У периоду септембар 2012 – август 2013. године Република Србија је смањила трошкове задуживања по основу динарских хартија, што се види на примеру педесеттонедељних записа код којих је остварено смањење стопе приноса за 5,45%, као и код трогодишњих обвезница код којих је остварено смањење од 5,5%. Такође, од почетка године исплата купона на динарске као и евро обвезнице врши се на годишњем нивоу. У погледу инструмената и рочности у 2013. години, Република Србија је по први пут емитовала двогодишње динарске обвезнице као

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

замену за претходно емитоване осамнаестомесечне и двадесетчетворомесечне записе у циљу продужења рочности.

Емитовањем седмогодишњих динарских обвезница у два наврата од почетка 2013. године, 5. марта и 10. априла, са просечним реализацијом од 85% и стопом приноса од 12,44% Република Србија је додатно продужила структуру рочности динарских хартија и тиме обезбедила нови инструмент за обезбеђење дугорочног извора финансирања. Битно је напоменути да је тражња за динарским државним хартијама од вредности од почетка године била duplo већа у односу на обим понуде емисије динарских хартија од вредности свих рочности. Структура рочности динарских државних хартија од вредности је представљена на графикану 25.

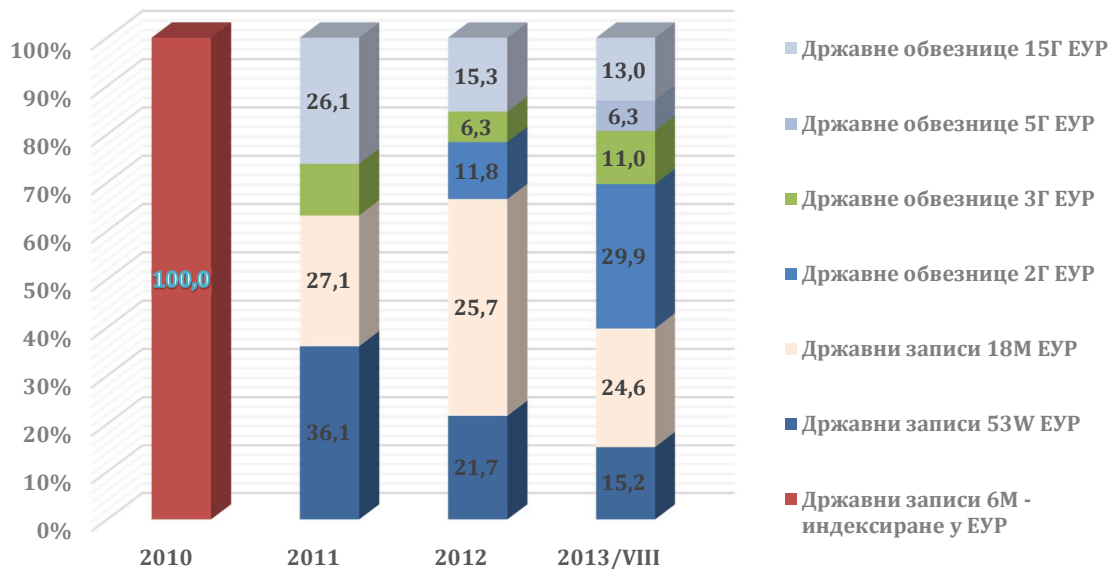
Графикон 25. Структура стања динарских државних хартија од вредности по рочности у тренутку емисије на крају посматраног периода 2010 – 31. август 2013. године



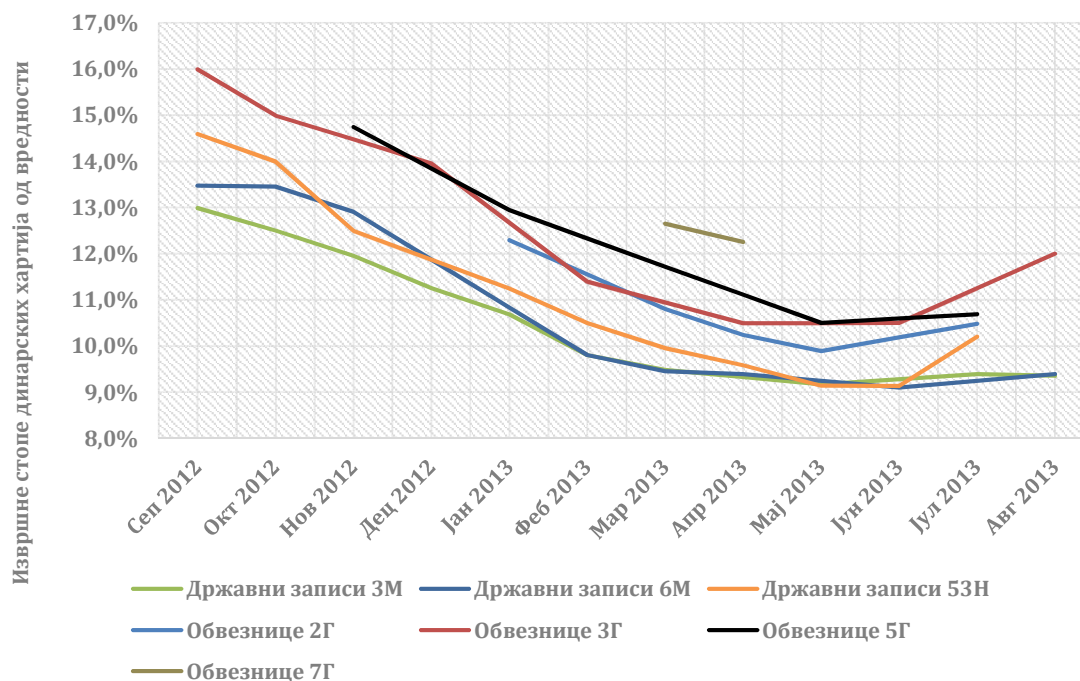
У 2012. години укупан обим понуде педесттронедељних и осамнаестомесечних евро записа износио је 585,0 мил. евра. Укупан обим тражње износио је 692,3 мил. евра са просечном вредносно пондерисаном извршном стопом од 6,02%. Укупна номинална вредност продатих евро записа за 2012. годину износи 478,8 мил. евра. У укупном портфолију државних хартија од вредности на крају августа 2013. године 75,6% чине динарске државне хартије од вредности. Преостали процентуални удео портфолија од 24,4% представљају евро деноминоване државне хартије од вредности. Структура рочности евро деноминованих

државних хартија од вредности, као и преглед извршних стопа државних хартија од вредности су представљени на графикану 26, 27. и 28:

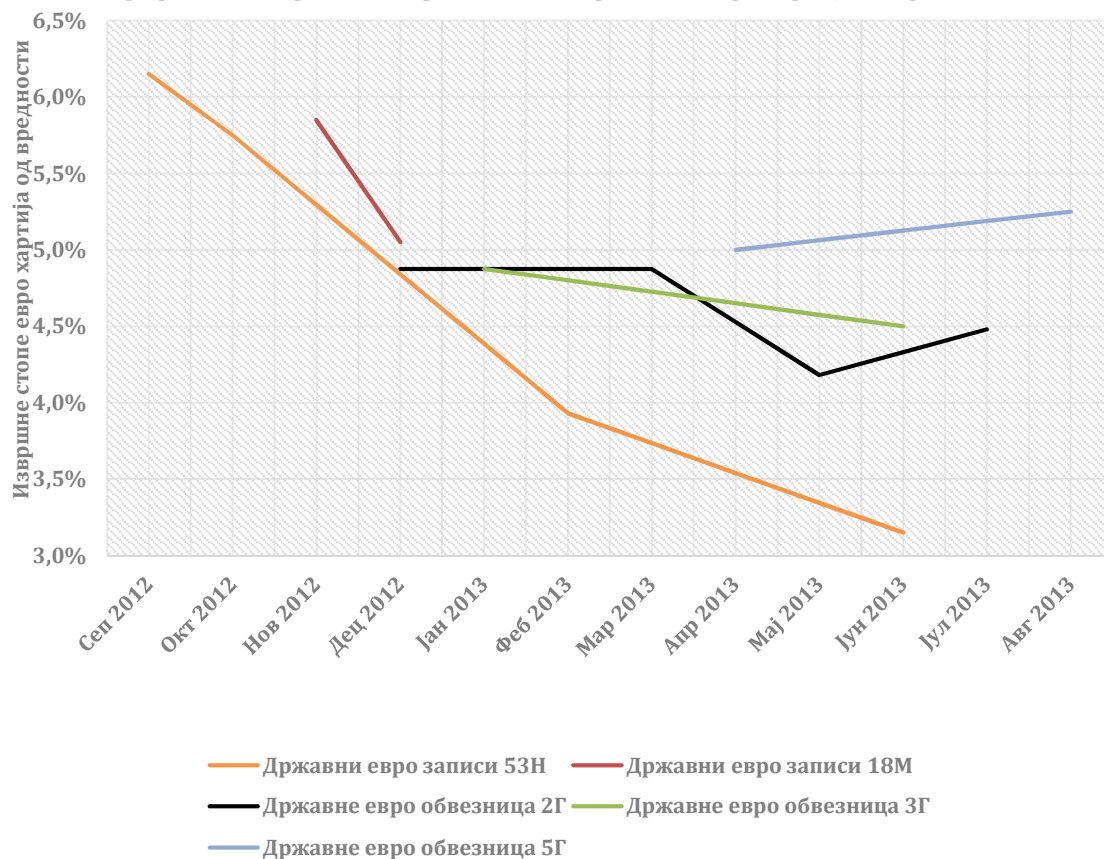
Графикон 26. Структура стања евро деноминираних државних хартија од вредности по рочности у тренутку емисије на крају августа 2013. године



Графикон 27. Преглед извршних стопа државних динарских хартија од вредности



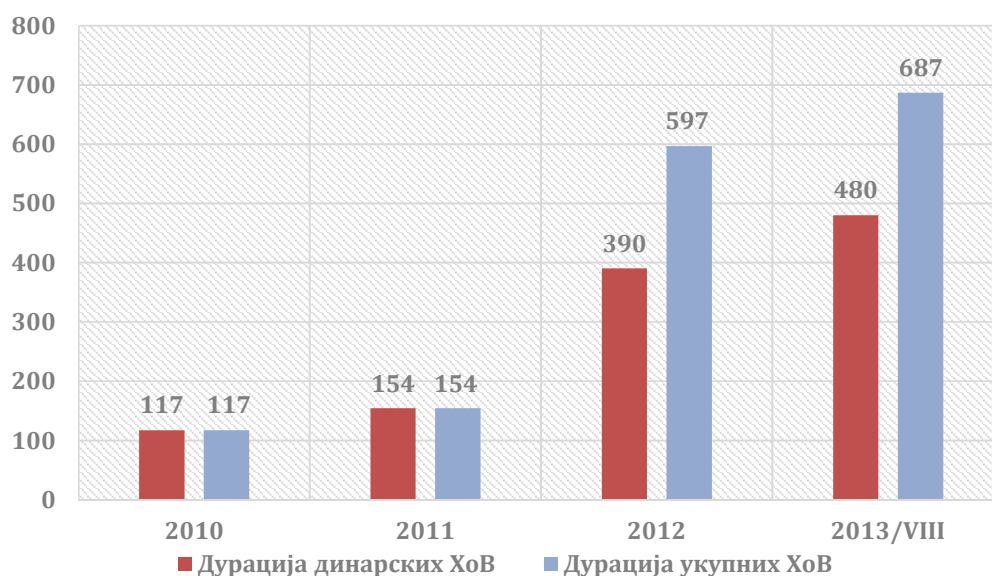
Графикон 28. Преглед извршних стопа државних евро хартија од вредности



С обзиром на то да су до 2010. године емитовани углавном тромесечни државни записи, дурација, односно просечан број дана до доспећа, је била на ниском нивоу. Увођењем нових инструмената, који су имали дужи рок доспећа и смањењем учешћа краткорочних инструмената у укупном стању динарских хартија од вредности, значајно је продужена дурација. На дан 31. августа 2013. године, дурација динарских државних хартија од вредности је била 480 дана, док је просечна дурација укупних хартија од вредности износила 687 дана. Кретање дурације динарских државних хартија од вредности у последњих неколико година, приказано је на графикону 29:

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Графикон 29. Дурација по основу државних хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту у периоду 2009 – 31. август 2013. године



Сервисирање јавног дуга Републике Србије (централни ниво власти¹⁰) у периоду 2013 - 2016. година

Представљени су подаци о досадашњим отплатама камата и главница, као и о пројекцијама за наредни период. Табела 30. приказује историјско сервисирање јавног дуга за период од 2010. до 2012. године, док табела 31. приказује пројектовано сервисирање јавног дуга за период од 2013. до 2016. године:

Табела 30. Отплате камата и главница у периоду 2010 - 2012. године

	2010	2011	2012
	у млрд динара		
Отплата главнице	245,1	290,5	308,5
Отплата камате	30,1	40,4	63,1
Укупно	275,2	330,9	371,6

Табела 31. Пројекције отплате камата и главница до 2016. године

	2013п	2014п	2015п	2016п
	у млрд динара			
Главница	433,3	463,5	495,1	445,1
Камата	91,7	112,4	106,5	127,1
Укупно	525,0	575,9	601,6	572,2
У односу на јавни дуг на дан 31.08.2013. године	23,4%	25,6%	26,8%	25,5%

¹⁰ Централни ниво власти укључује буџет Републике Србије, фондове обавезног социјалног осигурања и ЈП „Путеви Србије“.

Табела 32. Пројекције отплате камата и главница до 2016. године (% учешћа у БДП)

	2013п	2014п	2015п	2016п
	у млрд динара			
БДП	3.761,3	4.007,8	4.292,1	4.583,7
Главница	11,5%	11,6%	11,5%	9,7%
Камата	2,4%	2,8%	2,5%	2,8%
Укупно	13,9%	14,4%	14,0%	12,5%

2. Пројекција стања јавног дуга опште државе у периоду 2013-2016. године

Имајући у виду пројектовани примарни дефицит буџета Републике Србије за период 2013-2016. године, укључујући и обим повлачења кредитних средстава за пројектно финансирање од буџетских корисника, ефекте промене девизног курса динара према еврџу и америчком долару у основном макроекономском сценарију стање дуга централне државе требало би да буде на нивоу од око 68% БДП на крају 2016. године, уз претпоставку да ће један део државне имовине бити продат у посматраном периоду.

Табела 33. Основна пројекција стања јавног дуга опште државе до 2016. године

	2013п	2014п	2015п	2016п
	у млрд динара			
БДП	3.761,3	4.007,8	4.292,1	4.583,7
Примарни дефицит	96,5	70,3	17,9	-59,0
Камате	91,7	112,4	106,5	127,1
Јавни дуг	2.358,6	2.634,2	2.925,0	3.114,4
Дуг централне државе, у %БДП	62,7%	65,7%	68,1%	67,9%
Негарантовани дуг локалне власти, у %БДП	1,5%	1,5%	1,7%	1,8%
Дуг опште државе, %БДП	64,2%	67,2%	69,8%	69,7%

Дуг локалног нивоа власти се у наредном периоду предвиђа да остане на релативном нивоу од око 3% БДП. Дуг по основу гарантованих обавеза, које се не укључују у стање јавног дуга по Мастрихтском критеријуму, очекује се да у наредном периоду буде на нивоу око 3% БДП.

Токови јавних прихода и расхода су стохастичког карактера и веома су осетљиви на промене макроекономског окружења и политике. Како је јавни дуг последица неусклађености јавних финансија, претња дужничке кризе остаје док се не изврши фискална консолидација, као предуслов за одржавање и побољшање конкурентности привреде. Имајући то у виду, земље чланице Европске уније постепено спроводе процес фискалне консолидације, што може довести до успоравања привредног раста и преливања негативних ефеката на привреду Србије, којој је ЕУ главни спољнотрговински партнер, а то би довело до погоршања стања у вези са јавним дугом.

Анализе коришћене приликом израде Стратегије за управљање јавним дугом

Управа за јавни дуг је користила квантитативни приступ за формулисање Стратегије за управљање јавним дугом, идентификујући могућа ограничења кроз макроекономске показатеље, анализу трошкова и ризика и тржишних услова који утичу на управљање јавним дугом. Приликом анализирања трошкова и ризика разматрају се све изводљиве алтернативе финансирања. Удео сваког инструмента у укупним потребама за финансирањем у датом години одређен је у складу са циљевима Стратегије.

У сврху анализе коришћени су доле описани инструменти доступни на домаћем и међународном финансијском тржишту.

Извори финансирања деноминирани у иностраној валути

- кредити страних влада и међународних финансијских институција приказани су као инструменти деноминирани у еврима и америчким доларима, са фиксном и варијабилном каматном стопом;
- домаћи дуг деномиран у еврима је исказан кроз три инструмента: зајмови домаћих пословних банака са варијабилном каматном стопом, државни записи и државне обвезнице емитоване на домаћем финансијском тржишту;
- еврообвезница (еуробонд) емитована у еврима или америчким доларима на међународном финансијском тржишту.

Извори финансирања у домаћој валути

Све државне хартије од вредности деноминирани у динарима груписане су у неколико група и то у краткорочне државне записе (са роковима доспећа до 53 недеље), двогодишње, трогодишње и дугорочне (петогодишње и седмогодишње) државне купонске обвезнице.

Будуће тржишне каматне стопе и сценарио анализа

Приликом израде средњорочне стратегије управљања јавним дугом за период 2014 - 2016. године коришћене су квантитативне анализе трошкова и ризика засноване на различитим сценаријима и пројекцијама.

Полази се од основног сценарија који се базира на највише вероватним тржишним условима. Затим су идентификоване три групе тржишних варијабли: девизни курс, референтне каматне стопе на међународном тржишту и референтна каматна стопа на динаре. Будуће тржишне стопе могу се извести анализом доступних предвиђања паритета куповне снаге или предвиђањем паритета каматних стопа. Претпостављена је просечна депрецијација динара у односу на евро од 3,4%, као и динара у односу на амерички долар у истом проценту, у посматраном периоду. Друга могућност је да се користи форвард девизни курс између евра и америчког долара, али су у овом случају лимитирани екстерни утицаји („шокови“) и задржан је константан однос евра и америчког долара како би се добила чиста слика датог ефекта примењеног шока. Исто тако тржишне форвард стопе су тренутно лоша база за предвиђање каматних стопа. Овде су такође биле коришћене и константне стопе. У шоковима су тестирани ефекти промена тржишних каматних стопа.

Каматне стопе динарски деномираног дуга не могу бити реалне, нити константне стопе, нити форвардоване стопе будући да пројектовано смањење инфлације није још увек изазвало смањење пројектованих каматних стопа. Између осталог постоји и недостатак истраживања потрошачких цена као и структурних правила која воде веома високим реалним каматним стопама. Приступ за динарске каматне стопе заснива се на реалним стопама, које одражавају тренутну ситуацију узимајући у обзир и очекивано смањење стопе инфлације у наредних неколико година.

Након дефинисања основног сценарија, у циљу стрес тестирања одабране су још четири врсте сценарија – шокова. Макроекономски шокови или шокови у примарном буџету се посматрају одвојено у анализи одрживости дуга.

Депрецијација динара у односу на амерички долар од 25%. При овој врсти шока сви други девизни курсеви остају непромењени. Овакав глобални сценарио није много повезан са српском економијом, али има великог утицаја на српски дуг због удела дуга деноминованог у америчким доларима (који је на крају августа 2013. године чинио 26,5% српског јавног дуга централног нивоа власти). Овакав сценарио би курс EUR/USD променио са 1,30 на 1,04. Овај сценарио се лако може догодити када се економија Сједињених Америчких Држава опорави и почне да бележи знатан привредни раст, а паралелно са њом европска економија и даље буде трпела утицаје тренутне кризе задужености и рецесије.

Депрецијација динара у односу на све валуте од 25%. У овом сценарију би валутни курсеви у читавом свету остали стабилни, док би само динар депрецирао у односу на њих. Макроекономске околности за такав сценарио би се односиле на велики текући дефицит платног биланса и низак прилив страних директних и портфолио инвестиција.

Повећање каматних стопа на међународном тржишту. Тренутне каматне стопе у свету су на историјски веома ниском нивоу. Централне банке држе ниске стопе усидрене, омогућавајући владама решавање проблема јавног дуга као и банкама да профитирају од позитивних крива приноса и докапитализације, све док инфлација не постане потенцијална претња. Уколико дође до опоравка светске економије каматне стопе ће се вероватно повећати за око 2-3 процентна поена у средњорочном року.

Повећање каматних стопа на домаћем тржишту до 5%. Овакав сценарио би био могућ уколико инфлација остане висока (преко 10%) и буде присутна велика волатилност курса динара према еврју.

Сваки од горе наведених стрес тестова или сценарија ризика је коришћен за преглед ефеката коштања разматраних стратегија.

Алтернативне стратегије задуживања за период 2014-2016. године

У сарадњи са експертима Светске банке, Министарство финансија Републике Србије - Управа за јавни дуг ради анализе трошкова и ризика алтернативних стратегија задуживања применила је модел Светске банке Medium Term Debt Strategy Model - MTDS у циљу оптимизације портфолија и ефикаснијег управљања јавним дугом.

Оптимални избор између трошкова и ризика дефинисао је избор основне стратегије задуживања за наредни средњорочни период. Анализиране алтернативне стратегије задуживања су:

Основна стратегија (С1): представља стратегију, која покрива потребе за финансирањем са углавном постојећим финансијским инструментима дуга, по принципима примењиваним у периоду 2011-2013. године. Највећи део новог задуживања базира се на емисијама државних хартија од вредности у домаћој и страниј валути на домаћем тржишту и емисији еврообвезница у америчким доларима са рочношћу пет и десет година.

Стратегија са обезбеђеним концесионалним зајмом (С2): у односу на стратегију С1, емитује се једна еврообвезница у еврима на рок од пет година (43% номинале планираних емисија еврообвезница у С1), обезбеђује се повољни дугорочни зајам са роком отплате од 25 година и фиксном каматном стопом од 1% у америчким доларима, док се додатно финансирање на домаћем тржишту заснива доминантно на динарским хартијама од вредности у обиму сличном као код С1.

Стратегија заснована на емисијама еврообвезница (С3): ова стратегија предвиђа roll-over динарских и евро деноминованих хартија од вредности које доспевају на домаћем

тржишту без додатне емисије ових хартија од вредности, док се додатно финансирање обезбеђује емисијама петогодишњих еврообвезница у америчким доларима и еврима и десетогодишњих еврообвезница у америчким доларима.

Стратегија додатне динаризации (С4): представља стратегију која целокупно додатно финансирање заснива на емисијама динарских хартија од вредности.

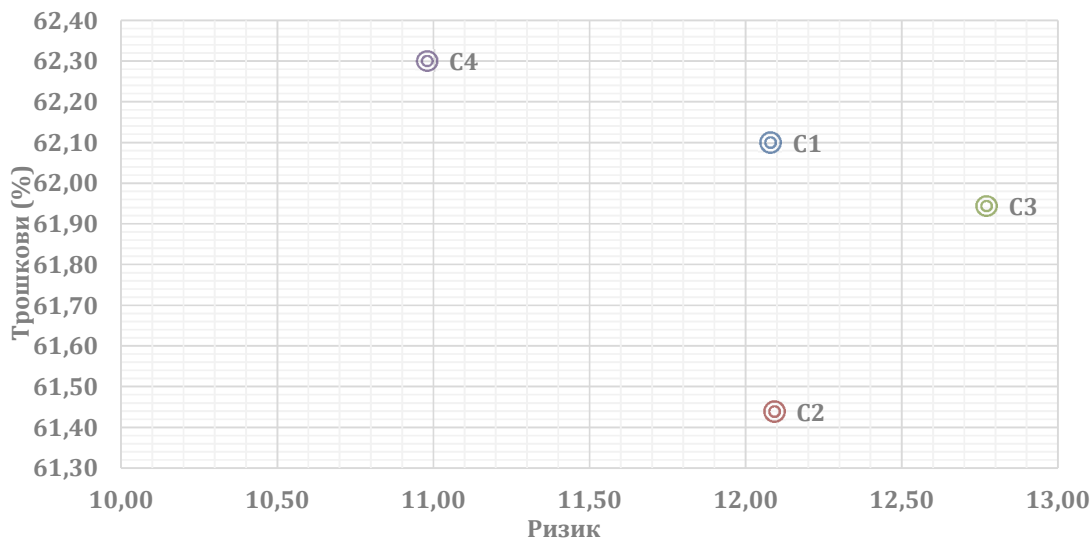
Финансирање издатака буџета Републике Србије по свим стратегијама вршиће се углавном путем емисија државних хартија од вредности на међународном и домаћем тржишту капитала, осим код стратегије С2, где се предвиђа знатније учешће концесионалних зајмова. Дуг који се анализира односи се на дуг централног нивоа власти укључујући и дуг по основу индиректних обавеза које сервисира Република, без негарантованог дуга локалне власти, без нових повлачења по основу пројектних и програмских зајмова и без нових дуговања и датих гаранција по члану 36. и 37. Закона о буџету Републике Србије за 2013. годину - стање овако израчунатог јавног дуга на крају 2013. године процењује се на 58,1% БДП.

Анализа трошкова и ризика алтернативних стратегија задуживања

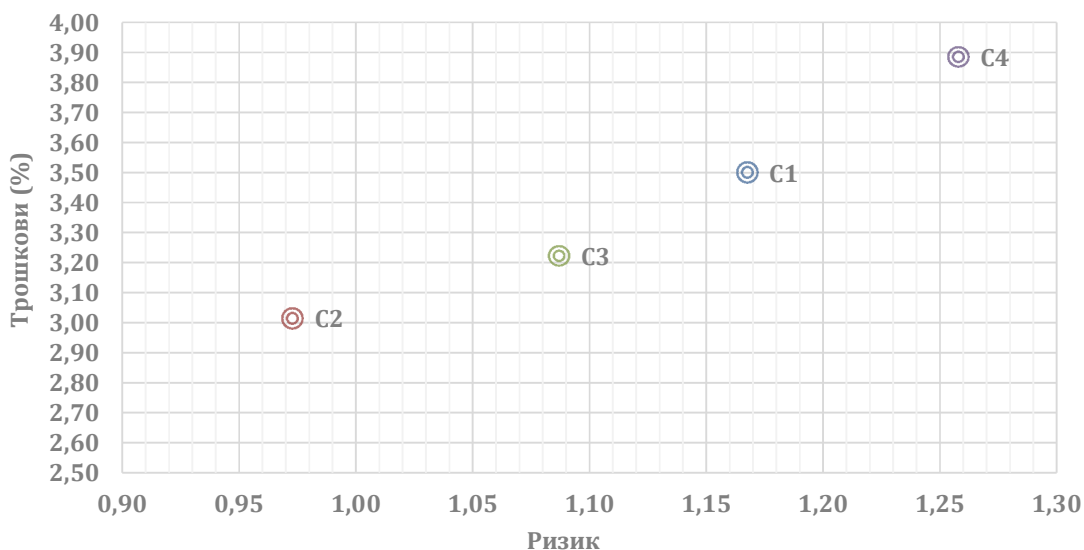
Квантитативна анализа представља учинке сваке од четири алтернативне стратегије задуживања - где се на вертикалној оси налази учешће дуга у БДП при основном макроекономском оквиру који је дефинисан Фискалном стратегијом и представља основну вредност примене одређене стратегије задуживања, док се на хоризонталној оси налази потенцијални трошак одређене стратегије задуживања (резултат стрес теста). Примењене су две мере трошкова: однос јавног дуга према БДП и номинална камата као проценат БДП. Први однос је индикатор стања, а други индикатор тока. У циљу поређења, пажња је усмерена на резултате разматраних стратегија на крају 2016. године.

Поређење алтернативних стратегија:

Графикон 30. Однос дуга и БДП на крају 2016. године



Графикон 31. Однос камата и БДП на крају 2016. године



На основу графикана јасно се уочавају трошкови, које свака од разматраних стратегија носи са собом – стратегије C1 и C4 имају релативно већу изложеност ризицима каматних стопа и девизног курса. Стратегија C1 услед комбиновања динарских, еурских и доларских хартија од вредности у тренутним пропорцијама има велику изложеност могућим осцилацијама динарских каматних стопа на државним хартијама од вредности, док се тај ниво изложености код стратегије C4 значајно повећава, јер се целокупно додатно финансирања обезбеђује емисијама динарских хартија од вредности. C1 и C4 с друге стране имају, због релативно већег учешћа динара, стабилнији рачио учешћа у БДП. Код стратегије C2, која се заснива на замени

доларских хартија од вредности евро деноминованим петогодишњим хартијама од вредности и дугорочним зајмом са роком отплате од 25 година и фиксном каматном стопом од 1% у америчким доларима присутан је најмањи ризик код каматних стопа у односу на све четири посматране стратегије услед мање волатилности курса евра у односу на динар, као и ниском и фиксном трошку код концесионалног зајма. Стратегија С3 се показује као релативно најризичнија у погледу рачна дуг-БДП, јер се додатно финансирање заснива на емисији обвезница деноминованих у америчким доларима и еврима; док стратегија С4 се показује као релативно најскупла с обзиром на високо учешће динарских хартија од вредности у овој стратегији.

Приликом анализе односа јавног дуга и БДП оцењено је да стратегија С3 представља најризичнији избор, а при анализи рачна камате-БДП стратегија С4 најскупла. Основна стратегија С1 има релативно високе трошкове камата услед високог учешћа динарских хартија од вредности. Стратегија С2 има ниске трошкове камата, јер се велики део потреба за финансирањем обезбеђује из концесионалног зајма. На основу ових анализа евидентно је да ће се у наредном периоду, основне операције задуживања заснивати на стратегијама С1 и С2, али уз јасну преференцију да уколико се укажу могућности за задуживањем по концесионалним условима у већем обиму дужничке операције ће се заснивати на стратегији С2.

Резултати добијени применом модела Светске банке за однос јавног дуга и БДП на крају 2016. године не узимају у обзир могућа примања од продаје државне имовине, као ни гарантоване обавезе које не сервисира Република Србија и обавезе по основу реституције.

Табела 34. Однос јавног дуга и БДП на крају 2016. године

Сценарији	С1	С2	С3	С4
Основни сценарио	62.1	61.4	61.9	62.3
Шок девизног курса (25% све валуте)	74.2	73.5	74.7	73.3
Каматни шок (сценарио 1)	62.9	62.1	62.7	63.2
Каматни шок (сценарио 2)	63.3	62.4	63.0	63.6
Комбиновани шок (25% УСД и каматни шок1)	68.4	67.5	68.5	67.8
Максимални ризик	12.1	12.1	12.8	11.0

Табела 35. Однос плаћања по основу камата и БДП на крају 2016. године

Сценарији	С1	С2	С3	С4
Основни сценарио	3.5	3.0	3.2	3.9
Шок девизног курса (25% све валуте)	4.1	3.5	3.8	4.4
Каматни шок (сценарио 1)	4.3	3.7	3.9	4.8
Каматни шок (сценарио 2)	4.7	4.0	4.3	5.1
Комбиновани шок (25% УСД и каматни шок1)	4.6	4.0	4.3	5.1
Максимални ризик	1.2	1.0	1.1	1.3

Наредна табела приказује кретања основних параметара јавног дуга по основу све четири разматране стратегије, што осликава горе поменуте карактеристике сваке стратегије:

Табела 36. Индикатори ризика за алтернативне стратегије

Индикатори ризика	На крају 2016. године				
	C1	C2	C3	C4	
Номинални дуг (% БДП)	62,1	61,4	61,9	62,3	
Нето садашња вредност (% БДП)	59,9	55,1	59,8	60,1	
Примењена каматна стопа (%)	6,0	5,2	5,5	6,6	
Ризик рефинансирања	АТМ ¹¹ спољни портфолио (у годинама)	6,9	8,9	6,8	7,0
	АТМ домаћи портфолио (у годинама)	2,8	2,8	2,4	3,2
	АТМ укупан портфолио (у годинама)	5,8	7,4	6,2	5,1
	АТР ¹² (у годинама)	4,2	6,2	4,7	3,4
Ризик каматних стопа	Рефиксирање (% укупног дуга)	38,6	33,6	33,4	43,5
	Дуг по фиксним стопама (% укупног дуга)	75,6	78,7	77,0	73,2
Ризик девизног курса	Ино-валутни дуг (% укупног дуга)	79,8	82,5	91,1	62,1

Учешће јавног дуга у бруто домаћем производу у периоду 2014-2016. године

Фискално правило, дефинисано Законом о буџетском систему, прописује обавезу да јавни дуг општег нивоа државе не може бити већи од 45% БДП. У случају да износ дуга пређе тај ниво, Влада је дужна да донесе програм за смањење јавног дуга у односу на БДП, тј. за враћање дуга у законски оквир.

На крају 2012. године стање дуга централног нивоа власти достигло је 59,3% БДП, а опште државе 60,9% БДП. Рацио јавни дуг-БДП централног нивоа власти на крају августа 2013. године износио је 58,3% БДП. Очекује се наставак раста до краја 2013. године и достизање удела од око 62,7% БДП на централном нивоу, односно 64,2% БДП на нивоу опште државе.

Због високог учешћа дуга деноминаног у иностраној валути (преко 80%), 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.

На основу планираног макроекономског оквира, а у случају изостанка утицаја могућих ризика (првенствено девизног ризика), јавни дуг, без обавеза по основу реституције и негарантованог дуга локалне власти, би до 2016. године требало да буде на нивоу од 67,9% БДП.

Основни фактори који утичу на стабилизацију рација јавни дуг – БДП су раст БДП, примарни дефицит, курс динара према ино валутама и висина камата. Планираним мерама фискалне политике дефинисано је смањење примарног дефицита, па је тиме основни фактор раста дуга умањен. Износ камата би у периоду 2014-2016. године требало да опадне уколико се оствари задуживање по повољним условима путем новог концесионалног зајма и примања од продаје државне имовине, док би номинално БДП требало да расте око 7%. Сви ти фактори би требало да допринесу да јавни дуг на централном нивоу буде у просеку око 67% БДП у периоду 2014-2016. године.

¹¹ АТМ (*Average Time to Maturity*)-енглеска скраћеница за просечно време до доспећа.

¹² АТР (*Average Time to Refixing*)- енглеска скраћеница за просечно време до промене каматних стопа.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

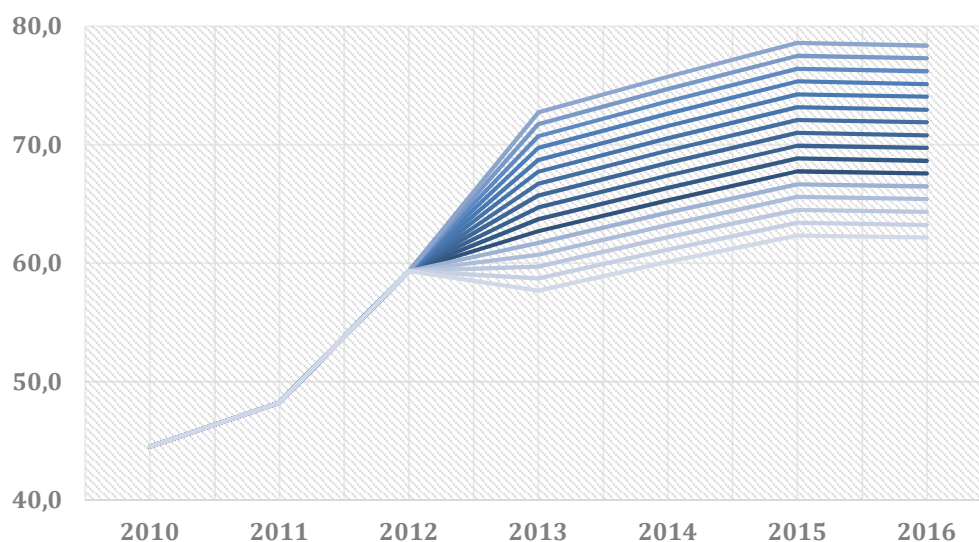
У случају продаје државне имовине (предузећа) на тендерима, која су изложена конкуренцији и не спадају у тзв. државне монополе, као и продаја мањинских пакета у појединим предузећима или лиценци државе може допринети значајно паду рација дуг-БДП у периоду 2014.-2016. године. Један од извора примања, који ће послужити смањењу рација јавни дуг-БДП, је и продаја неактивних државних ресурса. У случају примања по напред наведеним основама у износу од 1,6 млрд евра јавни дуг би био смањен за око 4,5% БДП.

Примања по основу продаје државне имовине допринеће смањењу јавног дуга услед могућности да се средства искористе за отплату најскупљег дела јавног дуга и финансирање буџетских потреба без новог задуживања на финансијском тржишту. Тиме ће се директно смањити оптерећење по основу камата за наредне буџетске године и повећати примарни буџетски резултат.

Табела 37. Доприноси основних макроекономских варијабли на промену рација дуга централне државе и БДП

	2011	2012	2013п	2014п	2015п	2016п
	у процентима					
Дуг централне државе/ БДП	48,2	59,3	62,7	65,7	68,1	67,9
Промена у односу на претходну год.	3,7	11,1	3,4	3,0	2,4	-0,2
Утицај примарног дефицита	2,9	3,8	2,6	1,8	0,4	-1,3
Камата	1,3	1,9	2,4	2,8	2,5	2,8
Раст номиналног БДП	-4,5	-2,5	-5,9	-3,9	-4,4	-4,3
Остали фактори који утичу на рацио	4,0	7,9	4,3	2,3	3,9	2,6

Графикон 32. Утицај промена курса динара према корпи валута из портфолија јавног дуга на промену рацио јавног дуга и БДП



На графикону 32. је представљено кретање рација јавног дуга и БДП 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 2016. годину кретао у распону од 62,5% до 78,8%, док је основни сценарио био на нивоу од 67,9%.

Главни ризици за остварење Стратегије поред горе наведених фактора који су квантификовани су и:

- стабилност макроекономске ситуације у Србији (реални раст БДП, наплата пореза, ниво незапослености, текући рачун платног биланса, каматне стопе на домаћем тржишту, инфлација, курс динара према еврo итд.);
- развој светске економије и главних спољнотрговинских партнера Србије;
- потребе за додатним задуживањем како би се регулисали дугови на другим нивоима власти, јавном сектору и финансијском систему Србије;
- нижи порески и непорески приходи од планираних и већи расходи од планираних током буџетске године;
- значајан пад вредности динара у односу на евро;
- већи степен задуживања локалних власти од планираног у средњорочном макроекономском (фискалном) оквиру;
- активирање датих гаранција.

Важно је напоменути да ће смањењу јавног дуга у односу на БДП допринети и адекватнија контрола издавања гаранција и унапређење процеса приоритизације инвестиционих пројеката, који ће се финансирати из кредитних линија мултилатералних и билатералних кредитора. Влада Републике Србије је, у склопу настојања Министарства финансија да повећа ефикасност пројектног инвестирања, које се финансира из пројектних зајмова мултилатералних и билатералних институција, јуна 2013. године донела је Закључак којим је прихваћен извештај о реализацији пројектних зајмова одобрених Републици Србији од стране међународних финансијских организација и других страних кредитора и којим је наложено министру финансија да на бази процене ефеката коришћења одобрених пројектних зајмова, по секторима и корисницима, у складу са процентом повучених средстава и индикатором успешности, ограничи одобравање нових пројектних зајмова и издавање гаранција Републике Србије оним корисницима код којих је стопа повлачења средстава по одобреним пројектним зајмовима нижа од 70%. У циљу адекватног статистичког извештавања о дугу државе извршиће се редефинисање и усаглашавање основних дефиниција дуга у Закону о буџетском систему и Закону о јавном дугу.

Принципи управљања јавним дугом

Према Закону о јавном дугу, примарни циљ задуживања Републике Србије и управљања јавним дугом је да се осигурају средства потребна за финансирање буџетских издатака, са минималним трошковима финансирања на средњи и дуги рок, са прихватљивим нивоом ризика. Минимизација дугорочних трошкова сервисирања јавног дуга је ограничена структуром дуга и остваривање смањења трошкова ће бити условљено низом фактора и ризика. На основу тога, Стратегија управљања јавним дугом Републике Србије дефинише следеће опште циљеве и принципе:

1) Потребно је осигурати финансирање фискалног дефицита Републике Србије, у смислу краткорочног дефицита (ликвидности) и дугорочног дефицита, као део политике одржавања стабилности система јавних финансија;

2) Потребно је дефинисати прихватљив ниво ризика и он треба да буде одређен у условима циљане структуре портфолија дуга у смислу валутне структуре дуга, структуре каматних стопа, структуре рочности и структуре дуга према инструментима;

3) Потребно је да се подржи развој тржишта државних хартија од вредности које се емитују на домаћем и међународном тржишту, како би развијено тржиште помогло у смањењу трошкова задуживања у средњем и дугом року, у складу са висококвалитетном диверсификацијом портфолија дуга;

4) Потребно је омогућити транспарентност и предвидивост процеса задуживања.

Стратегија управљања јавним дугом треба да буде подржана и конзистентна са општим Владиним средњорочним макроекономским оквиром.

Република Србија треба да узме у обзир бројна ограничења када разматра своју стратегију финансирања. Као земља са средњим дохотком, постоје ограничени извори финансирања на домаћем и међународном финансијском тржишту, поготову у моменту када развијеније државе чланице Европске Уније имају проблеме да обезбеде финансирање својих фискалних дефицита и рефинансирање доспелог дуга. Такође постоје и стриктни услови по којима се држава може задуживати путем билатералних и мултилатералних кредитних аранжмана.

Имајући у виду напред наведена ограничења и могуће ризике, ипак је одлучено да се стратегија управљања јавним дугом у наредном средњорочном периоду усредсреди на финансирање издатака буџета Републике Србије углавном путем емисије државних хартија од вредности на међународном и домаћем тржишту капитала. Тренутна структура дуга је прилично хетерогена, имајући у виду наслеђе дуга из периода СФРЈ, ограниченост тржишних инструмената у прошлом периоду и специфичан статус у домену пројектног финансирања од развојних међународних финансијских институција. 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. Избор структуре финансирања узимаће у обзир тренутно стање и тренд развоја домаћег и међународног финансијског тржишта (ниво каматних стопа, премије ризика, криву приноса, девизне курсеве референтних валута) и прихватљиви ниво изложености финансијским ризицима.

Циљ је да се у наредном дугорочном периоду финансирање обавља кроз емитовање углавном динарских хартија од вредности на домаћем тржишту, међутим тренутна ситуација упућује да упркос чврстој одлучности ка развоју домаћег тржишта државних хартија од вредности, велики део финансирања мораће бити обезбеђен у наредном средњорочном периоду на међународном финансијском тржишту. Смернице за финансирање на међународном тржишту у ино-валути биће да се обезбеди приступ великом броју инвеститора на различитим деловима међународног финансијског тржишта, да се задуживање у ино-валути по могућности дефинише у складу са отплатама дуга деноминованог у инострану валути укључујући и камате на ове дугове и да се задуживање на овом тржишту може радити и у ситуацијама када су финансијски услови повољнији него на домаћем тржишту и у циљу стабилизације јавних финансија приликом реализације фискалних ризика.

Позајмљивање у инострану валути за собом повлачи и девизни ризик услед промене курсева динар - евро и евро - амерички долар, што пред управљање јавним дугом ставља задатак да се активно разматра и користи могућност хеџинга уколико се позајмљивање не врши у динарима или еврима.

Политика управљања јавним дугом мора да узме у обзир дугорочну перспективу, али се одлука о финансирању буџетских издатака мора доносити годишње. Одлука о годишњем задуживању се доноси у оквиру Закона о буџету за одређену фискалну годину и у складу са променом основних фискалних агрегата могућа је промена током фискалне године плана задуживања.

Финансијски ризици и јавни дуг

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:

1. ризици рефинансирања;
2. девизни ризик;
3. тржишни ризик (ризик каматних стопа, ризик инфлације);
4. ризик ликвидности;
5. кредитни ризици;
6. оперативни ризици;
7. ризици везани за дистрибуцију трошкова сервисирања (структуру дуга, концентрација обавеза).

У циљу смањења изложености финансијским ризицима потребно је спроводити следеће мере:

1. ризик рефинансирања
 - повећање учешћа средњорочних и дугорочних финансијских инструмената деноминираних у динарима на домаћем финансијском тржишту;
 - равномерна расподела обавеза по основу јавног дуга на годишњем нивоу и током фискалне године у наредном дугорочном периоду;
 - продужавање просечне рочности дуга који се емитује у хартијама од вредности;
2. девизни ризик
 - настојање да се смањи учешће дуга деноминированог у ино-валути уз уважавање трошкова новог дуга (трошкови динаризаације дуга);
 - коришћење финансијских деривата у циљу лимитирања ефеката промене курса референтних валута;
 - настојање да спољни дуг буде углавном у еврима и да се доларски дуг користи само ако је финансирање на међународном тржишту у доларима јефтиније уз коришћење за лимитирање ризика финансијских деривата;
3. тржишни ризик (ризик каматних стопа, ризик инфлације)
 - настојање да се продужи дурација домаћег дуга у динарима;
 - емитовање индексираних обвезница (индексација каматних стопа);
 - ризик по основу каматне стопе на спољни дуг не угрожава дугорочни циљ минимизације трошкова јавног дуга;
4. ризик ликвидности
 - перманентно одржавање нивоа готовине на рачунима Републике Србије на нивоу који омогућава несметано финансирање обавеза у минимуму од четири месеца и на нивоу који омогућава амортизацију евентуалних мањих прилива по основу задуживања у односу на план;
 - адекватно управљање слободним готовинским средствима на рачунима Републике Србије у складу са принципима asset-liability management;

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

- редефинисање уговора са Народном банком Србије за пласирање динарских и девизних средстава и евентуалне измене закона о девизном пословању. Давање могућности држави да врши откуп релативно скупљег дуга вишковима ликвидности;
- аутоматско извршавање налога у систему Трезора Републике како се не би стварале доцње (краткорочне обавезе - дугови) у систему и поштовање Правилника о систему извршења буџета;
- консолидација поред динарских и девизних средстава у оквиру консолидованог система трезора који се води код Народне банке Србије и коришћење девизних средстава за активно управљање са ликвидношћу на динарском рачуну извршења буџета;

5. кредитни и оперативни ризици

- трансакције са финансијским дериватима могу бити само спровођене са финансијским институцијама које имају висок кредитни рејтинг;
- коришћење финансијских инструмената који лимитирају кредитни ризик;
- давање гаранција и одобравање новог дуга локалним властима само ако постоји адекватна анализа о релативно ниском степену вероватноће да се реализује гаранција у средњорочном периоду што треба регулисати законским одредбама;
- увођење адекватне контроле у свим пословним активностима у Управи за јавни дуг и унапређење знања запослених за шта је потребно повећати лимит броја запослених и одобрити адекватна буџетска средства;
- доградња и унапређење постојећег информационог система за праћење јавног дуга и операција са њим;

6. ризици везани за дистрибуцију трошкова сервисирања

- адекватно планирање задуживања на годишњем нивоу и равномерна расподела у наредним годинама и током фискалне године како би се избегао ризик велике концентрације обавеза за рефинансирање;
- избегавање концентрације обавеза по основу јавног дуга на месечном нивоу, који не би могао бити амортизован слободним новчаним средствима на рачунима Републике Србије.

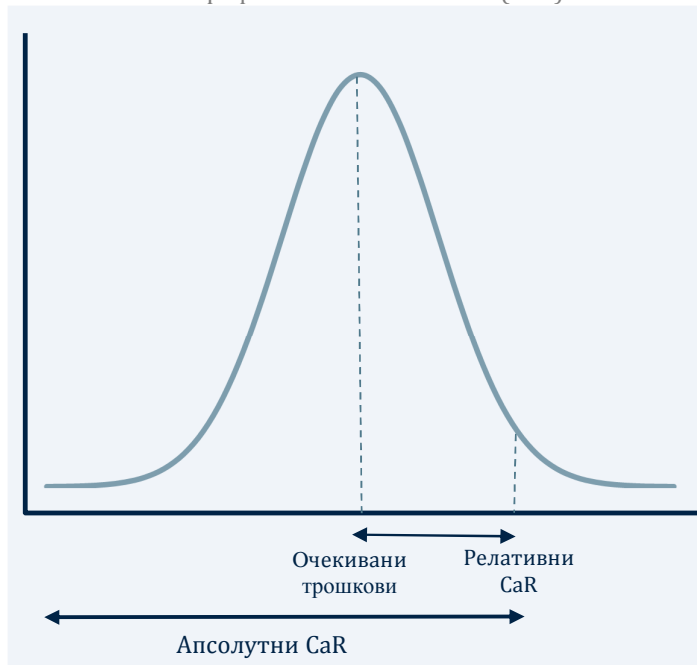
Квантификација ризика заснована на *Cost-at-Risk (CaR)* моделу

Управа за јавни дуг примењује квантификацију ризика засновану на *Cost-at-Risk (CaR)* моделу, који је развијен у сарадњи са тимом експерата пројекта Европске Уније „Подршка Министарству финансија Управи за трезор и Управи за јавни дуг у изградњи капацитета“, ИПА 2010. Методолошки алат Трошак при ризику (*Cost-at-risk*) се ослања на концепт Вредности при ризику (*Value-at-risk*) и служи за оцену степена изложености тржишним ризицима. Употребна вредност овог алата се огледа у пружању могућности финансијским институцијама да одреде ниво финансијских средстава (резерви) које ће им омогућити успешну апсорпцију шокова изазваних екстремно неповољним кретањима у факторима ових ризика.

Вредност Трошка при ризику (*Cost-at-risk*) представља максимални губитак, односно увећање очекиваних трошкова, у изабраном временском периоду уз одређену вероватноћу - најчешће у распону од 90% до 99%. Моделом су обухваћена два најважнија фактора ризика која утичу на износ средстава потребних за сервисирање јавног дуга у наредном периоду – каматни и валутни ризик. Модел оцењује укупни и појединачни допринос обе врсте ризика укупном ризику израженом у динарима.

Користећи Монте Карло симулацију, уз избрани број симулираних путања (пројекција) одређује се заједничка дистрибуција ова два фактора ризика и перцентил те расподеле који одговара избраном нивоу поверења. Другим речима, модел ће на основу великог броја различитих сценарија кретања валутних курсева и камата одредити ниво промене односно увећања средстава потребних за сервисирање јавног дуга у односу на пројектоване износе, који неће бити надмашен са процентом вероватноће који ће одговарати избраном нивоу поверења.

Графикон 33. Cost-at-Risk (CaR)



Симулације се базирају на структури портфолија хартија од вредности јавног дуга у посматраним периодима, односно комбинацији структуре портфолија хартија од вредности у садашњем тренутку, њених промена кроз време које су последица повезаних отплата главнице и камате (купона) и карактеристика нових задужења које уважавају основне принципе и циљеве постављене овом стратегијом.

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Табела 38. Резултати CaR модела

Вредности CaR ^{1,2}	Период ³		
	2014	2015	2016
Апсолутни CaR (99-ти перцентил)	26,289,569	84,775,052	190,750,573
од тога валутни РСД:ЕУР	13,354,723	34,750,406	53,724,206
РСД:УСД	12,934,846	50,024,646	137,026,367
каматни	0	0	0
Апсолутни CaR (95-ти перцентил)	20,221,880	57,982,270	120,255,406
од тога валутни РСД:ЕУР	10,177,523	23,591,060	38,610,108
РСД:УСД	10,044,357	34,391,210	81,645,298
каматни	0	0	0
Апсолутни CaR (90-ти перцентил)	16,178,489	46,618,644	93,248,809
од тога валутни РСД:ЕУР	8,617,274	20,141,582	30,870,174
РСД:УСД	7,561,215	26,477,062	62,378,635
каматни	0	0	0
Просечни CaR (50-ти перцентил)	3,194,508	10,480,853	22,744,522
од тога валутни РСД:ЕУР	1,795,587	4,721,815	7,418,519
РСД:УСД	1,398,921	5,759,038	15,326,003
каматни	0	0	0

¹ број симулација: 10,000, на дневном нивоу

² у хиљадама РСД

³ 'период' се односи на време од 31. августа 2013. године до 31. децембра сваке приказане године

Модел показује да се у периоду од 31. августа 2013. године до краја 2014. године, у најригорознијим условима - са нивоом поверења од 99%, износ потребан за сервисирање јавног дуга који припада портфолију хартија од вредности неће увећати изнад 26,3 млрд динара у односу на износ потребан за сервисирање овог дела портфолија у условима непромењених курсева и камата. Хартије од вредности у портфолију јавног дуга су динарске хартије од вредности (државни записи и обвезнице) и хартије од вредности са фиксним купоном (еврообвезнице и обвезнице деноминоване у еврима емитоване на домаћем тржишту), па је каматни ризик у свим резултатима модела једнак нули. Валутни ризик је приказан у односу на курс динара према две валуте које су заступљене у портфолију – еврима и доларима. Курс РСД:ЕУР доприноси са 13,4 млрд динара укупној вредности CaR-а, док је ризик од неповољног кретања курса РСД:УСД оцењен на нивоу од 12,9 млрд динара. Модел указује на то да се са вероватноћом од 95% односно 90% може рачунати на увећање трошкова сервисирања које ће бити мање од 20,2 односно 16,2 млрд динара до краја 2014. године. Слично као и са нивоом поверења од 99%, допринос оба курса је приближно једнак и износи 10,2 и 10,0 млрд динара за ниво поверења од 95%, односно 8,6 и 7,6 млрд динара за ниво поверења од 90%. Коначно, вредност CaR-а на дну табеле од 3,2 млрд динара за 2014. годину, приказује износ увећања сервисирања трошкова јавног дуга у односу на износ одређен тренутним вредностима фактора ризика (у овом случају курса динара према еврима и долару) са 50% вероватноће.

Фактори ризика играју значајнију улогу на дужи временски хоризонт. Делом због иманентне несигурности, делом и услед тенденције промене структуре јавног дуга у корист хартија од вредности и то претежно еуробондова деноминованих у америчким доларима.

Имајући у виду да се највећи део дуга налази у ино-валути (око 80% стања јавног дуга током 2013. године је било у ино-валути), изложеност девизном ризику је висока и реализација тог ризика десила се у 2012. години када је динар у свега неколико месеци депрецирао за више

од 10% и као резултат имао раст рација јавни дуг – БДП за више од пет процентних поена само због раста курса евра и америчког долара према динару.

Свака промена курса динара према еврџу и америчком долару од 1% у смеру депрецијације динара у односу на основни сценарио водиће ка апсолутном расту дуга од 19 до 25 млрд динара у наредном периоду 2014-2016. године односно у релативном исказу око 0,50% БДП (уз претпоставку да остале стране валуте не осцилирају значајно у односу на еврџо).

За стање јавног дуга јако је битно да и однос евра и америчког долара не одступа значајније од основног сценарија. У случају да дође до одступања у правцу раста вредности америчког долара у односу на еврџо за 1% стање јавног дуга ће бити повећано за 7 до 8 млрд динара у наредном периоду 2014-2016. године односно у релативном исказу око 0,16% БДП.

У домену каматног ризика српски јавни дуг има предност што је преко 70% стања јавног дуга централног нивоа власти на крају августа 2013. године било са фиксном каматном стопом. Као најзаступљенија варијабилна каматна стопа је Еурибор. У случају промене вредности Еурибора за 10 базних поена у односу на основну пројекцију, камате би порасле за око 0,3 млрд динара.

Дугорочни стратешки оквир за управљање јавним дугом

Основни стратегијски циљеви којима је потребно тежити у наредном дугорочном периоду, како би се минимизирали ризици повећања задужености и трошкова сервисирања јавног дуга су:

- да учешће дуга деноминованог у динарима износи око 20-25% укупног јавног дуга на средњи рок;
- да учешће дуга деноминованог у еврима у јавном дугу износи најмање 60% дуга у ино валути, укључујући будућа задуживања и трансакције;
- да дође до смањења учешћа дуга са варијабилном каматном стопом на испод 20% у средњорочном интервалу;
- да просечно време до промене каматне стопе (АТР) буде одржавано на нивоу од минимум 4,5 година у складу са горе наведеном мером постепеног смањивања учешћа дуга са варијабилним каматним стопама;
- да просечна пондерисана каматна стопа (WAIR) на унутрашњи јавни дуг не прелази 10% на краткорочна и средњорочна задуживања;
- да учешће краткорочног дуга (чије је доспеће до годину дана) износи до 15% укупног јавног дуга;
- да просечно време до доспећа (АТМ) унутрашњег дуга буде на нивоу од најмање 4 године на средњи рок;
- да се просечно време до доспећа (АТМ) спољног дуга одржава на нивоу од $6 \pm 0,5$ година у истом временском хоризонту.

Стање јавног дуга према националној методологији и критеријумима из Мастрихта

Важно је напоменути да, према националној методологији, у стање јавног дуга улазе директне обавезе централног нивоа власти, као и све индиректне обавезе, односно гарантовани дуг у корист јавних предузећа, локалних власти и других правних лица чији је оснивач Република Србија. У такво стање улазе све гаранције без обзира да ли ће бити активирани у наредном периоду.

С обзиром да је један од главних економских и политичких циљева Републике Србије прикључење Европској Унији, као предуслов се намеће усклађивање домаће методологије у складу са европским стандардима. Из тог разлога, стање јавног дуга се анализира редовно и на основу критеријума постављених Уговором из Мастрихта, који представља систематизоване смернице у циљу одрживости јавног дуга и фискалног система, односно макроекономске

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

стабилности. Према овим критеријумима, у стање јавног дуга треба укључити, поред директних обавеза централног нивоа власти, и негарантовани дуг локалних власти, али искључити дуг по основу директних и индиректних обавеза за које се од стране Републике (централног нивоа власти) не врше плаћања.

Јавни дуг према критеријуму из Мастрихту је дефинисан у званичном документу Европске уније, под називом „Протокол о процедури прекомерног дефицита“ (Protocol on the Excessive Deficit Procedure – EDP) који је део Споразума из Мастрихта и Члана I (5) Уредбе Европске комисије број: 479/2009, као укупан бруто дуг опште државе по номиналној вредности.

Овај дуг се мери по номиналној вредности који је једнак уговореним износима дуга који Влада треба да врати кредиторима о року доспећа. То значи да јавни дуг није под утицајем промене тржишних приноса и искључује неплаћену обрачунску камату.

Табела 39. Структура и пројекција стања јавног дуга према Мастрихт критеријуму до 2016. године

	2012	2013/VIII	2013п	2014п	2015п	2016п
	у млрд динара					
Укупне директне обавезе	1.658,1	1.788,7	1.928,0	2.238,3	2.517,6	2.724,9
Гарантовани дуг	113,3	217,6	209,1	225,7	221,2	197,2
Остали дуг сектора државе	4,9	3,4	2,5	1,2	0	0
Дуг локалне власти	75,9	79,1	83,1	91,3	98,2	104,6
Дуг институција социјалног осигурања	0	0	0	0	0	0
Јавни дуг Републике Србије	1.852,2	2.088,8	2.222,7	2.556,5	2.837,0	3.026,7
Јавни дуг Републике Србије/БДП	54,7%	55,5%	59,1%	63,8%	66,1%	66,0%

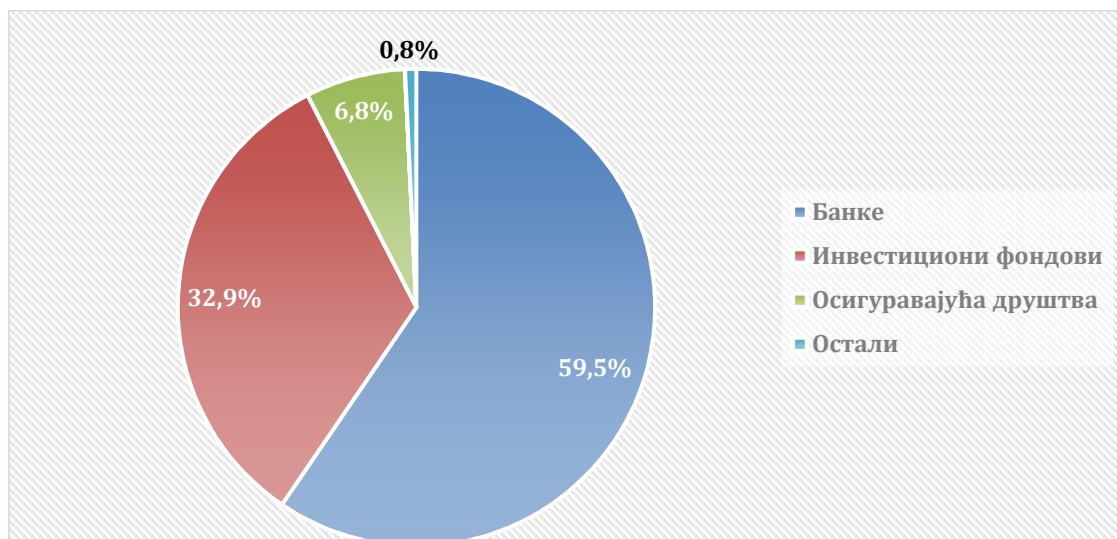
Мере за унапређење тржишта динарских хартија од вредности у периоду 2013-2016. године

Тржиште државних динарских хартија од вредности се значајно развило у периоду 2009–2013. године и достигло вредност од 395 млрд динара крајем августа 2013. године. Република Србија је током 2009. године повећала обим емисија краткорочних динарских хартија од вредности (тримесечни и шестомесечни државни записи), да би у 2010. години почела са емисијама осамнаестомесечних и двадесетчетворомесечних записа. У марту 2011. године Република Србија је први пут емитовала трогодишњу динарску обвезницу са купоном. У складу са средњорочном стратегијом управљања јавним дугом, Влада је у јануару 2012. године, први пут емитовала петогодишње динарске обвезнице, као и инфлационо индексирани динарске обвезнице у марту 2012. године и амортизационе динарске обвезнице са варијабилним купоном везаним за референтну каматну стопу Народне банке Србије у августу 2012. године. У марту 2013. године емитована је седмогодишња динарска обвезница, чиме је у наредном трогодишњем периоду остало да се емитује још само рочност од десет година, како би се детерминисала крива приноса државних хартија од вредности деноминираних у динарима. У циљу развоја тржишта динарских хартија од вредности од почетка 2013. године уместо осамнаестомесечних и двадесетчетворомесечних државних записа емитују се двогодишње динарске обвезнице. Купон на обвезнице емитоване од јануара 2013. године на домаћем тржишту обрачунава се на годину дана, уместо као што је то било до краја 2012. године на полугодишњем нивоу. Полугодишњи обрачун купона на хартије од вредности задржан је само код динарских хартија од вредности које се емитују по посебном програму у складу са за то одређеним чланом закона о буџету.

У циљу веће транспарентности од краја 2012. године објављује се оквирни годишњи план задуживања на сајту Управе за јавни дуг, док се крајем сваког квартала објављује план за наредни квартал задуживања на домаћем финансијском тржишту, чиме се постиже конзистентност, предвидљивост и транспарентност будућих емисија државних хартија од вредности.

У периоду за који се доноси ова стратегија такође се очекује да се унапреди и секундарно тржиште државних хартија од вредности, што би за резултат уз транспарентну криву приноса на динаре, довело до унапређења динарског дела финансијског тржишта и омогућило Влади Републике Србије да финансира своје издатке ефикасније уз мању изложеност девизном и другим ризицима. Тренутна цена динарског дуга је условљена стопом инфлације, референтном каматном стопом Народне банке Србије и девизним курсом динара према еврџу и америчком долару, али то је цена својеврсног природног хеџинга позиције рација јавни дуг-БДП.

Графикон 34. Структура имаоца државних хартија од вредности емитованих на домаћем финансијском тржишту на дан 31. август 2013. године



План продужења просечне рочности динарских хартија од вредности зависи од низа фактора, а првенствено од успешности НБС и Владе у процесу динаризације и одржавања инфлације у зацртаним оквирима и раста поверења у монетарну и економску политику Владе и НБС, као и стабилности девизног курса динара.

У периоду од септембра 2012. године до краја августа 2013. године просечна рочност динарских хартија од вредности је повећана на 1,3 године, што поставља задатак да се просечна рочност динарских хартија од вредности повећа на 2 године у наредном средњорочном периоду.

Развој домаћег тржишта биће потпомогнут следећим мерама:

- Обим емисија условљен је капацитетом тржишта и креирање benchmark емисија засниваће се на реотварању већ постојећих емисија. Принцип реотварања односиће се углавном на све хартије од вредности са рочношћу истом или дужом од 2 године, јер евидентно је да ове хартије од вредности треба да чине највећи део секундарног трговања и да имају адекватне benchmark вредности;
- У циљу креирања што веће базе инвеститора и развоја секундарног тржишта хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту, креиран је једнак порески третман домаћих

и страних инвеститора крајем 2011. године и тежиће се у наредном периоду да се уклоне све препреке за слободан проток капитала. Садашња структура домаћих инвеститора је сувише хомогена (углавном банкарски сектор) и таква структура не доприноси развоју секундарног тржишта. Пензиони фондови и осигуравајуће компаније (животно осигурање) имају ограничену могућност пласирања средстава због ниске развијености овог вида штедње. У последње две године приметан је тренд повећања учешћа страних инвеститора и промена базе инвеститора, и очекује се да се садашња структура инвеститора задржи и у наредном трогодишњем периоду, што би могло да допринесе развоју секундарног тржишта;

- Имајући у виду да је током 2011. године основана радна група за унапређење трговања на секундарном тржишту динарских хартија од вредности од стране Министарства финансија, Народне банке Србије, Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности и Комисије за хартије од вредности, препоруке ове радне групе биће размотрене од стране Министарства финансија и уколико се оцени њихова сврсисходност биће прихваћене. Посебно се очекује да радна група изврши оцену бенефита који би увођење примарних дилера дало развоју ликвидности секундарног тржишта хартија од вредности;
- Размотриће се у наредном периоду могућност да се клиринг и салдирање трансакција са домаћим хартијама од вредности врши преко међународног клиринг система;
- Министарство финансија ће у наредном периоду модификацију аукцијске платформе вршити на основу предлога инвеститора, како би на најбољи и за обе стране прихватљив начин интереси обе стране били задовољени.

IV. Структурне реформе у периоду од 2014. до 2016. године

Кређибилан средњорочни план структурних реформи, заједно са мерама фискалне консолидације, представља кључни услов за (1) остваривање стабилизације јавних финансија и свођење фискалног дефицита и јавног дуга на одржив ниво, (2) снажније покретање привредне активности на бази повећања инвестиција, извоза и запошљавања. Уз помоћ ових мера ће се спровести планирано фискално и структурно прилагођавање чиме се ствара трајнија основа за бржи привредни раст и повећање запослености и стандарда.

Реализација плана структурних реформи подразумева да надлежна републичка министарства до краја 2013. године заврше припрему и отпочну спровођење структурних реформи из области за које су надлежна.

1. Реформа пословног амбијента

Убрзање привредног раста представља основни механизам трајног и одрживог повећања запослености. С тим у вези, у 2014. години биће спроведене бројне реформе које ће имати за циљ смањење ризика и трошкова пословања. Резултати релевантних међународних анализа конкурентности и услова пословања (Извештај о конкурентности Светског економског форума, Анализа услова пословања Светске банке) ће се користити за идентификовање кључних мера за унапређење услова пословања. Оснивање Канцеларије за брзе одговоре представља корак унапред ка поједностављењу и убрзању поступка започињања пословања. Унапређење услова пословања у наредном периоду засниваће се на следећим реформама:

- усвајање измена Закона о раду у циљу повећања флексибилности тржишта рада у Србији и поједностављивања процедура ради лакшег запошљавања и отпуштања радне снаге. У том циљу изменама ће се отклонити системски недостаци тржишта рада и увести савремени механизми заштите радника и подстицања запошљавања, као и смањења трошкова послодаваца у случају технолошких вишкова;
- усвајање новог Закона о планирању и изградњи, полазећи од ефикасних решења примењених у другим европским државама, уз појачану борбу против злоупотреба у институцијама које су задужене за његову примену на локалном нивоу;
- усвајање новог Закона о приватизацији у циљу отклањања системских недостатака важећег модела приватизације и увођења нових механизма за убрзано окончање процеса приватизације у Србији. Изменама ће се обезбедити потпуна транспарентност поступка приватизације и одговорност државних органа, утврдити коначни рок за окончање приватизације, регулисати претварање друштвеног у државни капитал и утврдити правила реструктурирања;
- усвајање измена Закона о стечају којима се обезбеђује брже и јефтиније спровођење стечајног поступка. У том циљу изменама ће се обезбедити потпуна транспарентност стечајног поступка, ојачати позиција и повећати одговорност стечајног управника, увести анализа узрока стечаја, повећати права поверилаца и запослених у предузећима у стечају кроз повезивање радног стажа и право на минималне зараде;
- унапређење финансијске дисциплине, које представља предуслов за ефикасно сузбијање сиве економије. С тим у вези, биће активирани мере за измирење доцњи од стране државе на свим нивоима власти;

- наставак пореске реформе ради усавршавања пореских прописа којима се обезбеђује увођење концепта реформе који ће имати највеће ефекте на повећање инвестиција, извоза и запошљавања;
- довршетак процеса увођења електронског подношења пореских пријава и јединствене пореске пријаве како би се сви порези и доприноси на зараде запослених исказивали на једној пријави и плаћали на један рачун;
- интензивирање гиљотине прописа на основу прецизног акционог плана који ће бити усвојен.

Реформа радног законодавства

Један од основних циљева свих структурних реформи је повећање стопе запослености. С тим у вези, у наредном периоду биће извршена реформа институционалног оквира за функционисање тржишта рада, тако да се повећа његова флексибилност и запошљавање радника учини јефтинијим и мање ризичним за послодавца. У том смислу, реформа тржишта рада ће бити извршена у два корака – до краја 2013. године, радиће се на изменама Закона о раду у циљу отклањања његових најзначајнијих недостатака, а током 2014. године ће у сарадњи са синдикатима, представницима удружења послодаваца и стручном јавности бити извршене и додатне промене Закона о раду и других релевантних прописа, у циљу отклањања свих уочених недостатака и уградње савремених механизма заштите радника и подстицања запошљавања.

Измене Закона о раду, које би требало да буду усвојене до краја 2013. године ће обухватити:

- промену начина обрачуна отпремнина, тако да се отпремнине у случају технолошких вишкова обрачунавају за број година радног стажа код постојећег послодавца. У циљу смањења простора за злоупотребе овог правила биће предвиђени заштитни механизми за раднике тако да се за обрачун отпремнине у обзир узимају године радног стажа код постојећег послодавца, као и код свих повезаних лица;
- повећање флексибилности механизма за успостављање престанка радног односа, тако да се отклоне препреке за привремено упућивање радника на рад, уведе могућност прерасподеле радног времена и др.

Осим тога, у 2014. години размотриће се могућности за увођење додатних механизма заштите радника и подстицања укључивања на тржиште рада и запошљавања, што ће, између осталог, обухватити и реформу колективног преговарања, уређење правног оквира за samozapošljavanje, а размотриће се могућност и за имплементацију мера из програма за запошљавање и социјалну политику ЕУ, као и могућност увођења подстицаја за укључивање на тржиште рада (бенефита за рад) и др.

Паралелно са реформом законодавства, интензивираће се активности на унапређењу ефикасности инспекцијских служби (пре свега Инспекције рада), у циљу јачања надзора над применом нових, флексибилнијих норми радног законодавства.

Реформа система издавања грађевинских дозвола

Једна од приоритетних активности на побољшању пословног амбијента у земљи је поједностављивање и скраћивање поступка издавања грађевинских дозвола. Циљ је да се обезбеди лакше и јефтиније добијање грађевинских дозвола, што захтева доношење новог закона о планирању и изградњи.

Процес прибављања дозвола је нетранспарентан, дугачак и оптерећен бирократским процедурама и често је извор корупције. Стога је неопходно да инвеститори добијају грађевинску дозволу у року од једног до два месеца на целој територији Републике, под условом да је простор на коме се гради покривен планском документацијом. Такође, неопходно

је да се дозволе добијају на једном шалтеру, што подразумева да се захтеви предају на једном месту и да службеници одељења за урбанизам интерно прибављају сагласност и мишљења других служби, укључујући и мишљења јавних предузећа која се добијају при изради планова детаљне регулације. Сагласност јавних предузећа и даље је потребна за објекте који се граде на простору који није покривен планом детаљне регулације.

Скраћењу рока за добијање дозволе највише ће допринети важеће системско решење да градитељи више не морају да достављају сагласност и мишљења од јавних предузећа за воду, канализацију и електричну енергију, пошто су сва мишљења јавних предузећа добијена при изради планова детаљне регулације. Процењује се да ће искључивање јавних предузећа из процеса одлучивања скратити процедуру за добијање грађевинске дозволе најмање три месеца, тако да инвеститори више не морају три пута да се обраћају јавним предузећима ради добијања техничких услова за пројектовање, добијања сагласности на пројекат и одобрења употребне вредности објекта.

2. Структурне реформе јавног сектора

Ради успостављања дугорочне одрживости јавних финансија убрзаће се спровођење структурних реформи јавног сектора које се првенствено односе на: реформу државне управе, реформа система образовања, реформу система здравствене заштите, реформу пензијског система, реформу система социјалне заштите, реформу предузећа у реструктурирању, реформу јавних предузећа и јавних друштава капитала, реформу система субвенција, реформу управљања јавним финансијама, реформу управљања локалним јавним финансијама и реформу пореског система.

Реформа државне управе

У складу са Стратегијом реформе државне управе, наставиће се започете реформске активности. То ће довести до унапређења усвојеног правног оквира и унапређења свих делова система јавне управе, у складу са европским стандардима и вредностима у области вођења јавних послова.

Структурне промене неопходне су у свим деловима јавне управе коју чине државна управа, локална самоуправа и јавне службе и њихове кључне управне функције. Циљ реформе јавне управе јесте да се обезбеди рационална, одговорна и одржива јавна управа, професионално оспособљена и ефикасна у обављању јавних послова. У том циљу даља реформа система јавне управе односи се на:

- дограђивање законодавног оквира и примену усвојених прописа који регулишу систем јавне управе;
- унапређење система стратешког планирања и координације јавних политика и њихову бољу повезаност са програмским буџетирањем;
- реорганизацију јавне управе и рационализацију система јавне управе;
- унапређење продуктивности рада државне управе, кроз смањење броја запослених на централном и локалном нивоу, у оним сегментима где број запослених знатно одступа од процењених потреба;
- бољу координацију између централног и локалног нивоа јавног управљања и бољи квалитет јавних политика и прописа као резултат те координације;
- одређено преношење надлежности на ниже нивое управног система, дограђивање управног поступка и управног спора, већу ефикасност управних поступака, боље управно одлучивање и квалитетније управне услуге;
- јачање кадровског потенцијала у државној управи, побољшање платног система и поступка оцењивања и напредовања државних службеника, кроз афирмацију и унапређење система награђивања према резултатима;

- ревидирање критеријума за пријем у радни однос у државној управи, као и прецизирање критеријума за напредовање, како би се сузбила појава да се запошљавање и напредовање врши на основу формално стеченог високог образовања, у врло кратком временском периоду, а без стечених знања и компетенција неопходних за обављање посла;
- јачање механизма финансијске контроле и подизање квалитета јавних набавки, развој е-управе, сузбијање корупције у управном систему, јачање механизма заштите права грађана укључујући и функцију Заштитника грађана.

У области државне управе потребна је доградња правног оквира и доследна примена усвојених прописа. За даљу реформу државне управе потребно је употпунити законски оквир усвајањем новог закона о општем управном поступку, усвајањем закона о статусу запослених у локалној самоуправи и закона о платама запослених у локалној самоуправи, пошто се закони о статусу и платама државних службеника не примењују на службенике локалне управе.

Истовремено, неопходна је већа функционалност система државне управе кроз елиминацију истих или сличних послова из делокруга органа државне управе на републичком, односно локалном нивоу, тако и у различитим организационим облицима других субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења. Исто тако, неопходно је поједностављење управне организације кроз смањивање укупног броја органа државне управе на централном и локалном нивоу, као и субјеката јавног права којима су законом поверена управна (јавна) овлашћења (нпр. јавне агенције, јавни фондови). У том циљу извршиће се анализа оправданости постојања јавних агенција и јавних фондова у појединим управним областима, као и других облика вршења јавних овлашћења (савети, комисије).

У оквиру система јавне управе на одговарајући начин правно ће се уредити деловање јавних агенција, јавних фондова и других облика остваривања јавног интереса и обезбедити усклађени радно – правни статус лица запослених у њима, уз ефикасну контролу државне управе над спровођењем поверених послова носиоцима јавних овлашћења.

У оквиру реформе система јавне управе наставиће се реформске активности на унапређењу функционисања локалне самоуправе. Унапредиће се децентрализација на нивоу локалне самоуправе у Републици Србији са циљем да грађани непосредно учествују у управљању пословима локалне самоуправе и да су корисници услуга локалне самоуправе задовољни њеним радом. Исто тако, наставиће се процес деполитизације јавне управе са циљем да се смањи политички утицај и степен дискреционог одлучивања органа локалне самоуправе у вршењу њихове надлежности.

Реформа јавне управе, поред државне управе и локалне самоуправе, обухватиће и унапређење функционисања јавних служби које оснивају Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као што су јавне установе, јавна предузећа и други облици организовања јавних служби (заводи, центри и сл). Циљ реформе је да се унапреди деловање јавних служби у организационом и функционалном погледу и да се смањи утицај политичких странака на деловање ових служби. Потребно је унапредити правну регулативу у овој области, однос између оснивача јавних служби и органа јавних служби, као и однос између јавних служби и корисника њихових услуга, систем финансирања јавних служби и сл.

Реформа система образовања

Консолидовани расходи на образовање у Србији износе око 5% БДП, и на нивоу су просека земаља ЦИЕ. Ипак, посматрано према структури, расходи на основно и средње образовање у Србији (као проценат БДП) су знатно већи него у земљама ЦИЕ, док су расходи за јавно високо образовање знатно мањи. Резултати система образовања се мере на основу обухвата образовањем и квалитета стеченог знања. Упоредни подаци показују да је обухват основним и средњим образовањем у Србији већи у односу на просек ЦИЕ, али и даље мањи него у односу на просек ЕУ, док је обухват системом високог образовања знатно мањи и у односу на

просек ЦИЕ и у односу на ЕУ. Када је реч о резултатима система образовања у Србији, иако не постоје стандардни приступи за његово мерење, у пракси се ово питање све чешће разматра на основу резултата који ученици из различитих земаља остварују на стандардизованим ПИСА тестовима. Према последњим резултатима ђаци из Србије су заузели 45. место (међу 65 земаља), при чему је просечан број освојених бодова био знатно нижи у односу на просек ЕУ, а умерено нижи и у односу на просек земаља ЦИЕ. Када је реч о високом образовању, у Србији има седам државних и седам приватних универзитета, од којих се само један (Универзитет у Београду) налази у групи од 400 најбољих универзитета у Свету (од укупно око 20.000 универзитета). Први следећи универзитет на релевантним ранг листама се налази у групи од 1.000 до 1.500 најбољих на свету (Универзитет у Новом Саду), док се најбоље ранжирани приватни универзитет налази у групи од 5 до 10 хиљада најбољих. Ови резултати, такође, указују на низак ниво ефикасности високог образовања у Србији.

Претходно наведени подаци указују да је структура издатака за образовање у Србији неадекватна (око 80% чине плате запослених), иако укупна издвајања за образовање нису мала, те да постоји знатан простор за унапређење резултата (обухвата и квалитета). Полазећи од наведеног, реформа система образовања у Србији у наредном периоду биће фокусирана на:

- уштеде на расходима, кроз рационализацију школске мреже која је наслеђена из периода од пре четири деценије, када је број и географска расподела ученика био знатно другачији него данас. Осим тога, подаци о односу броја ученика по једном наставнику у основном и средњем образовању у Србији и земаља ЦИЕ указују на релативно ниску продуктивност рада у образовању у Србији. Сходно томе, број одељења и број наставног и ваннаставног особља усклађиваће се са стопом уписа ученика у основне и средње школе, а по потреби, извршиће се спајање одељења у школама која немају довољан број ученика. Уштеде које ће се остварити рационализацијом мреже школа ће се делимично искористити за повећање издвајања за јавно високо образовање, у циљу повећања броја студената који студирају о трошку државног буџета (нарочито у области техничких наука), чиме би се повећао обухват системом високог образовања у складу са усвојеном Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године;
- унапређење квалитета система образовања биће подстакнуто кроз увођење рангирања школа према резултатима које њихови ђаци остварују на матурском (или другом, посебно организованом испиту), те кроз награђивања запослених у оним школама чији ђаци остварују изнад просечне резултате и кажњавање запослених у школама чији ђаци остварују лошије резултате. Осим тога, биће извршено прилагођавање наставних и студијских програма захтевима савременог тржишта рада. Посебан значај за активно укључивање у тржиште рада има унапређење квалитета средњошколског образовања и квалитета универзитетског јавног и приватног образовања, као и усклађивање тражње за квалификованом радном снагом и понуде. У том смислу, улога државе ће бити да систематски подстиче унапређење квалитета програма и наставника у систему јавног образовања и да значајно појача превентивну регулаторну функцију код приватног образовања.

Реформа система здравствене заштите

У складу са донетим стратешким документима и системским законима у области здравства наставиће се реформе којима се обезбеђује повећање ефикасности здравственог система, повећање финансијске одрживости система здравствене заштите, унапређење здравља становништва и повећање квалитета здравствене заштите. Ове циљеве могуће је остварити преусмеравањем са куративне на превентивну медицину и унапређењем система акредитације и сертификације здравствених установа, уз успостављање система обавезног сертификавања минималних стандарда (нпр. безбедност пацијента).

У склопу фискалне консолидације спровешће се рационализација здравственог система првенствено кроз смањење броја немедицинског особља, унапређење механизма за одабир приоритета у погледу набавки нове опреме и бољу контролу расхода за медицинске услуге. Тиме ће се повећати ефикасност здравствених установа, обезбедити вредновање њихових стварних учинака и повећати квалитет здравствене заштите. По том основу очекују се значајне уштеде и смањење корупције у здравству, као и обезбеђење већих средстава за модернизацију система здравствене заштите, пре свега, опремање врхунском медицинском опремом.

У складу са новим начином плаћања здравствених услуга у јавним здравственим установама са којима је уговоре о пружању здравствене заштите закључио РФЗО обезбедиће се прелаз са трошковног начина финансирања на плаћање услуга које се пружају на примарном нивоу здравствене заштите од стране изабраног лекара по моделу *per capita* и на секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите по дијагностички сродним групама. Ради бољег увида у токове новца у здравству (буџетска издвајања за здравство, приватно здравство, донације у здравству) израдиће се национални здравствени рачун.

Структура запосленог особља у здравственим установама које се финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања прилагодиће се реалним потребама здравственог система, у оквиру расположивих финансијских средстава. При томе, смањиће се број неадекватног немедицинског особља, а повећати број медицинског особља (пре свега лекара специјалиста) потребног за лечење и негу пацијената и за увођење нових здравствених технологија.

У складу са изменама Закона о здравственом осигурању у току је промена начина финансирања набавке лекова, медицинске опреме и санитетског материјала кроз централизоване јавне набавке, а по потреби и кроз доношење других мера са циљем да се спречи стварање нових дугова и обезбеде уштеде у РФЗО, уз већу ликвидност у пословању фармацеутске индустрије и стабилно функционисање здравственог сектора.

Већа наплата доприноса за здравствену заштиту и побољшање организације и рада РФЗО омогућиће уредно снабдевање тржишта лековима. Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама предвиђено је скраћење рока за измирење новчаних обавеза РФЗО (150 дана у 2013. години, 120 дана у 2014. години и 90 дана у 2015. години). Уштедама у здравственом сектору значајно доприносе и текуће активности на стварању електронске картотеке као централизованог софтверског система у који ће бити умрежене све здравствене установе са здравственим досијеима свих пацијената у земљи.

Реформа пензијског система

Расходи за пензије у Србији износе 14% БДП и готово су највиши у Европи (сличан ниво расхода имају једино још Италија и Аустрија), а за преко 4% БДП (1,6 млрд евра годишње) већи у односу на просек за земље ЦИЕ. Приходи Фонда ПИО по основу доприноса нису довољни за финансирање пензија, тако да дефицит Фонда ПИО износи око 6,4% БДП. Овај дефицит се финансира готово искључиво путем трансфера из буџета Републике. Из наведеног се закључује да је дефицит у систему пензијског и инвалидског осигурања један од основних узрока високог консолидованог фискалног дефицита у Србији, због чега је дугорочну одрживост јавних финансија Србије немогуће обезбедити без реформе пензијског система.

Фактори од којих зависи висина дефицита фонда пензијског осигурања су: однос броја запослених и броја пензионера, висина зарада запослених и стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, висина пензија, услови за пензионисање. Висина зарада на које се доприноси обрачунавају, као и број запослених се не могу у кратком року знатније повећати, већ ће до њиховог раста доћи постепено, искључиво у случају да реформа јавних финансија и привредног амбијента буде извршена на начин који ће подстаћи динамичнији раст БДП у наредним годинама. Стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у Србији износи

24% (збирна стопа свих доприноса је 37,8%), што представља релативно високо оптерећење за рад, дестимулише запошљавање и подстиче рад на црно, из чега се закључује да би њено даље повећање (у циљу смањења дефицита Фонда ПИО) било веома негативно за будући привредни раст и запошљавање. Иако постоји простор за смањење утаје доприноса, ефекти систематских мера на сузбијању рада на црно могу се остварити тек у средњем року, и свакако ће бити мањи од износа дефицита Фонда ПИО. Стога би се реформа пензијског система која би требало да обезбеди његову дугорочну одрживост морала односити на остале наведене параметре пензијског система, и то пре свега на висину пензија (у односу на зараде и БДП, одакле се и финансирају), услове за пензионисање и систем награђивања лица која раде до испуњења пуног старосног услова за пензионисање.

Иако су просечне пензије у Србији релативно ниске у односу на трошкове живота, оне су релативно високе у односу на БДП и зараде из којих се финансирају. Тако просечна пензија у Србији износи око 58% просечне зараде, што је у релативном смислу високо, у поређењу са другим земљама ЦИЕ. Стога је у циљу свођења расхода за пензије у Србији на ниво просека земаља ЦИЕ (око 10% БДП), неопходно у 2015. и 2016. години наставити са њиховом индексацијом. С друге стране, старосни услови за пензионисање у Србији (65 за мушкарце и 60 за жене) су у просеку нижи него у другим европским државама, при чему велики број лица одлази у пензију по испуњењу услова у погледу година радног стажа, а не и година старости, услед чега је стварна просечна старост лица која одлазе у пензију знатно нижа од законом прописаних лимита. Тако су се у Србији половина жена и три четвртине мушкараца пензионисали пре пуне старосне доби, што је знатно више него у другим европским државама. То је последица чињенице да практично све државе у Европи у систему утврђивања пензија имају уграђене мере којима награђују пензионисање уз испуњење пуног старосног услова, што није случај и са Србијом. Такође, разлика у погледу старосног услова за пензионисање мушкараца и жена у Србији је међу највећима у Европи, где је већина земаља у претходној деценији знатно смањила или елиминисала ову разлику.

Полазећи од претходно наведеног, закључује се да је за обезбеђење дугорочне одрживости пензијског система у Србији, потребно у току 2014. године, уз детаљне анализе и широку јавну расправу, наставити са спровођењем пензијске реформе, која би обухватала следеће мере:

- наставак индексације пензија у односу на раст БДП у наредне три године, у складу са индексацијом плата;
- подизање доње старосне границе за пензионисање са 58 на 60 година живота;
- смањење разлике у погледу старосног услова за пензионисање мушкараца и жена, полазећи од праксе готово свих других европских држава. Та разлика (између мушкараца и жена) би се могла смањивати постепено, нпр. за по шест месеци у једној календарској години, тако да се до 2020. године граница за жене подигне на 63 године. Иако жене улажу велики напор у одгајању деце и вођењу домаћинства, просечан животни век жена у Србији је за пет година већи него код мушкараца, па је због тога постојећа разлика неоправдана. Осим тога, ова реформа би у наредним годинама смањила додатни притисак на пензијски систем до којег ће доћи услед негативних демографских трендова;
- увођење фактора актуарске правичности у пензијски систем, који би подразумевали да лицима која се пензионишу пре пуне старосне доби, пензија буде умањена за 6% за сваку годину испод старосне доби, обезбедило би подстицаје и награду за оне који одлуче да раде до пуне старосне доби. На овај начин би се систем учинио актуарски правичнијим, а постојали би и позитивни ефекти на смањење сиве економије (рада на црно), јер сада велики број пензионера у Србији који су се пензионисали пре пуне старосне доби наставља по пензионисању са неформалним (непријављеним) радом још неколико година. На овај начин би се већ кроз две године оствариле уштеде на

расходима за пензије за 0,1% БДП годишње, при чему би те уштеде са протоком година расле до 0,4% БДП;

- поштравање критеријума за доделу бенефицираног радног стажа, тако што би се то право ограничило искључиво на занимања која носе изложеност високом ризику (нпр. рудари, ватрогасци, полицајци и др.), али не и другим запосленим лицима у тим институцијама, који раде на административним и сличним пословима (нпр. није оправдано да административни радник у сектору рачуноводства у МУП или Војсци има бенефицирани радни стаж).

Предвиђено повећање старосне границе за пензионисање жена, увођење актуарских пенала за превремено пензионисање и поштравање критеријума за доделу бенефицираног радног стажа, обезбедило би уштеде на расходима за пензије већ од 2016. године, при чему ће се ефекти повећавати у наредном периоду.

Одређени број земаља ЦИЕ је у ранијој фази транзиције увео тзв. други стуб пензијског осигурања, тј. обавезно приватно пензијско осигурање засновано на принципу пуне капитализације. Да би увођење другог стуба пензијског осигурања било економски оправдано и обезбедило умерен износ пензија по том основу у будућности, неопходно је да доприноси за овај вид осигурања износе најмање 10% од зараде. С обзиром да је збирна стопа доприноса за социјално осигурање у Србији већ висока, њено повећање за додатних 10 или више процентних поена би имало веома негативне ефекте на запошљавање, привредни раст и рад на црно. Алтернативно, прерасподела постојећих прихода од доприноса (14% у први стуб, а 10% у други стуб) би довела до повећања дефицита Фонда ПИО и консолидованог фискалног дефицита више од 3% БДП. Трећа опција, која би подразумевала да сви новозапослени партиципирају у други стуб пензијског осигурања, а да постојећи запослени остану осигурани у оквиру првог стуба, такође би довела до настанка додатног фискалног дефицита у оквиру првог стуба, који би временом постајао све већи. Осим изразито негативних фискалних ефеката, увођење другог стуба пензијског осигурања у условима глобалне економске нестабилности носи и значајне нефискалне ризике. Тако је услед пада тржишта хартија од вредности имовина ових пензијских фондова у неким земљама ЦИЕ знатно опала, што је у неким земљама (нпр. Мађарска) довело до гашења овог стуба пензијског осигурања. Имајући у виду наведено, оцењује се да увођење другог стуба пензијског осигурања у овом тренутку није економски оправдано ни фискално изводљиво, већ да активности треба усмерити ка даљој параметарској реформи првог стуба пензијског осигурања у циљу јачања његове дугорочне одрживости.

Реформа система социјалне заштите

У складу са Стратегијом развоја социјалне заштите, Законом о социјалној заштити и Законом о финансијској подршци породици са децом наставиће се унапређење система социјалне заштите у правцу бољег таргетирања социјалне заштите и ефикаснијег финансирања програма новчане социјалне помоћи и дечијих додатака.

Планирано је повећање расхода за социјалну заштиту у 2015. години, пре свега повећање износа новчане социјалне помоћи као основног вида социјалне помоћи, с обзиром да ће пореске реформе и друге мере фискалне консолидације погодити сиромашне слојеве становништва. На тај начин ће се повећати број прималаца социјалне помоћи и износ помоћи по примаоцу, уз реформу критеријума за доделу помоћи. Тиме ће се повећати издвајања за таргетирану социјалну помоћ условљену имовинским стањем прималаца.

Реформа система социјалне заштите усмериће се на повећање помоћи најугроженијем становништву у наредне три фискалне године, уз истовремено укидање или промену неселективних и скупих програма социјалне заштите. Реформа ће обезбедити боље усмеравање расположивих средстава за социјална давања и прерасподелу постојећих издавања за социјалне намене, с обзиром да се у средњем року не може очекивати значајније повећање издвајања за социјалну заштиту због високог буџетског дефицита и јавног дуга.

На републичком и на локалном нивоу обезбедиће се већа селективност и таргетираност социјалне политике, како би ограничена средства буџета користиле породице и особе којима је помоћ најпотребнија. Социјална политика биће усмерена на програме заштите најсиромашнијих слојева становништва, с циљем да се обезбеди одрживост издвајања за социјалну помоћ. У том циљу, а на бази унапређења већ изграђене информатичке опремљености, израдиће се социјалне карте, како би се осигурао бржи, ефикаснији и бољи приступ правима и услугама из социјалне заштите.

Унапређење система социјалне заштите подразумева побољшање доступности и квалитета социјалне заштите, као и смањење административних баријера за добијање социјалне помоћи у складу са имовинским статусом корисника. При томе, нужно је повећати финансијску одрживост система социјалне заштите. У том циљу планира се интензивнија провера имовинског стања корисника дечијих и борачких накнада као најскупљих програма социјалне помоћи у складу са законом.

Реформа предузећа у реструктурирању

Министарство привреде ће припремити Акциони план за оздрављење потенцијално просперитетних компанија и гашење пословно неуспешних предузећа из портфолија Агенције за приватизацију (615 предузећа која запошљавају око 100.000 радника), с посебним аналитичким приказом финансијског стања, имовине и обавеза предузећа у реструктурирању (179 предузећа у поступку реструктурирања која запошљавају око 54.000 радника). При томе, обезбедиће се поуздано финансијско извештавање које захтева одговарајуће измене Закона о рачуноводству и Закона о ревизији, којима се уводи обавеза примене међународних стандарда у области рачуноводства и ревизије.

Након дванаест година транзиције у Србији преостала предузећа у реструктурирању добијају директне и индиректне буџетске субвенције и на тај начин утичу на повећање укупних расхода и фискалног дефицита. За предузећа у реструктурирању, према проценама Светске банке, у 2012. години издвојено је око 750 мил. евра у виду директних и индиректних субвенција (све врсте фискалних трошкова насталих по основу трансфера новца или по основу неплаћања доспелих јавних прихода).

Предузећа у поступку реструктурирања су опстајала захваљујући томе што су била заштићена од принудне наплате-блокаде рачуна и стечаја и у досадашњем пословању су акумулирала губитак изнад висине капитала у износу од 75 млрд динара. Изменама Закона о приватизацији институт принудне наплате је орочен до 30. јуна 2014. године, што је захтевало да предузећа заврше реструктурирање у овом року. Новим законом о приватизацији и изменама Закона о стечају и Закона о раду, уредиће се начини и поступци реструктурирања и приватизације ових предузећа, стечајни поступак и финансирање социјалних програма за вишкове запослених у овим предузећима. Нова системска решења су неопходна за реструктурирање 179 предузећа која су значајна по броју запослених и вредности имовине којом располажу, а са друге стране генеришу највеће обавезе и губитке, као и других предузећа из портфолија Агенције за приватизацију.

Од укупно 179 предузећа у поступку реструктурирања, у трећем кварталу 2013. године убрзан је поступак реструктурирања 27 предузећа кроз ликвидацију или стечај, а за која нема заинтересованог купца и која не обављају делатност (холдинг предузећа), а имају одређену имовину и мали број запослених. За предузећа у реструктурирању која се не приватизују до законом утврђеног рока биће покренут стечајни или ликвидациони поступак, на предлог Агенције за приватизацију. У стечај ће отићи и друга предузећа из портфолија Агенције за приватизацију код којих не успе продаја капитала или се на други начин не нађе одрживо пословно решење до истека законом утврђеног рока.

Преосталих 135 предузећа у реструктурирању и 419 других предузећа из портфолија Агенције за приватизацију која запошљавају око 36.000 радника, такође ће се приватизовати у

року и по методама, који се утврде новим законом о приватизацији. При томе, водиће се рачуна о динамици покретања стечајног поступка за предузећа за која се не нађе купац, зависно од административних капацитета и трошкова спровођења стечајног поступка и трошкова исплате социјалних програма. Одлуке о начину приватизације предузећа у реструктурирању и других предузећа у портфолију Агенције за приватизацију доносиће Министарство привреде, а Влада ће одлучивати о приватизацији предузећа која су од посебног интереса за државу.

Главни циљ реструктурирања неуспешних предузећа је здрава привреда на здравим системским темељима која генерише пораст запошљавања који води реалном расту зарада и животног стандарда. Ради остварења тог крајњег циља економске политике потребно је успоставити ефикасно и ликвидно тржиште са регулисаним монопољима тамо где су природно потребни. У тржишној утакмици одржаће се и ојачати здраве компаније које запошљавају радну снагу и уводе иновације и имају реалан производ и тржиште. При томе, компаније је потребно растеретити пореских и квазифискалних намета, што је снажан стимуланс за запошљавање и раст фирми и за легално стицање добити у обављању, пре свега, производних делатности.

Реформа јавних предузећа и јавних друштава капитала

Надлежни органи на републичком и локалном нивоу, у оквиру делокруга рада, до краја 2013. године припремиће аналитичке прегледе финансијског стања, имовине и обавеза за сва јавна предузећа, са циљем њиховог реструктурирања и оздрављења.

Приоритетне реформске активности и мере за успостављање ефикасног сектора јавних предузећа су:

- увођење стандарда одговорног корпоративног управљања и стварање одговорног професионалног менаџмента. При томе, обезбедиће се независност управа јавних предузећа и ефикасна контролна улога Владе. Накнаде за управе јавних предузећа зависиће од остварених планова и постигнутих резултата. Тиме би се превазишли проблеми овог дела привреде везани за лоше корпоративно управљање уз мешање државе и политике у привреду, вођење социјалне политике са утицајем државе на политику цена и политику запошљавања код јавних предузећа.
- дефинисање критеријума ефикасности за мерење пословних перформанси јавних предузећа. Раст ефикасности јавних предузећа подразумева смањење директних и индиректних субвенција и подизање цена услуга јавних предузећа на економски ниво. Паралелно са утврђивањем критеријума ефикасности потребна је даља либерализација делатности у којима послују јавна предузећа, а које немају карактер природног монопола (производња електричне енергије, превоз у железничком саобраћају, одређене комуналне делатности), што би утицало на повећање ефикасности привреде, бољи квалитет јавних услуга, већу финансијску дисциплину и смањење корупције.
- завршетак претварања великих државних предузећа у акционарска друштва, уз одговарајуће регулисање њихових специфичности у обављању делатности од општег интереса у нетржишним условима. Корпоратизацијом ће се поједноставити правни оквир и смањити трошкови и ризици пословања, омогућити лакша промена структуре и облика капитала и побољшати услови кредитирања и обезбедити привлачење приватних инвестиција. То ће подстаћи тржишна правила пословања и дугорочно побољшати квалитет јавних услуга.
- повећање ефикасности и продуктивности јавних предузећа на бази бољег управљања, унапређења пословања, технолошких унапређења, рационализације броја запослених и кроз приватизацију јавних предузећа која могу да послују у конкурентским условима, либерализацију цена производа и услуга тих предузећа и подизање цена производа и услуга јавних предузећа до нивоа оправданих трошкова, значајно ће допринети

смањењу јавне потрошње и фискалног дефицита путем смањења државних директних и индиректних субвенција.

- транспарентност пословања јавних предузећа кроз редовно објављивање годишњих/полугодишњих извештаја, као што су збирни извештаји о пословању јавних предузећа, финансијски извештаји, као и извештаји о јавним набавкама, додељеној помоћи, субвенцијама и добијеним гаранцијама, финансијским ризицима, о пословању са повезаним лицима и слично.
- успостављање ефикасног механизма за контролу пословања јавних предузећа. У том циљу утврдиће се правила, садржина и методологија за израду пословних планова и рокови за њихову израду, као и правила и кључних индикатора за оцену успешности пословања јавних предузећа и за оцену рада управе јавних предузећа најмање једном годишње.
- реструктурирање дугова јавних предузећа и постепено прекидање с праксом давања гаранција на задуживање јавних предузећа.

Реформа система субвенција

Успоставиће се транспарентан систем планирања, доделе и контроле трошења свих буџетских субвенција, уз значајне промене структуре и механизма доделе субвенција. Сви програми који се субвенционирају биће саставни део закона о буџету за наредну фискалну годину. Надлежно министарство подносиће Влади годишњи извештај о начину расподеле субвенција и ефектима додељених субвенција.

С обзиром да нереструктурирана и неприватизована предузећа која се налазе под државном контролом обарају перформансе привреде и подстичу финансијску недисциплину и корупцију, неопходно је убрзати реструктурирање и приватизацију тих предузећа, што ће допринети смањењу укупних расхода за субвенције.

Стварање здраве и одрживе привреде засноване на расту и конкурентности захтева измену постојећег модела субвенционисања привреде. Из буџета Републике биће финансирано функционисање предузећа у реструктурирању, чији се статус може решити до истека рока утврђеног законом о приватизацији. Поред тога, држава ће финансирати функционисање јавних предузећа која не могу да позитивно послују у условима конкуренције, уз обавезу да се реструктурирају.

На нивоу локалних самоуправа планира се смањење субвенција локалним комуналним предузећима, уз унапређење њихове трошковне ефикасности и подизање цена одређених комуналних услуга. Планирана је приватизација или јавно-приватно партнерство код локалних комуналних предузећа која немају карактер природног монопола.

Оријентација је да се директне и индиректне субвенције компензују побољшањем амбијента за пословање кроз „гиљотину” прописа, смањење броја дана и броја процедура за добијање грађевинске дозволе, уступање земљишта, већу флексибилност тржишта рада, бољу заштиту конкуренције и мање пореско и квазифискално оптерећење привреде и становништва.

Предвиђена је промена политике субвенција пољопривреди у правцу подстицања инвестиција ради повећања продуктивности и конкурентности пољопривреде и унапређења пољопривредне инфраструктуре.

Реформа управљања јавним финансијама

У оквиру система управљања јавним финансијама посебан значај имају измене Закона о буџетском систему којима се унапређује систем контроле броја запослених и масе плата у јавном сектору. У наредне три фискалне године, поред примене рестриктивне индексације плата и пензија, значајни ефекти се очекују од унапређења система контроле плата и броја запослених у јавном сектору на основу јединственог регистра и централизованог обрачуна

примања свих запослених у јавном сектору. За спровођење ових мера у наредној години биће неопходне измене Закона о буџетском систему, измене Закона о државним службеницима и намештеницима и платама државних службеника и намештеника, као и измене других прописа којима су регулисана примања запослених у јавном сектору (полиција, одбрана, судство, просвета, здравство, итд).

У циљу успостављања Регистра запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица у јавном сектору Влада је крајем августа 2013. године усвојила уредбу којом су прописани изглед и садржај образаца на којима корисници јавних средстава достављају податке који се уносе у Регистар, начин попуњавања образаца и начин њихове обраде и достављања. На бази ове уредбе Управа за трезор је у утврђеном року успоставила јединствен Регистар запослених и ангажованих лица у јавном сектору који је основа да се у току 2014. године почне са фазним увођењем централизованог обрачуна примања запосленима и ангажованим лицима у јавном сектору. Тиме ће се омогућити праћење свих издатака за запослене у јавном сектору као што су зараде, плаћања за прековремени и ноћни рад, бонуси и сви други издаци и створити услови за елиминисање свих фиктивних и непотребних расхода за запослене у јавном сектору. Регистар ће водити Управа за трезор у електронском облику уз обавезу свих корисника јавних средстава на свим нивоима (органи, организације, регулаторна тела и агенције) да месечно достављају податке о броју запослених и ангажованих на раду по било ком основу и о њиховим примањима.

Успостављање централног регистра запослених у јавном сектору је у завршној фази. Регистар ће обухватити све директне и индиректне кориснике буџета Републике, буџета локалних самоуправа, организације обавезног социјалног осигурања, јавне агенције као и друга правна лица која су под контролом државе, као и сва јавна предузећа на републичком и локалном нивоу. Очекује се да ће централизовани обрачун личних примања за запослене у републичкој администрацији и јавним службама отпочети у току 2014. године.

На основу података о стварном броју запослених из Регистра урадиће се анализа за претходни период и на бази ње утврдити потребан број запослених у свакој области јавног сектора и извршити измене прописа који регулишу ново запошљавање и напредовање. Циљ је да се остваре значајне буџетске уштеде у државној управи и јавним службама и да се подигне ефикасност државне управе и јавних служби. Стога ће се у 2014. години извршити реформа политике зарада и других примања у јавном сектору кроз увођење стандардизованих платних разреда, корекцију коефицијената и начина напредовања и награђивања запослених и корекција начина утврђивања накнада за чланство у органима управљања, комисијама и сл. што ће бити један од услова за отпочињање централизованог обрачуна личних примања у републичкој администрацији и јавним службама. Поред тога, ради утврђивања оптималног броја и структуре запослених у јавном сектору спровешће се циљана рационализација усмерена на повећање трошковне ефикасности и квалитета јавних услуга. Ефекти ових мера очекују се најкасније у 2015. години и наредним годинама.

До краја 2013. године и у току 2014. године спровешће се свеобухватна припрема институција за увођење програмског буџетирања које је према Закону о буџетском систему предвиђено за буџетску 2015. годину. У том циљу утврдиће се методологија којом ће се уредити начин израде и садржај програмског буџета за све буџетске кориснике, након чега ће се интензивирати обуке и укључивање буџетских корисника у буџетски процес. За разлику од линијског и постојећег програмског буџета у пилот министарствима, овом методологијом, између осталог, биће омогућено праћење програма, пројеката и програмских активности као и припадајућих финансијских средстава по секторима који одговарају подели у оквиру секторског приступа за планирање помоћи ЕУ. Поред тога, обезбедиће се праћење средстава уложених у спровођење активности у преговарачком процесу са ЕУ у оквиру поглавља 35. Такође, израдом програмског буџета применом ове методологије биће доступне информације о томе колико средстава се улаже по регионима у Републици Србији.

Усвојене измене Закона о буџетском систему, у делу који се односи на капиталне инвестиције, допринеће даљем успостављању планског приступа капиталним инвестицијама кроз дефинисање појма капиталног пројекта, као и прописивање доношења подзаконског акта којим ће се ближе уредити садржај и начин припреме капиталних пројеката. Поред тога, прописана је и обавеза буџетских корисника да у роковима предвиђеним буџетским календаром Министарству финансија доставе предлоге капиталних пројеката, након њихове оцене. Поступак оцене капиталних пројеката уређује се актом Владе. Очекивани ефекти наведених измена су: (1) ефикаснија, економичнија и ефективнија реализација, односно побољшање трошковне ефикасности инвестиција; (2) успостављање правног основа за поступак оцене капиталних пројеката, односно cost-benefit и анализе оправданости, што ће допринети утврђивању правих приоритета, бољој координацији и транспарентности у одабиру капиталних пројеката и (3) обезбеђење предуслова за већу одговорност и механизма за унапређење управљања капиталним пројектима.

Уведена је, такође, одговорност корисника буџетских средстава за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи ЕУ, а када су средства финансијске помоћи ЕУ дата на управљање Републици Србији, у складу са међународним споразумом између Републике Србије и ЕУ, одговорни су и за правилно планирање износа расхода који ће се финансирати из финансијске помоћи ЕУ.

Реформа управљања локалним јавним финансијама

У циљу јачања фискалне одговорности локалних самоуправа ревидираће се систем трансфера са циљем да се локалне самоуправе подстакну на спровођење планираног реструктурирања локалних јавних предузећа. Тиме би се обезбедило смањење субвенција комуналним предузећима и повећање квалитета њихових услуга. Истовремено би се локалне самоуправе подстакле да у већој мери користе свој фискални капацитет.

Приоритетне активности и мере на унапређењу локалних јавних финансија су:

- побољшање контроле расхода на локалном нивоу и ограничење раста запослености, плата и субвенција у локалним самоуправама, као и пренос одређених надлежности са нивоа Републике на локалну самоуправу у области саобраћајне инфраструктуре, образовања, здравствене и социјалне заштите;
- унапређење јавних политика на локалном нивоу и повећање ефикасности услуга које пружа локална самоуправа, путем већих инвестиција у локалне развојне пројекте и раст трошковне ефикасности инвестиција;
- убрзање процеса враћања имовине локалној самоуправи;
- побољшање пословног амбијента на локалном нивоу кроз уклањање административних баријера, укидање непотребних бирократских процедура, увођење електронске управе и смањење корупције;
- законско регулисање правила (критеријума) за утврђивање нивоа развијености локалних самоуправа која су основ за трансфере јединицама локалне самоуправе;
- повезивање висине трансфера и степена наплате изворних прихода јединица локалне самоуправе.

Реформа пореског система

Раст запослености у Србији у наредном периоду је могућ искључиво након динамичнијег покретања привредне активности, при чему су раст инвестиција и извоза једини механизми одрживог раста привредне активности у наредним годинама. С тим у вези, Министарство финансија ће у наредном периоду започети рад на реформи пореског система, са циљем да се:

- подстакне привредни раст заснован на инвестицијама и извозу, који ће генерисати динамичан раст запослености;

- обезбеди потпуна хоризонтална правичност у опорезивању, тако да лица са истим дохоцима и имовином сnose исти порески терет;
- унапреди вертикална правичност у опорезивање, кроз прераспodelу пореског оптерећења по нивоима доходака;
- смање ризици повезани са применом пореза кроз прецизирање појединих одредби пореских прописа и уједначавање приступа у погледу њиховог тумачења;
- изврши додатно усклађивање пореских прописа и праксе са правилима прописаним директивама ЕУ као и са добром праксом развијених европских држава;
- размотри, у средњем року, постепено смањење пореског оптерећења инпута, нарочито рада, пребацивањем тежишта пореске политике са намета на рад на друге изворе пореских прихода, и то искључиво на начин који би са сигурношћу био најмање билансно неутралан.

Реформа пореског система представља једну од најбитнијих системских реформи у јавним финансијама и привреди земље. Из тог разлога је неопходно у реформу ући на основу претходно урађених детаљних анализа ефеката могућих сценарија реформе, због чега ће се она спроводити фазно, почев од 2015. године.

У периоду од 2006. године обим и вредност добара и услуга које држава обезбеђује континуирано су повећавани (динамичан раст зарада и пензија, повећање субвенција и др.), док су основни порески облици у том периоду у више наврата снижавани (увођење неопорезивог дела зараде, снижење стопе пореза на зараде са 14% на 12%, па са 12% на 10%, уз раст стопе доприноса за ПИО и раст неопорезивог дела зараде, пребацивање неких добара у групу опорезиву по сниженој ПДВ стопи и др.), услед чега је дошло до настанка високог фискалног дефицита, структурне природе. Стога пореска реформа не може имати за циљ смањење укупног пореског оптерећења, већ мора бити осмишљена и спроведена на приходно неутралан начин. Ипак, полазећи од нових емпиријских студија и искустава других европских земаља, закључује се да је могуће прераспodelом пореског оптерећења између различитих врста макроекономских пореских основица, деловати подстицајно на инвестиције, извоз и запошљавање. С тим у вези, Министарство финансија ће у току прве половине 2014. године, коришћењем савремених метода економске анализе, извршити темељну анализу различитих модалитета пореске реформе, са циљем да се дефинише концепт реформе који би имао највеће позитивне ефекте на инвестиције, извоз и запошљавање. Уколико резултати буду показали да се таквом реформом могу остварити знатни резултати у погледу подстицања инвестиција, извоза и запошљавања, предлог ће бити упућен на широку јавну расправу са циљем да се у конципирање овако крупне реформе укључи релевантна стручна, али и најшира јавност. На основу тога, биће конципиран коначан предлог темељне пореске реформе, који би у другој половини године био упућен на разматрање Народној скупштини Републике Србије. Истовремено, у другој половини 2014. године биће интензивирани активности на припреми Пореске управе и самих пореских обвезника за администрирање и примену новог система опорезивања, тако да се са применом новог режима опорезивања крене од јануара 2015. године. У 2015. и 2016. години интензивно ће се радити на примени новог режима опорезивања, и истовремено ће се пратити његови ефекти у циљу правовременог реаговања на уочене потешкоће повезане са његовом применом.

Када је реч о даљем фином подешавању основних пореских облика, Министарство финансија ће полазећи од својих анализа и сугестија релевантних друштвених чинилаца (синдиката, привредних комора, удружења послодаваца, удружења страних инвеститора, независних истраживачких институција, и др.) континуирано радити на даљем унапређењу законодавног оквира за примену и администрирање постојећих пореских облика. Иако је у том погледу у претходном периоду извршен битан напредак, фино подешавање пореског система представља континуиран процес, услед тога што савремени пословни процеси доводе до отварања нових питања повезаних са опорезивањем. Циљ овог сегмента пореске реформе биће смањење неизвесности, ризика и трошкова повезаних са пословањем у Србији.

Такође, у контексту преговора о приступању ЕУ биће вршено даље усклађивање пореских прописа са важећим и новим директивама ЕУ. У том погледу се ипак не очекују значајнији изазови, будући да су они порески облици који су на нивоу ЕУ високо хармонизовани (пре свега ПДВ и акцизе) и у Србији у највећој мери усклађени са тим правилима. Истовремено, полазећи од добре пореске (анти-евазционе) праксе развијених држава, радиће се на даљем унапређењу домаћег институционалног оквира.

У 2014. години биће у потпуности завршен процес преласка на електронско подношење пореских пријава, као и увођења јединствене пореске пријаве за запослене, као и јединственог рачуна за уплату фискалних дажбина које се плаћају на приходе запослених лица. На тај начин ће се у знатној мери смањити регулаторни трошкови примене пореских прописа. Паралелно са тим, Министарство финансија ће интензивирати активности на организационом, техничко-технолошком и кадровском јачању Пореске управе у циљу даље модернизације и повећања ефикасности њеног рада.

У оквиру унапређења законодавног оквира постојећих пореских облика током 2014. године донеће се закон о накнадама за коришћење јавних добара којим ће се објединити све дажбине које се плаћају на коришћење природних вредности, добара од општег интереса и добара у општој употреби (скраћено јавних добара), које су прописане у 17 непореских закона. У прошлој години многе дажбине су укинуте, у склопу укидања бројних парафискалних намета (138). Доношењем новог закона о накнадама значајно би се унапредила транспарентност система јавних прихода и обезбедила предвидивост трошкова пословања привреде, као и повећали приходи из ових извора, уз поделу надлежности за контролу и наплату прихода од накнаде за коришћење јавних добара. Истовремено би се онемогућило увођење скривених пореза кроз прописивање накнада које нису повезане са коришћењем одређеног јавног добра.

Прилог 1: Пројекција основних макроекономских индикатора

<i>Исказано у процентима осим ако није другачије назначено</i>	2013	2014	2015	2016
Стопа реалног раста БДП	2,0	1,0	1,8	2,0
БДП по текућим тржишним ценама (у милионима динара)	3.761.288	4.007.841	4.292.141	4.583.749
БДП у еврима (у милионима)	32.878,4	33.737,7	34.893,8	36.093,4
<i>Извори раста: процентне промене у константним ценама</i>				
Лична потрошња	-1,2	-1,8	-0,6	-0,3
Државна потрошња	-3,0	-2,2	-4,4	-3,6
Инвестиције у фиксни капитал	-3,4	4,7	9,6	8,9
Промена залиха као % БДП	0,0	0,0	0,0	0,0
Извоз робе и услуга	14,0	6,4	7,0	7,7
Увоз робе и услуга	2,3	1,6	3,5	4,6
<i>Допринос расту БДП</i>				
Финална домаћа тражња	-2,3	-0,9	0,8	1,2
Инвестициона потрошња	-0,7	1,0	2,1	2,1
Лична потрошња	-1,0	-1,4	-0,4	-0,2
Државна потрошња	-0,6	-0,4	-0,9	-0,7
Промена у залихама	0,0	0,0	0,0	0,0
Спољно-трговински биланс робе и услуга	4,3	1,9	1,0	0,8
<i>Раст бруто додате вредности делатности</i>				
Пољопривреда	18,6	0,0	2,0	3,0
Индустрија	3,3	3,2	3,5	3,8
Грађевинарство	-18,5	14,5	6,6	7,9
Услуге	0,6	-0,2	0,9	0,9
<i>Допринос расту бруто додате вредности по делатностима</i>				
Раст бруто додате вредности	2,0	1,0	1,8	2,0
Пољопривреда	1,7	0,0	0,2	0,3
Индустрија	0,7	0,7	0,7	0,8
Грађевинарство	-0,7	0,5	0,2	0,3
Услуге	0,4	-0,1	0,6	0,6
<i>Кретање цена</i>				
БДП дефлатор	8,9	5,5	5,2	4,7
Потрошачке цене (годишњи просек)	8,4	5,5	5,2	5,0
Потрошачке цене (крај периода)	5,5	5,5	5,0	4,5
<i>Кретања у спољном сектору</i>				
Извоз робе (ф.о.б) у мил. евра	10.646	11.681	12.910	14.375
Увоз робе (ф.о.б) у мил. евра	14.771	15.281	16.130	17.206
Салдо трговинског рачуна	-4.125	-3.600	-3.220	-2.831
Извоз робе и услуга (% БДП)	42,2	44,7	47,1	50,1
Увоз робе и услуга (% БДП)	54,1	54,7	55,8	57,5
Нето извоз добара и услуга (% БДП)	-11,9	-10,0	-8,6	-7,4
Салдо текућег рачуна (% БДП)	-6,0	-4,5	-4,0	-3,5
Национална штедња (% БДП)	9,6	11,7	13,5	15,2
Домаће јавне инвестиције (% БДП)	2,9	3,2	3,6	3,1
Инвестициони рацио (% БДП)	19,1	20,0	21,4	22,7
<i>Запосленост</i>				
Стопа незапослености, 15+	24,0	24,6	24,6	24,0

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА
ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Прилог 2: Износ ненаменских трансфера јединицама локалне самоуправе за 2014. годину

Р.Б.	ОПШТИНА/ГРАД	ТРАНСФЕРИ 2014
1	Ада	90.676.873
2	Александровац	229.611.327
3	Алексинац	498.167.212
4	Алибунар	175.413.738
5	Апатин	162.829.785
6	Аранђеловац	202.936.559
7	Ариље	91.032.672
8	Бабушница	240.618.064
9	Бајина Башта	136.973.066
10	Баточина	112.099.073
11	Бач	117.262.304
12	Бачка Паланка	204.094.102
13	Бачка Топола	158.418.215
14	Бачки Петровац	116.766.422
15	Бела Паланка	227.942.308
16	Бела Црква	200.444.588
17	Београд	0
18	Беочин	48.627.273
19	Бечеј	154.626.570
20	Блаце	162.765.657
21	Богатић	339.075.746
22	Бојник	217.399.828
23	Бољевац	205.774.958
24	Бор	226.956.863
25	Босилеград	255.927.649
26	Брус	184.482.099
27	Бујановац	391.927.698
28	Ваљево	388.041.467
29	Варварин	247.601.878
30	Велика Плана	307.501.600
31	Велико Градиште	192.545.052
32	Владимирци	198.117.049
33	Владичин Хан	267.153.627
34	Власотинце	346.808.718
35	Враће	397.630.668
36	Врбас	166.026.404
37	Врњачка Бања	88.815.082
38	Вршац	155.853.801
39	Гаџин Хан	162.442.778
40	Голубац	176.621.798
41	Горњи Милановац	224.150.456
42	Деспотовац	254.570.880
43	Димитровград	105.353.366
44	Дољевац	194.260.170
45	Жабал	180.688.749
46	Жабари	181.542.087
47	Жагубица	266.182.407
48	Житиште	198.882.224
49	Житорађа	218.131.394
50	Зајечар	288.354.282
51	Зрењанин	202.787.952
52	Ивањица	322.897.726
53	Инђија	142.402.405
54	Ириг	86.050.730
55	Јагодина	321.660.436
56	Кањижа	70.777.340
57	Кикинда	181.468.001

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ

Р.Б.	ОПШТИНА/ГРАД	ТРАНСФЕРИ 2014
58	Кладово	159.156.644
59	Кнић	192.622.590
60	Књажевац	409.681.070
61	Ковачица	225.436.322
62	Ковин	223.438.083
63	Косјерић	43.072.619
64	Коцељева	158.449.034
65	Крагујевац	426.319.343
66	Краљево	746.288.490
67	Крупањ	258.610.783
68	Крушевац	466.901.040
69	Кула	194.909.532
70	Куршумлија	273.765.140
71	Кучево	271.355.853
72	Лајковац	23.463.193
73	Лапово	39.445.348
74	Лебане	315.430.112
75	Лесковац	896.973.298
76	Лозница	516.503.831
77	Лучани	165.996.102
78	Љиг	124.435.131
79	Љубовија	194.959.798
80	Мајданпек	219.188.277
81	Мали Зворник	134.654.953
82	Мали Иђош	96.630.970
83	Мало Црниће	208.437.171
84	Медвеђа	206.871.246
85	Мерошина	192.299.179
86	Мионица	158.429.600
87	Неготин	250.069.595
88	Ниш	633.997.549
89	Нова Варош	188.253.034
90	Нова Црња	115.794.170
91	Нови Бечеј	150.062.806
92	Нови Кнежевац	102.015.724
93	Нови Пазар	559.030.639
94	Нови Сад	918.682.241
95	Опово	83.677.569
96	Осечина	175.006.161
97	Оџаци	226.136.696
98	Панчево	84.544.580
99	Параћин	282.823.609
100	Петровац	414.398.661
101	Пећинци	66.755.678
102	Пирот	300.550.163
103	Планишће	178.921.542
104	Пожаревац	111.620.139
105	Пожега	203.414.788
106	Прешево	388.610.506
107	Прибој	294.491.228
108	Пријеполје	443.912.201
109	Прокупље	338.543.436
110	Ражањ	184.009.348
111	Рача	182.714.590
112	Рашка	196.337.900
113	Рековац	183.485.656
114	Рума	231.215.517
115	Свилајнац	212.912.271
116	Сврљиг	257.113.059
117	Сента	91.930.727

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА**ЗА 2014. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2015. И 2016. ГОДИНУ**

Р.Б.	ОПШТИНА/ГРАД	ТРАНСФЕРИ 2014
118	Сечањ	128.010.682
119	Сјеница	415.226.768
120	Смедерево	371.947.865
121	Смедеревска Паланка	292.954.759
122	Сокобања	157.643.188
123	Сомбор	381.737.563
124	Србобран	77.756.702
125	Сремска Митровица	254.994.496
126	Сремски Карловци	36.768.320
127	Стара Пазова	175.065.415
128	Суботица	240.430.956
129	Сурдулица	238.054.481
130	Темерин	104.794.238
131	Тител	134.820.696
132	Топола	154.656.775
133	Трговиште	205.644.981
134	Трстеник	465.658.366
135	Тутин	446.950.837
136	Ћићевац	107.699.556
137	Ђуприја	194.203.986
138	Уб	92.687.064
139	Ужице	228.113.946
140	Црна Трава	89.166.683
141	Чајетина	75.432.191
142	Чачак	287.670.506
143	Чока	160.771.502
144	Шабац	299.422.232
145	Шид	206.153.535
УКУПНО:		33.307.366.000