

**Нацрт**

**ПРОГРАМ ЕКОНОМСКИХ РЕФОРМИ  
ЗА ПЕРИОД ОД 2023. ДО 2025.  
ГОДИНЕ**

**Београд, децембра 2022. године**

## Садржај

1. ОПШТИ ОКВИР И ЦИЉЕВИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	2
2. СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА	3
3. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР	13
3.1. ПРОЦЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЕКОНОМСКОГ ОКРУЖЕЊА	13
3.2. НОВИЈА ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА	16
3.3. СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОЕКОНОМСКИ СЦЕНАРИО	26
3.4. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИО И РИЗИЦИ	32
4. ФИСКАЛНИ ОКВИР	33
4.1. СТРАТЕГИЈА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И СРЕДЊОРОЧНИ ЦИЉЕВИ	33
4.2. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2021. ГОДИНИ	34
4.3. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ У ПЕРИОДУ 2022–2024. ГОДИНЕ	43
4.4. ЦИКЛИЧНО ПРИЛАГОЂЕНИ ФИСКАЛНИ БИЛАНС	50
4.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ	52
4.6. АНАЛИЗА ОСЕТЉИВОСТИ И ПОРЕЂЕЊЕ СА ПРЕТХОДНИМ ПРОГРАМОМ	55
4.7. КВАЛИТЕТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	64
4.8. ФИСКАЛНО УПРАВЉАЊЕ И БУЏЕТСКИ ОКВИРИ	66
5. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ 2023-2025.	68
5.1. ИДЕНТИФИКАЦИЈА ТРИ КЉУЧНА ИЗАЗОВА ЗА КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНИ РАСТ И ПОВЕЗАНЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ	68
<i>Кључни изазов број 1: Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва</i>	68
<i>Кључни изазов број 2: Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције</i>	85
<i>Кључни изазов број 3: Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта</i>	93
5.2. АНАЛИЗА ПРЕПРЕКА У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА (КОЈЕ НИСУ ПОКРИВЕНЕ У ОДЕЉКУ 5.1) И ОДГОВАРАЈУЋЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ	105
5.2.1. Област УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	105
5.2.2. Област ЗЕЛЕНА ТРАНЗИЦИЈА	109
5.2.3. Област ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА	113
5.2.4. Област ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ И СМАЊЕЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ	121
5.2.5. Област ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ	121
5.2.6. Област РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	128
5.2.7. Област РЕФОРМА ТРЖИШТА ЕНЕРГЕТИКЕ	132
5.2.8. Област РЕФОРМА ТРЖИШТА ТРАНСПОРТА	133
5.2.9. Област ПОЉОПРИВРЕДА, ИНДУСТРИЈА И УСЛУГЕ	138
5.2.10. Област ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ	149
5.2.11. Област ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА	151
5.2.12. Област СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ИНКЛУЗИЈА	151
5.2.13. Област СИСТЕМ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ	151

## 1. ОПШТИ ОКВИР И ЦИЉЕВИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Економска политика у наредном периоду обликована је изласком из једне, и уласком у нову кризу. Изласком из двогодишње кризе, изазване пандемијом, очекивао се један мирнији период који би омогућио економској, пре свега фискалној политици, предах и довољно времена да се врати на одрживу путању. Међутим реалност је другачија. Сукоб у Украјини интензивирао је постојеће и донео нове ризике који у потпуности мењају и међународно окружење и економску политику у земљи. Глобална, растућа инфлација, интензивирана енергетска криза пред креаторе економске политике постављају велике изазове. Геополитичка криза је краткорочне инфлаторне притиске учинила постојаним, уз велику вероватноћу њиховог дугорочног присуства у глобалној економији. Истовремено, очекује се да ће повећана неизвесност на глобалном нивоу утицати негативно на токове капитала према земљама у успону, посебно ако се има у виду циклус поопштравања монетарних политика водећих централних банака. Осим привремених фактора, економске трендове карактеришу и структурне промене геополитичког и економског окружења вођене процесима деглобализације, неповољним демографским кретањима и убрзане зелене транзиције.

Фискална политика има посебну улогу у условима растуће неизвесности. Улога фискалне политике била је кључна у протекле две пандемијске године. Избијањем сукоба у Украјини и повећањем глобалне неизвесности, околности у којима фискална политика може да делује су се у потпуности промениле. Државе се сада суочавају са условима високе и растуће инфлације, успоравањем раста и поопштравањем услова за финансирање дефицита. Пред фискалну политику стављају се нови изазови. Поремећаји у енергетском сектору уз растуће трошкове привреде и одржавања стандарда становништва захтевају нови сет мера. Трошкови за енергетику (набавка енергената, субвенционисање цене гаса и сл.) узимају добар део фискалног простора, примања становништва (плате у јавном сектору и пензије) усклађују се у циљу очувања животног стандарда. Неопходно је и даље очувати ниво капиталних инвестиција, преко потребних као подршка привредном расту. На крају, од изузетне важности је очување фискалне дисциплине у условима високе неизвесности. Република Србија поднела је захтев за нови Аранжман из предострожности са ММФ који ће подржати напоре за очување макроекономске и фискалне стабилности. Правци фискалне политике дефинисани су ка смањењу дефицита и дуга у средњем року. Након изузетних околности, које су повећале трошкове буџетске подршке сектору енергетике у 2022. и делом у 2023. години, очекује се, након спроведених структурних реформи и промена у међународном окружењу да ови трошкови изостану, односно не захтевају буџетску интервенцију у средњем року. У правцу очувања фискалне стабилности редефинисана су и фискална правила која преузимају улогу чувара одрживе фискалне позиције у средњем року.

## 2. СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА

Испуњење Препоруке (*policy guidance* – PG) за појединачне политике као део Заједничких закључака, у вези са Програмом економских реформи (ЕРП) 2022-2024, који су усвојени на састанку ECOFIN Савета, одржаном 13. маја 2022. године у Бриселу, у оквиру „Економског и финансијског дијалога између ЕУ и Западног Балкана и Турске“, рефлектују се у бројним реформским мерама и активностима Владе Републике Србије.

### 2.1. Испуњење Препорука ЕКОФИН Савета из маја 2022. за Републику Србију

*1. Ако је потребно, искористити расположиви фискални простор у буџету за 2022. годину за ублажавање потенцијалних утицаја негативних шокова кроз циљану фискалну подршку усмерену ка угроженим домаћинствима и предузећима; под условом да је привредни опоравак стабилан, планирати постепени повратак на дефицит близу баланса у буџету за 2023. годину и средњорочни фискални оквир.*

Средњорочни фискални оквир предвиђа даље смањење дефицита и дуга и поред значајног раста расхода везаних за енергенте и ублажавање ефеката раста њихових цена. Велики део ових средстава обезбеђен је из фискалног простора креираног бољом наплатом прихода од очекиване и контролом расходне стране у претходном периоду.

*Ограничити укупну потрошњу на зараде као проценат БДП-а усвајањем одговарајућег механизма индексације зарада и предузимањем корака ка добро осмишљеној реформи система исплате зарада у јавном сектору. Усвојити веродостојан и обавезујући систем фискалних правила који би требао да ступи на снагу од 2023. године како је предвиђено у ЕРП-у.*

Према договору са ММФ, очекује се да нови систем фискалних правила буде усвојен до краја 2022. године и да ступи на снагу 2023. године, а део постављених фискалних правила биће механизам индексације плата који ће обезбеђивати ограничење индексације зарада растом бруто домаћег производа. Реформа система зарада предвиђена је за 2025. годину, такође у договору са ММФ.

*2. Смањити сиву економију, ојачати наплату ПДВ-а и унапредити процес пореске контроле, финализирати увођење новог модела електронске фискализације и прелазак на електронско фактурисање и спровести реформу Пореске управе према временском оквиру за ЕРП 2022.*

Што се тиче напретка у спровођењу препоруке за унапређење процеса пореске контроле:

- У току је пројекат „Подршка Министарству финансија у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе“ који има за циљ активну примену индиректних метода у поступку контроле (Технички извештај „Листа функционалних захтева за ИТ подршку у примени предложене методологије“ је у припреми). Сачињено је Корисничко упутство за примену методологије за индиректну процену пореске основице.
- У сарадњи са ГИЗ, у току је пројекат који се односи на анализу могућности комуникације са пореским обвезницима на даљину и сходно томе спровођење поступка контроле.
- Током прве половине 2022. године, у циљу унапређења функције контроле, у вези са ревизијом трансферних цена, омогућен је приступ софтверском решењу – ORBIS.
- Централизована платформа за електронску фискализацију пуштена је у рад 1. новембра 2021. године. У наредних шест месеци порески обвезници су прешли на нови систем фискализације. Од 1. маја 2022. године престао је да важи стари систем фискалних каса, тј. евидентирање промета врши се искључиво по новом систему е-

фискализације. Што се тиче електронског фактурисања, планирано је фазно увођење (три фазе: 1. мај 2022-B2G, 1. јул 2022-G2B и 1. јануар 2023. – B2B). Прве две фазе су завршене, а трећа фаза је и даље у плану за 1. јануар 2023.

- Обука за кориснике новог модела фискализације и електронског фактурисања почела је у јулу 2021. године и одвија се по планираној динамици до краја године. У овом процесу, Министарство финансија има подршку НАЛЕД и Привредне коморе Србије, као одабраним партнерима за обуку и комуникациону кампању за ове две реформе.

У вези са препоруком да се реформа Пореске управе спроведе у складу са роковима ЕРП 2022, у наставку су подаци о реализацији активности у 2022. години:

- 1) Реинжењеринг пословних процеса, укључујући обуку тренера за увођење нових функција у организационе јединице ПУ.

Консултант је 7. јуна 2022. године доставио Пореској управи нацрт документа „Дизајн пословних процеса са прилозима и презентацијама“ након чега су одржане интензивне консултације између Пореске управе, Управе за трезор, Министарства финансија и консултанта у циљу усаглашавања ставова, примедби и сугестија на достављени документ, а нарочито на делове који се односе на редослед намирена пореских обавеза као и идентификаторе и распоред уплата депозита за лицитацију и купопродајне цене. Донете су одлуке од стране Пореске управе које се тичу начина обрачуна камате, а за које је консултант предложио више варијанти у Општем пословном моделу, као и одлуке у вези увођења једног рачуна за уплату јавних прихода и распореда средстава која ће се водити на конту преплате, како би се наставио даљи рад на развоју Редизајнираног пословног модела у детаљима, након чега је Редизајнирани пословни модел у детаљима презентован у Министарству финансија.

Консултант је 4. октобра 2022. доставио кориговану верзију Нацрта документа „Дизајн пословних процеса са прилозима и презентацијама“.

- 2) Анализа и увођење савременог система управљања документима кроз свеобухватни модел управљања информацијама - Након спроведене анализе законског оквира, први нацрт документа „Анализа правног оквира у области архивирања Пореске управе Републике Србије са препорукама за унапређење“ је достављен 3. августа 2022. године. Нацрт документа је прослеђен Светској банци.
- 3) Набавка система за нову платформу ИКТ – У вези са консултантским услугама за анализу тржишта и израду спецификација за готово комерцијално решење (COTS) консултант је доставио Пореској управи нацрт документа „Техничка спецификација за готово комерцијално решење“ (COTS) са функционалним и нефункционалним захтевима, а који треба да буде саставни део захтева за достављање понуда (RFB). Након анализе наведеног документа и усаглашавања примедби, сугестија и предлога од стране Пореске управе и консултанта „Техничка спецификација за готово комерцијално решење“ (COTS) је усвојена на Одбору за спровођење програма трансформације Пореске управе 30. септембра 2022.године.

Документ представља основу за припрему захтева за достављање понуда (RFB). Позив за Иницијалну селекцију - достављање понуда за набавку и инсталацију готовог комерцијалног решења (COTS) са интеграцијом и миграцијом података, објављен је 13. октобра 2022. године.

Реализација осталих активности одвија се у складу са Планом набавки ТАМР (Tax Administration Modernization Project - Пројекат модернизације Пореске управе).

*Ојачати капацитете за анализу фискалних ризика, посебно у државним предузећима, и објављивати извештаје о финансијским резултатима у ажурираним верзијама фискалне стратегије у пролеће и јесен.*

У сарадњи Сектора за праћење фискалних ризика и Светске банке, крајем 2021. израђена је и усвојена Јединствена методологија за праћење фискалних ризика у Републици Србији („Сл. гласник РС“, број 99/2021). Јединствена методологија за праћење фискалних ризика у Републици Србији обухвата четири основне методологије и то:

- 1) Методологију за праћење фискалних ризика који произлазе из пословања јавних предузећа;
- 2) Методологију за праћење фискалних ризика по буџет Републике Србије који произлазе из вршења надлежности јединица локалне самоуправе;
- 3) Методологију за праћење фискалних ризика по основу судских поступака;
- 4) Методологију за праћење фискалних ризика који се јављају као последица елементарних непогода.

Након усвајања предметне методологије од стране Владе Републике Србије, ради се на изради и подешавању модела у циљу пуне имплементације методологије.

Сектор за праћење фискалних ризика, захваљујући интензивном раду на успостављању система за процену фискалних ризика, надограђује Фискалну стратегију новим подацима и детаљнијим извештавањем. Додатно, константно се ради на унапређењу капацитета унутар Сектора, тако да су запослени током 2022. похађали неколико значајних обука за област којом се баве: анализа финансијских извештаја унапређење вештина за рад у екселу и слично. Узевши у обзир наступајућу глобалну енергетску кризу, у 2022. је још више дошла до изражаја потреба за адекватним праћењем пословања јавних предузећа у области енергетике.

*Спровести временски ограничен акциони план за примену нове стратегије у погледу власништва и управљања предузећем у државном власништву према временском оквиру за ЕРП 2022 ради бољег управљања државним предузећима и смањења повезаних фискалних ризика.*

Након успостављања базе података предузећа у власништву Републике Србије и доношења интерног акта о основама за утврђивање механизма и критеријума за преиспитивање и одобравање кључних одлука друштвених предузећа, Министарство привреде је покренуло иницијативу за формирање радне групе за анализу постојећег правног оквира, коју чине представници министарстава релевантних за предузећа у државном власништву. Рок за припрему новог законског оквира, који би обухватио сва предузећа у власништву Републике Србије, је крај 2022. године.

*3. Пажљиво проценити и анализирати кретање цена, додатно пооштрити монетарну политику, ако је потребно, како би се очувала стабилност цена у средњем року. Одржати транспарентно и поуздано извештавање о квалитету активе и одговарајућих резервисања.*

У условима јачања инфлаторних притисака на глобалном нивоу и у циљу ограничавања ефеката другог круга на инфлаторна очекивања, НБС је наставила да додатно пооштрава монетарну политику повећањем референтне стопе од априла до октобра 2022. године за укупно 300 б.п., на 4,0%. Повећане су и каматне стопе на депозите и кредите, које су тренутно на нивоу од 3,0% и 5,0%, респективно.

Регулаторне и супервизијске активности, подржане посвећеношћу банкарског сектора да благовремено решавају сва питања квалитета активе, резултирале су очувањем и јачањем стабилности финансијског система и даљим смањењем коефицијента

проблематичних кредита на 3,19% (у августу 2022. године), што је историјски најнижи ниво овог индикатора.

*Даље унапредити решавање питања ненаплативних кредита, укључујући и олакшавање вансудског поравнања, и наставити са обезбеђивањем додатних података посебно за сектор некретнина.*

Имајући у виду успостављени оквир и конкретне резултате, НБС наставља своје активности кроз процесе супервизије и континуирано праћење стања у банкарском сектору.

Настоји се ојачати база података о некретнинама НБС о проценама непокретности под хипотеком у циљу омогућавања свеобухватног прикупљања и анализе података.

Законом о Споразумном финансијском реструктурирању („Службени гласник РС“, број 36/11) као и Законом о Споразумном финансијском реструктурирању („Службени гласник РС“, број 89/2015) Привредна комора Србије је дефинисана као институционални посредник и једина институција надлежна за спровођење закона. И поред изграђених капацитета, једноставне процедуре, континуиране промоције и сталних настојања да се вансудско поравнање прихвати у привреди као начин решавања спорних односа, нису остварени жељени резултати. Иако је Законом о Споразумном финансијском реструктурирању омогућено да овај поступак користе и предузетници, ниједан предузетник није изразио интерес за њега. У међувремену, дошло је до смањења ненаплативних кредита у привреди на 2,2%. За озбиљнију примену овог поступка у привреди, као и медијације у привредним споровима, неопходни су додатни подстицаји, јака медијска кампања и озбиљна посвећеност свих институција.

Тренутно је у току решавање питања преосталих проблематичних пласмана банака у стечају и пласмана у име и за рачун Републике Србије, којима управља Агенција за осигурање депозита.

*Наставити напоре на промоцији употребе националне валуте, укључујући унапређење дугорочног финансирања у националној валути, даље подстицање девизног хеџинга и подизање свести о ризицима везаним за девизно кредитирање.*

Према Одлуци о адекватности капитала банака, заштитни слој капитала за структурни системски ризик је у последњем испитивању у марту 2022. године задржан на нивоу од 3% укупних девизних и девизно индексираних пласмана и девизних и девизно индексираних пласмана банке одобрених привредним друштвима и становништву у Републици Србији. Све банке чије учешће девизних пласмана и девизних пласмана одобрених привреди и становништву у Републици Србији прелази 10% дужне су да одржавају овај заштитни слој капитала за структурни системски ризик.

С обзиром да су се додатне операције које је НБС увела почетком 2022. године – билатералне своп трансакције, показале као ефикаснији инструмент за пружање помоћи банкама у управљању динарском и девизном ликвидношћу, пре свега услед веће флексибилности у погледу рочности трансакција у поређењу са своп аукцијама, НБС је од 1. августа 2022. године престала са организовањем редовних двонедељних и тромесечних девизних своп аукција (не искључујући могућност поновног увођења у случају да се за тим укаже потреба). Такође, билатералне своп трансакције су ефикасније у односу на своп аукције у превазилажењу проблема недовољних или непостојећих међубанкарских лимита за трговање. Већа флексибилност билатералних своп трансакција постала је нарочито наглашена у условима појачаних геополитичких тензија, узрокованих кризом у вези са Украјином.

*4. Даље побољшати транспарентност у усвајању и спровођењу закона, нарочито обезбеђивањем правовремених консултација предузећа и социјалних партнера о новом законодавству које утиче на њихово пословање.*

Иако усвојени прописи пружају чврст оквир за укључивање јавности у процес израде закона, током 2021. године за свега 44,4% (40/90) усвојених закона спроведен је процес консултација, што је за 8,4 процентних поена више него у 2020. години (према РСЈП евиденцији). У истом посматраном периоду, током 2021. године за свега 21,4% (50/234) усвојених подзаконских аката спроведен је процес консултација, што је за 9,9 процентних поена више у односу на 2020. годину (према евиденцији РСЈП).

У циљу даљег унапређења транспарентности, Влада је 16. јуна 2021. године донела Одлуку („Службени гласник РС”, бр. 62/21) о успостављању Портала „еКонсултације“, који је саставни део Портала еУправа, у циљу омогућавања јавности, на јединствен и равноправан начин, електронским путем, да учествује у припреми и доношењу докумената и прописа јавне политике. Портал „еКонсултације“ ради од 16. децембра 2021.

Од пуштања у рад до краја октобра 2022. године на Порталу „еКонсултације“ спроведене су или се спроводе консултације и јавне расправе о 41 пропису и документу јавних политика, од којих је 14 процедура успешно окончано.

Порталом „еКонсултације” управља Републички секретаријат за јавне политике. За рад на Порталу именовани су службеници са корисничким улогама администратора, модератора и евалуатора. Број именованих модератора за 14 министарстава, Град Београд и Развојну агенцију Војводине је 197, док је број именованих евалуатора 24 из Републичког секретаријата за јавне политике и Генералног секретаријата Владе. Поред тога, именована су и два администратора из Министарства државне управе и локалне самоуправе за део Портала који се односи на „Партнерство за отворену управу”.

Конкретни подаци о коришћењу портала и квалитету консултација и јавних расправа, могу се очекивати у првом кварталу 2023. године. До сада је у процесу консултација и јавних расправа путем Портала „еКонсултације“ учествовало 145 грађана.

До краја 2022. и током 2023. године, радиће се на даљем унапређењу Портала „еКонсултације“, посебно у области евалуације и контроле квалитета консултација и јавних расправа.

*Наставити са процесом како би се осигурао усклађени приступ за давање приоритета и праћење свих инвестиција и заснивање инвестиционих одлука на студијама изводљивости, анализи трошкова и користи и проценама утицаја на животну средину.*

Сектор за праћење фискалних ризика – Група за оцену и праћење капиталних пројеката, континуирано ради у циљу примене методологије за управљање пројектима у пуном обиму. У досадашњем раду Група се сусрела са различитим изазовима, нарочито у контексту спровођења предимплементационе фазе како је то прописано Уредбом о управљању капиталним пројектима („Сл. гласник РС”, број 51/2019). Извршена је и детаљна анализа правног оквира који се односи на капиталне пројекте финансиране из ЕУ фондова и међународне развојне помоћи. Такође се разматра и модел унапређења методологије за управљање капиталним пројектима који би укључио и механизме за испуњавање циљева „Зелене агенде”.

У погледу оперативног дела који спроводи Група за оцену и праћење капиталних пројеката, резултат је следећи:

- До октобра 2022. одржано је седам редовних седница Републичке комисије за капиталне инвестиције, а одржавање осме седнице очекује се ускоро будући да је формирана Влада након одржаних избора у 2022. години;



- Група за оцену и праћење капиталних пројеката прати 159 капиталних пројеката, који се реализују на националном нивоу, и чија је вредност преко 5 милиона евра (од чега је у извештајном периоду Q2 2022 било 65 пројеката у предимплементационој фази, а 93 у фази имплементације и од једног пројекта се тренутно одустало). Међу пројектима чија се имплементација прати налазе се и пројекти од посебног значаја за Републику Србију;
- Податке о пројектима у предимплементационој фази Група за оцену и праћење капиталних пројеката за сада прикупља путем „помоћног обрасца“.

Међутим, реформски циљ Републике Србије јесте успостављање јединственог филтера пројеката за које ће се даље радити процена сходно важећим законима, али који ће за потребе Републике Србије допринети бољој контроли јавних расхода.

Вештине запослених у оквиру Групе за оцену и праћење капиталних пројеката константно се унапређују, па су тако запослени у 2022. години прошли обуку ГИЗ о пројектном менаџменту и обуке Светске банке о изради студије изводљивости и процени фискалних ризика и трошкова код екстерно финансираних пројекта, укључујући и ЈПП.

У погледу успостављања ПИМИС информационог система, Министарство финансија тренутно тестира пред-продукционо окружење за пројекте у имплементацији. Очекује се да систем буде пуштен у рад крајем 2022. године, најкасније почетком 2023. године.

*Применити начела конкуренције, једнаког третмана, недискриминације и транспарентности у поступцима јавних набавки и државне помоћи у складу са правном тековином ЕУ за све пројекте јавних инвестиција, без обзира на извор финансирања, те обезбедити доследну и транспарентну евиденцију која показује оперативну независност Комисије за контролу државне помоћи.*

Након усвајања Закона о јавним набавкама и успостављања Портала јавних набавки, Канцеларија за јавне набавке наставља са унапређењем Портала јавних набавки и организовањем обука за привредне субјекте у 2022. години.

Институционални оквир за контролу државне помоћи је успостављен. Комисија за контролу државне помоћи (ККДП) у складу са Законом о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 73/19) је самостално и оперативно независно тело које ради транспарентно. ККДП припрема годишњи извештај о додељеној државној помоћи и објављује га након усвајања од стране Владе РС, припрема годишњи извештај о раду ККДП и објављује га након усвајања Народне скупштине РС и редовно објављује све одлуке у вези са контролом државне помоћи на својој интернет страници [www.kkdp.gov.rs](http://www.kkdp.gov.rs).

*5. Наставити са развојем и усвајањем дугорочне енергетске и климатске стратегије у складу са Зеленом агендом за Западни Балкан и међународним обавезама и даље појачати улагања у модернизацију енергетске инфраструктуре и смањење емисије угљеника у циљу убрзања зелене транзиције.*

*Спровести ванредне финансијске и институционалне мере у сврху веће употребе обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности, укључујући увођење система аукција за обновљиве изворе енергије (ОИЕ) и даље развијати новоосновану управу за енергетску ефикасност и даље унапредити одрживост механизма финансирања.*

*У циљу даље либерализације енергетског тржишта, потребно је размотрити неопходне реформе, укључујући реформу цена и тарифа, те убрзати раздвајање свих енергетских предузећа у складу са правном тековином ЕУ, а у погледу сектора гаса у складу са Акционим планом РС; када је у питању Гастрас, потребно је обезбедити регулаторни режим у потпуности усклађен са законодавством ЕУ, а све у складу са*

*Акционим планом развијеним након недавно отвореног Кластера 4 – Енергетика, клима и транспорт у процесу приступања ЕУ.*

Нацрт Интегрисаног националног енергетског и климатског плана (ИНЕКП) до 2030. године, са пројекцијама до 2050. године, припремљен је и представљен мултисекторској Радној групи на састанку 7. октобра 2022. Након тога планирано је спровођење јавних консултација, прекограничних консултација и консултација са Секретаријатом Енергетске заједнице.

Управа за финансирање и унапређење енергетске ефикасности (у даљем тексту: Управа) основана је као правно лице у саставу Министарства рударства и енергетике. У августу 2021. године је именован директор Управе, а систематизација Министарства рударства и енергетике која обухвата и систематизацију Управе ступила је на снагу 25. новембра 2021. године. Управа је почела са радом почетком 2022. године. имаће 12 запослених. До сада су 4 стално запослена лица и 5 је ангажовано по уговору. За рад Управе у 2022. години обезбеђен је буџет од око 2 милијарде динара.

Управа је у 2022. години расписала један јавни позив за давање субвенција грађанима (потписани су уговори са 151 општином) и један јавни позив за јавне објекте за које је у току евалуација.

Буџетом Републике Србије за 2022. годину предвиђен је кредит Светске банке у износу од 50 милиона долара. Зајам СБ за имплементацију пројекта „Чиста енергија и енергетска ефикасност за грађане“ (SURCE) је преговаран у фебруару 2022. године и очекује се ратификација до краја 2022. године. Буџетом је такође предвиђен зајам од 20 милиона евра од ЕБРД за пројекат „Енергетска ефикасна санација стамбених и јавних зграда“. До сада је 20 општина изразило интересовање за учешће у овом програму који би се фокусирао на стамбене зграде које су повезане на системе даљинског грејања. ЕБРД ће обезбедити зајам од 5 милиона евра за подршку пројекту.

У области електроенергетике завршен је процес раздвајања делатности у складу са Законом о енергетици, којим су у потпуности транспоноване одредбе трећег енергетског пакета. Односно, у потпуности је испуњена законска обавеза правног и функционалног раздвајања оператора дистрибутивног система електричне енергије Електродистрибуција Србије д.о.о. Београд, од вертикално – интегрисаног предузећа, ЈП ЕПС Београд, док је оператор преносног система АД Електромрежа Србије сертификован од стране Агенције за енергетику РС, а по претходно испуњеним условима о раздвајању делатности у складу са Законом о енергетици.

Агенција за енергетику Републике Србије дала је сагласност на Програм за обезбеђење недискриминаторног понашања који је израдио оператор дистрибутивног система Србије (фебруар 2022. године), као и на Предлога услова за именовање и претходну сагласност на именовање новог Лица за праћење Програма усклађености (јун 2022. године).

„Транспортгас Србија“ доо је одустао од захтева за сертификацију по ИСО моделу (март 2022. године), након чега је Агенција обуставила процедуру сертификације. Агенција је у марту 2022. године потврдила сертификат издат Гастрас д.о.о.

Република Србија је у марту 2021. године усвојила Закон о климатским променама („Службени гласник РС”, бр. 26/21) у циљу успостављања система за ограничавање емисије гасова стаклене баште и испуњавања међународних обавеза. Законом о климатским променама предвиђено је доношење Стратегије нискоугљичног развоја са Акционим планом у року од две године од дана ступања на снагу закона.

*6. Смањити сиромаштво повећањем адекватности давања из шема новчане социјалне помоћи за појединце и породице са децом,*

У складу са Законом о социјалној заштити, основица за одређивање новчане социјалне помоћи усклађује се са индексом потрошачких цена у претходних шест месеци, на основу статистичких података, два пута годишње, 1. априла и 1. октобра.

Од 1. априла 2022. године номинални износ новчане социјалне помоћи за појединца износи 9.580,00 динара, што је за 465,00 динара (око 4 евра) више у односу на октобар 2021. године. Номинални износ новчане социјалне помоћи за појединца у октобру 2021. износио је 9.115,00 динара).

Средства за социјалну заштиту су обезбеђена су складу са билансним могућностима буџета РС.

*као и значајним повећањем неопорезиве основице зараде које је близу или на нивоу једнаком минималној заради за раднике.*

У документима фискалне стратегије о циљевима фискалне политике који се односе на године од 2018. до 2023. одређено је смањење фискалног оптерећења рада кроз смањење пореза и доприноса на зараде. Смањење фискалног оптерећења рада реализује се повећањем неопорезивог износа зараде и смањењем стопе доприноса за обавезно социјално осигурање, а све у зависности од створеног додатног фискалног простора који може да се искористи за смањење пореског оптерећења зарада.

Прогресивно опорезивање зарада остварује се тако што се порез не плаћа на зараде до висине прописаног неопорезивог износа. На овај начин ослобођене су од дела пореза најниже зараде тако што се порез не плаћа на прописани неопорезиви износ. У 2021. години не опорезује се део зараде у износу од 18.300 динара месечно. Истичемо да је повећан неопорезиви износ зараде, за 2022. годину, на 19.300 динара месечно. Иначе, годишње се врши повећање неопорезивог износа зараде усклађивањем годишњим индексом потрошачких цена.

Поред тога, прогресија се остварује и опорезивањем годишњим порезом на доходак грађана. Зараде (као и други приходи по основу рада) које физичка лица остваре у току календарске године, опорезују се и додатним годишњим порезом на доходак грађана по истеку календарске године. Предмет опорезивања годишњим порезом је доходак остварен у календарској години који је виши од прописаног неопорезивог износа (троструки износ просечне годишње зараде). Стопа годишњег пореза на доходак грађана је прогресивна и износи 10% за опорезиви доходак до износа шестоструке просечне годишње зараде и 15% за опорезиви доходак преко наведеног износа.

У оквиру мера фискалног растерећења зарада смањене су стопе доприноса за обавезно социјално осигурање, и то стопе доприноса за осигурање за случај незапослености, са 1,5% на 0,75% (на начин да је послодавац ослобођен од плаћања дела доприноса који се обрачунава и плаћа на његов терет у висини од 0,75%, док се на терет запосленог плаћа допринос по стопи од 0,75%) са применом од 1. јануара 2019. године и стопе доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, са 26% на 25,5%, са применом од 1. јануара 2020. године. Такође, додатно је смањена стопа доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање са 25,5% на 25%, са применом од 1. јануара 2022. године.

*Наставити са олакшавањем преласка из школе на радно место појачавањем даљег стручног образовања, укључујући дуално стручно образовање, кроз ревидирани наставни план и програм и обезбеђивање инфраструктуре која омогућава стицање практичних вештина.*

За школску 2022/2023 годину развијено је 65 дуалних образовних профила са стандардима квалификација. Припремљена је методологија за израду планова и програма наставе и учења за дуалне образовне профиле. Методологија је у употреби и у складу са овом методологијом Завод за унапређивање образовања и васпитања развија

нове планове и програме и модернизује постојеће. У складу са Законом о дуалном образовању, основ за доношење планова и програма наставе и учења представља стандард квалификације који утврђује секторско веће за одређени сектор рада, у складу са законом који уређује национални оквир квалификација. Део сваког плана и програма наставе и учења за дуалне образоване профиле је „учење кроз рад“, које представља организован процес током кога ученици, под вођством и надзором инструктора и координатора учења кроз рад, у реалној радној околини код послодавца стичу компетенције за рад у одређеном занимању или групи занимања. Тренутно се ради на промени прописа који регулишу рад регионалних тренинг центара. Успостављање законског оквира ће регулисати организацију и функционисање регионалних тренинг центара. Тренутно се ради и на изменама и допунама закона који регулишу дуално образовање, на нивоу средњег стручног образовања, као и неформално образовање како бисмо обезбедили чвршћу повезаност са привредом.

*Финализирати План примене гаранција за младе у сарадњи са свим релевантним министарствима, њиховим агенцијама и заинтересованим странама, усвојити и покренути имплементацију Плана.*

Влада РС је на седници одржаној 13. јануара 2022. године донела Одлуку о образовању Координационог тела за израду и праћење реализације Плана имплементације Гаранције за младе, као и Стручне групе Координационог тела са задатком спровођење припремних активности за израду Плана имплементације Гаранције за младе.

У складу са Смерницама за израду Плана имплементације Гаранције за младе, 31. јануара 2022. године, формиран је Координатор за Гаранције за младе као посебна радна група у оквиру Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Одржан је билатерални састанак са Европском комисијом, Међународном организацијом рада и Европском фондацијом за обуке.

Састанак координатора за гаранције за младе привреда Западног Балкана са представницима Европске комисије, Међународне организације рада и Европске фондације за обуке одржан је 1. фебруара 2022. године, у циљу сагледавања напретка у свим економијама и размене искустава.

Уводна радионица Координационог тела и стручне групе „Успостављање Гаранције за младе у Србији“ одржана је 3. фебруара 2022. године. Представљене су кључне карактеристике и кораци, улоге, одговорности и временски оквир Шеме Гаранције за младе, као и кључне карактеристике НЕЕТ младих у Србији на основу анализе коју је припремила Међународна организација рада.

Састанак Експертске групе Координационог тела одржан је 17. марта 2022. године, када су представљене Смернице које је припремила Техничка подршка (Међународна организација рада) у којима су дата додатна упутства, потребна за рад на процесу и нормативну политику за спровођење процеса и нормативне политике и на мапирању постојећих услуга/програма (укључујући теренски приступ).

Посебан састанак са Министарством просвете, науке и технолошког развоја и Агенцијом за квалификације одржан је 23. марта 2022. године.

Други састанак координатора за гаранције за младе Западног Балкана са представницима Европске комисије, Међународне организације рада и Европске фондације за обуке одржан је 1. априла 2022. године, у циљу сагледавања напретка у свим економијама и размене искустава.

Састанак са представницима Министарства омладине и спорта и релевантних омладинских организација (Кровна организација младих Србије и Национална асоцијација практичара омладинског рада) одржан је 5. априла 2022. године. У сарадњи

са наведеним партнерима, организације цивилног друштва су припремиле Упитник за услуге мапирања.

Одржан је састанак са Делегацијом Европске уније 14. априла 2022. године. Једна од тема састанка је била успостављање Гаранције за младе у РС и утврђивање динамике процеса усаглашавања око подршке кроз инструменте за вишегодишњу подршку ЕУ.

Састанак са експертима Међународне организације рада одржан је 25. маја 2022. године у циљу сагледавања постигнутог напретка и разјашњења евентуалних недоумица у вези са активностима у вези са израдом Плана имплементације Гаранције за младе.

Други посебан састанак са Министарством просвете, науке и технолошког развоја и Агенцијом за квалификације одржан је 10. јуна 2022. године у циљу идентификовања и усаглашавања потенцијалних реформи, односно мера/интервенција, с обзиром да је сектор образовања кључан за рано интервенисање, а још више битан у фази понуде.

Трећи састанак (дводневна радионица) Експертске групе Координационог тела уз подршку Међународне организације рада одржан је 13. и 14. јуна 2022. године. Првог дана представљене су смернице дате у оквиру НЕЕТ мапирања, као и преглед регулаторног оквира и политика са препорукама. Другог дана вођена је дискусија о реформама и активностима које би требало да буду укључене у Нацрт плана имплементације Гаранције за младе.

Трећи састанак координатора за гаранцију за младе одржан је у Тирани 15. и 16. јуна 2022. године, уз учешће представника привреда Западног Балкана, представника Европске комисије и експерата Међународне организације рада. Предмет разговора био је временски оквир за израду Предлога плана имплементације и обавеза привреда Западног Балкана да, поред средстава која ће обезбедити ЕУ, издвајају и национална средства у оквиру државних буџета, за финансирање шеме Гаранције за младе.

У периоду јул–октобар 2022. године одржани су консултативни састанци са представницима Министарства омладине и спорта, Министарства привреде, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Националне службе за запошљавање на којима је разматрано учешће наведених органа и институција у програму Гаранција за младе, планиране реформе и иницијативе у оквиру Плана имплементације Гаранције за младе.

С обзиром да је формирана нова Влада, неопходно је да у наредном периоду Влада донесе измену Одлуке о оснивању у Координационог тела за израду и праћење спровођења Плана имплементације Гаранције за младе, након чега ће се наставити консултативни процес са надлежним министарствима и израда Плана имплементације Гаранције за младе.

Национална служба за запошљавање активно је укључена у рад Стручне групе Координационог тела за израду и праћење спровођења Плана имплементације Гаранције за младе. Одржано је више састанака и радионица у организацији Међународне организације рада, на којима је представљена анализа рада НСЗ и промена у раду са младима, као и преглед политика и законског оквира релевантног за примену Гаранције за младе. Утврђено је да је неопходна измена законске регулативе (Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености), као и потреба финансијске подршке НСЗ за набавку и развој софтвера за регистрацију и праћење лица, у циљу ефикаснијег праћења и извештавања, као и за софтвер за профилисање (сегментацију), у складу са Гаранцијом за младе.

Ове активности су реализоване у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарством омладине и спорта, Министарством просвете, као и другим релевантним актерима на тржишту рада и образовања, као и са представницима Међународне организације рада.

### 3. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР

#### 3.1. ПРОЦЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЕКОНОМСКОГ ОКРУЖЕЊА

Глобална економија се суочава са бројним турбулентним изазовима. Највиша стопа инфлације у последњих неколико деценија, поштравање финансијских услова у већини региона, оружани сукоб у Украјини и дуготрајна неизвесност остављају последице на изгледе по глобалну економију. Међународне финансијске институције ревидирале су очекивања о глобалном економском опоравку наниже у односу на своје претходне процене. Конфликт у Украјини наставља негативно да утиче на регион, али и шире, због последица санкција Русији које дестабилизују тржиште енергената доводећи до ценовних шокова и прекида у извозу гаса земљама ЕУ. Нормализација монетарне и фискалне политике која је пружала подршку без преседана током пандемије сада умањује агрегатну тражњу, будући да креатори политика имају за циљ да ставе инфлацију под контролу. Изгледи глобалне економије у великој мери зависе од успешне примене одмерене монетарне политике, тока конфликта у Украјини и потенцијалних даљих поремећаја на страни понуде изазваних пандемијом. Очекује се да ће инфлација крајем 2022. године достићи свој максимум, али ће бити потребно више времена од претходно очекиваног да се стабилизује. Приоритет фискалне политике треба бити заштита рањивих група кроз циљану краткорочну подршку како би се ублажио терет кризе трошкова живота који се осећа широм света. У Кини су честа „закључавања” услед политике нулте толеранције COVID додатно успорила економску активност, а сектор некретнина суочава се са убрзаним слабљењем. С обзиром на величину кинеске економије и њен значај за глобалне ланце снабдевања, ово ће имати значајан негативни утицај на глобалну трговину и економску активност. Како би се ублажила материјализација већих ризика, неопходна је интензивна међународна сарадња, проналазак мирног решења украјинског конфликта, усклађивање монетарне и фискалне политике, као и дугорочно решавање климатских проблема.

Након пандемије, глобална економија наставља да се суочава са оштрим изазовима насталим под утицајем конфликта у Украјини, растућих трошкова живота узрокованих постојанијим и све јачим инфлаторним притисцима, као и услед успоравања економског раста у Кини. Према октобарским пројекцијама ММФ, глобални раст ће у 2022. години износити 3,2% што је за 0,4 п.п. мање у односу на априлску пројекцију, док је за 2023. годину раст привреде ревидиран наниже за 0,9 п.п. и износиће 2,7%. Значајан број земаља, које чине више од трећине светског БДП, суочавају се са „техничком рецесијом” ове или следеће године. Главни разлози за ревизију пројектоване путање економског опоравка јесу војни конфликт у Украјини и ефекти преливања кризе на друге земље. Постојани и растући инфлаторни притисци покренули су брзо и синхронизовано поштравање монетарне политике, уз снажну апрецијацију америчког долара у односу на већину других валута. Ризици за остваривање пројекција су и даље повишени, док је примењивање одговарајућих политика за решавање убрзаног раста трошкова живота постало озбиљан изазов. У време када је светска економија изразито рањива, ризик од примене погрешне комбинације монетарне, фискалне и финансијске политике нагло је порастао. Све већи притисци на цене остају најнепосреднија претња садашњем и будућем опоравку због смањења реалних прихода и нарушавања макроекономске стабилности. Иако се предвиђа пад инфлације у средњем року, постоји ризик од њеног продуженог трајања изазваног ценовним шоковима на тржишту хране и енергената, а посебно услед могуће даље ескалације сукоба. Такође, поновна појава вируса и потенцијална „закључавања”, погоршавање кризе некретнина у Кини, престанак испоруке руског гаса у земље Европе, геополитичке тензије, као и учестале временске,

климатске и природне непогоде, неки су од присутних ризика по глобални раст и стабилност.

Раст групе развијених земаља за 2022. и 2023. годину ревидиран је наниже на 2,4% и 1,1%, респективно. Пад реалног расположивог дохотка у САД наставља да утиче на нижу тражњу потрошача, док раст каматних стопа додатно ограничава потрошњу, нарочито у сектору некретнина. Иако је у 2022. години успоравање раста у еврозони мање изражено него у САД, због добрих резултата током прве половине године, у 2023. години очекује се значајно смањење раста, на 0,5%. Такође, међу самим земљама чланицама постоје изражене разлике у економској активности, а предвиђено успоравање ће посебно оштро погодити Немачку и Италију, које ће забележити пад од 0,3% и 0,2%, респективно. За разлику од све већег успоравања у развијеним економијама, очекује се да ће раст земаља у успону износити 3,7% у 2022. и да ће остати стабилан током 2023. године. Пад руске привреде је мање оштар од раније предвиђеног, услед преусмеравања извоза нафте на азијска тржишта и јачања домаће тражње која је подржана фискалном и монетарном политиком, као и враћања поверења у финансијски систем. Појава нових жаришта вируса и закључавање главних економских центара, као и криза тржишта некретнина, утицали су да Кина забележи најнижи раст у последње четири деценије (са изузетком у 2020. години због иницијалног шока изазваног пандемијом), док се за 2023. годину очекује убрзање раста. Предвиђа се да ће раст Блиског истока и централне Азије износити 5,0% у 2022. години, што у великој мери одражава повољне изгледе код извозника нафте и неочекивано благ утицај дешавања у Украјини, али ће следеће године доћи до успоравања због очекиваног пада цена нафте. Раст региона Латинске Америке је ревидиран благо навише у 2022. години због повољних цена добара и услова финансирања, али се због успоравања економија најважнијих спољнотрговинских партнера и поштравања монетарне политике очекује слабљење раста у 2023. години.

Према јесењим проценама Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) економска активност у еврозони се налази на прекретници и под снажним је утицајем фактора попут сукоба у Украјини и наглог скока инфлације. Након раста БДП у 2022. години од 3,2%, привредни раст ће у 2023. успорити на 0,3%, а затим следи благи опоравак на 1,5% у 2024. години, када се очекује обуздавање и нормализација инфлације. Ризици по остварење пројекције су изразито високи и односе се на потенцијалну ескалацију оружаног сукоба у Украјини, доступност и цене енергената (нарочито гаса) и потешкоће у снабдевању и стварање уских грла на страни понуде.

Са побољшањем епидемиолошке ситуације и попуштањем мера ограничења, раст приватне потрошње и смањење штедне домаћинства у ЕУ, довели су до раста БДП у првој половини године. Нагли скок тражње највише је погодовао услужним делатностима попут туризма, али је раст настављен и код индустријских грана. Са друге стране, вишеструки шокови у виду ценовних притисака, смањења куповне моћи домаћинства и неизвесности довешће до пада економске активности у последњем кварталу текуће године. Такође се очекује да почетком 2023. године ЕУ уђе у техничку рецесију, која иако неће бити нарочито изражена, може захватити већи број земаља чланица. Економски показатељи потврђују ова предвиђања, поткрепљени снажним инфлаторним притисцима, поштреним условима финансирања и неизвесним екстерним окружењем.

Због деловања наведених неповољних фактора, пројекција раста еврозоне за 2023. годину ревидирана је значајно наниже у односу на претходну, са 2,3% на 0,3%. За 2024. годину се очекује пад стопе инфлације, што ће уз очекивани снажан раст зарада погурати раст приватне потрошње и тиме довести до умереног опоравка. Ревизија пројекције раста БДП Немачке на -0,6% у 2023. години, (погоршање од чак 3,0 п.п. у поређењу са

пролећним пројекцијама), може се објаснити значајним падом приватне потрошње становништва и свеобухватним растом цена. Италијанска привреда ће у 2022. забележити раст од 3,8%, док ће економска активност у 2023. години бити значајно спорија услед ценовних шокова енергената и смањења обима инвестиција.

Табела 1. Макроекономске пројекције за подручје еврозоне, промене у односу на претходну годину, %

	Тренутна пројекција <sup>1</sup>			Претходна (пролећна) пројекција <sup>1</sup>		Претходна (јесења) пројекција*	
	2022	2023	2024	2022	2023	2022	2023
БДП	3,2	0,3	1,5	2,7	2,3	4,3	2,4
Лична потрошња	3,7	0,1	1,5	3,2	2,6	5,5	2,2
Државна потрошња	1,4	0,3	0,8	0,8	0,5	0,9	0,8
Бруто инвестиције у основна средства	2,8	0,5	2,3	3,1	3,6	4,4	3,9
Извоз	6,6	2,0	3,4	5,2	4,7	7,3	5,2
Увоз	6,8	1,9	3,5	5,2	4,8	7,2	5,1
Запосленост	1,8	0,1	0,5	1,3	0,8	1,0	0,7
Стопа незапослености, проценат радне снаге	6,8	7,2	7,0	7,3	7,0	7,5	7,3
Инфлација	8,5	6,1	2,6	6,1	2,7	2,2	1,4
Јединични трошкови рада	3,0	4,8	2,7	2,3	2,1	0,2	1,0
Фискални резултат опште државе, % БДП	-3,5	-3,7	-3,3	-3,7	-2,5	-3,9	-2,4
Бруто дуг опште државе, % БДП	93,6	92,3	91,4	94,6	92,6	97,9	97,0
Салдо текућег рачуна, % БДП	1,5	1,9	2,4	2,4	2,9	3,2	3,4

Извор: ЕК, Јесење пројекције, новембар 2022. године

<sup>1</sup> Пројекције се односе на 20 земаља еврозоне (укључујући и Хрватску), осим ставке „салдо текућег рачуна, % БДП” која се односи на 19 земаља еврозоне.

\* ЕК, Јесење пројекције, новембар 2021. године. Пројекција се односе на 19 земаља еврозоне.

Иако се рецесија полако назире, економију ЕУ подржава најснажније тржиште рада у последњих неколико деценија. Стопе незапослености су рекордно ниске, а стопе активности и запослености рекордно високе. Тражња за радном снагом ће свакако реаговати на успоравање економске активности, иако са извесним закашњењем. Стога се предвиђа да ће се стопа незапослености у ЕУ само незнатно повећати са историјско ниског годишњег просека од 6,2% у 2022. години, на 6,5% у 2023. години, пре него што поново падне на 6,4% у 2024. години. Зараде су се увећале по натпросечним стопама у 2022. години и очекује се наставак таквог тренда, али ће у 2023. години стопа раста остати испод стопе инфлације.

Притисци на цене су наставили да се интензивирају, а инфлација достиже нове рекорде. Инфлација у зони евра додатно се убрзала током трећег квартала, достигавши 10,6% у октобру што је нови историјски максимум. Енергија и даље даје главни допринос укупној инфлацији, цене хране истовремено снажно расту, а депрецијација евра је такође допринела даљем ширењу ценовних притисака. Како се раст цена прелио и обухватио и друга добра осим хране и енергената, приметан је помак фокуса на базну инфлацију, која бележи значајан раст и постаје главни извор инфлаторних притисака. Очекује се да ће стопа инфлације у еврозони забележити максимум у 2022. години, а затим се прогнозира постепени пад и нормализација услед снажног утицаја базног ефекта и ниже цене енергената током 2023. и 2024. године (6,1% и 2,6%, респективно).

Суочена са постојаним инфлаторним притисцима, очекује се да ће монетарна политика наставити са заоштравањем. Европска централна банка (у даљем тексту: ЕЦБ) је од почетка године у три наврата подизала референтну каматну стопу, а најскоријим



повећањем из октобра 2022. године постигнут је ниво од 2,00%. У складу са тржишним очекивањима, претпоставља се да ће ЕЦБ, наставити да повећава референтну каматну стопу током 2023. године.

Снажан номинални раст у прва три квартала и постепено укидање подршке у вези са пандемијом, довели су до даљег смањење фискалног дефицита опште државе у 2022. години, упркос новим мерама усвојеним да би се ублажио утицај пораста цена енергије на домаћинства и предузећа. Након смањења на 4,6% БДП у 2021. години, предвиђа се да ће дефицит опште државе у ЕУ додатно опасти, за више од 1 п.п. у 2022. години. Како економска активност слаби, доћи ће до проширења или увођења нових дискреционих мера за ублажавање утицаја високих цена енергије, те ће се дефицит ЕУ за 2023. годину повећати, али само за око 0,2 п.п. на 3,6% БДП. У 2024. години предвиђа се да ће се укупни дефицит у ЕУ смањити на 3,2%, захваљујући пројектованом опоравку привредне активности. Висока инфлација подржава смањење учешћа дуга у БДП на кратак рок, а значајан утицај на предвиђени пад јавног дуга (са рекордних 99% у 2020. години на око 91% у 2024. години у зони евра) имаће раст дефлатора БДП.

Присутни су значајни ризици и неизвесност који се тичу остварења пројекције. Један од главних ризика се односи на даљи развој ситуације у Украјини, чија би ескалација довела до снажних негативних последица по европску али и глобалну економску активност. Последица тренутних дешавања у Украјини су и неповољна кретања на тржишту гаса и пратећи ризик од великих несташица, што нарочито може доћи до изражаја током следеће зиме. Осим гаса, ЕУ је и даље директно и индиректно изложена шоковима на тржишту добара услед високе инфлације. Формирање спирале раста плата и цена, уз потенцијално недовољно прилагођавање финансијских тржишта на високе каматне стопе такође представљају фактор ризика. Поред тога, додатан ризик представља и потенцијални сукоб циљева монетарне политике која би се супротстављала инфлацији и фискалне политике која би наставила да буде експанзивна. Ризици у вези пандемије и даље су присутни, као и глобална претња услед незаустављивих климатских промена.

### **3.2. НОВИЈА ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА**

**Реални сектор.** Макроекономска кретања почетком 2022. године била су генерално на нивоу пројектованих, али су се изгледи погоршали као последица новог глобалног шока изазваног сукобом у Украјини и додатне ескалације протеклих месеци. Иако је у прва два квартала 2022. године остварен солидан раст привреде у овом периоду изостали су значајнији негативни ефекти геополитичких дешавања на динамику домаће привредне активности. Међутим, додатна ескалација сукоба и заоштравање међународних економских и политичких односа, праћени рекордним ценама енергената и последично смањеној глобалној трговини и спољној тражњи почела су временом да се одражавају и на домаћу привредну активност.

Према подацима РЗС, раст БДП у првом кварталу 2022. године износио је 4,3% м.г. док је у другом тромесечју забележено повећање од 3,9% м.г., што је резултирало просечним растом БДП у првој половини године од 4,1%.

Посматрано са производне стране, економски раст у првој половини 2022. године био је вођен услужним сектором. Повећање економске активности забележено је код свих услужних делатности, а најзначајнији допринос дошао је од трговине, саобраћаја, туризма и ИКТ услуга, који опредељују око половине укупног раста БДП у овом периоду. Упркос значајно мањем обиму производње електричне енергије, позитиван допринос забележила је и укупна индустријска производња, забележивши повећање од 3,3% м.г., као резултат добрих кретања прерађивачког сектора и рударства услед ефектуирања инвестиција из претходног периода. Благ негативан допринос привредном

расту потекао је од грађевинарства делом и због високе базе из истог периода претходне године, али и услед снажног повећања цена грађевинског материјала. Неповољни агрометеоролошки услови одразили су се на испод просечну пољопривредну сезону па је у овом сектору у прва два квартала забележен пад од 5,3%.

Посматрано по агрегатима употребе, раст БДП у првој половини 2022. године био је у потпуности вођен домаћом тражњом, док је допринос нето извоза био негативан. Повећање расположивог дохотка становништва пре свега као резултат повољних кретања на тржишту рада, уз знатно боље епидемиолошке услове, одразио се на снажан раст приватне потрошње, који је износио 5,3% мг. Упркос неповољним дешавањима у међународном окружењу позитиван допринос забележиле су и инвестиције са растом од 1,4%. Ефекат на страни понуде уз солидну спољну тражњу у овом периоду, резултирао је растом реалног извоза од 19,9% мг. Истовремено, увозна активност забележила је снажан раст од око 22,3% услед повећаног увоза репроматеријала за потребе привреде, али и енергената како би се осигурала сигурност снабдевања домаћих потрошача и обезбедио одређен ниво залиха за зимски период. То се истовремено одразило и на значајан позитиван допринос залиха расту БДП.

Месечна динамика привредне активности наставила је са растом међугодишње посматрано и током летњих месеци, али као што је било и очекивано, услед негативног утицаја конфликта у Украјини, по нижим стопама него у првој половини године. То потврђује и Индикатор привредне активности (ИПАС) који Министарство финансија израђује за потребе сагледавања месечне динамике укупне економске активности, према коме је раст БДП у јулу, августу и септембру износио 1,1% мг., 2,1% мг. 0,8% мг., респективно. Спорија динамика привреде у овом периоду последица је мањег обима индустријске производње која је забележила пад од 1,6% мг. у јулу и скроман раст од 0,3% у августу, да би у септембру опет ушла у негативну зону (0,3%), али и мањег позитивног доприноса услужног сектора услед споријег раста појединих услужних делатности у поређењу са њиховом динамиком током прве половине године. Грађевинска активност је и у овом периоду наставила са успореном динамиком започетом почетком 2022. године, док су лоши агрометеоролошки услови током лета додатно утицали на још већи пад пољопривреде од првобитно процењеног. Спорија привредна динамика у трећем кварталу 2022. године потврђена је и флеш проценом БДП Републичког завода за статистику, према којој је раст привреде процењен на 1,1% мг. Тиме је у првих девет месеци, према процени Министарства финансија раст привреде износио 3,0%.

Солидна динамика индустријске производње настављена је и током 2022. године, али уз присутно успоравање током трећег квартала. У првих девет месеци укупна индустријска производња већа је за 1,9% мг. упркос смањеном обиму производње електричне енергије од 11,5% мг. Томе је у значајној мери допринео солидан раст прерађивачке индустрије од 2,7%, као и повећање производње рударства од 25,0%. У ова два сектора присутни су значајни ефекти на страни понуде услед реализација СДИ из претходног периода и активирања нових производних капацитета. Међутим, са заштравањем геополитичких односа и материјализацијом негативних ризика из међународног окружења, током трећег квартала индустријска активност је ушла у негативну зону остваривши пад од 0,5% мг., праћена падом у прерађивачкој индустрији од око 1%, али и мањим позитивним доприносом рударства услед исцрпљивања утицаја ниске базе из истог периода претходне године. Производња електричне енергије је и даље међугодишње нижа али се стабилизовала и током септембра је била на непромењеном нивоу у односу на исти месец претходне године. Посматрано по областима прерађивачке индустрије, у првих девет месеци остварен је раст у 14 од 24 делатности. Најзначајнији позитиван

допринос међугодишњем расту овог сектора потекао је од нафтне индустрије (раст од 16,6% м.г.) опредељујући три петине укупног раста. Делатност осталих саобраћајних средстава од почетка године остварује раст, при чему је обим производње у првих девет месеци био већи за 47,4% м.г. У истом периоду машинска индустрија бележи раст од 8,6% м.г., док је производња папира увећана за 9,8%. Поред тога, физички обим фармацеутске индустрије је већи за 6,4% м.г., уз знатно спорији раст током трећег квартала. Ове четири делатности пружиле су приближно подједнак позитиван допринос кретању прерађивачке индустрије опредељујући нешто више од половине укупног раста овог сектора.

Повољна динамика услужног сектора настављена је и током 2022. године, али уз нешто спорија кретања током трећег квартала у поређењу са првом половином године. У првих девет месеци промет робе у трговини на мало реално је повећан за 7,1% м.г. Овоме је допринео раст расположивог дохотка становништва, пре свега услед раста реалних зарада и запослености подржано додатним давањима појединим категоријама становништва, али је једним делом и последица импулсивне куповине по самом избијању сукоба у Украјини. И поред растућих цена приметан је раст тражње потрошача за моторним горивом и прехрамбеним производима (храна, пића и дуван), тако да је промет ових категорија био реално већи за 13,4% и 2,8% м.г., док је промет непрехрамбених производа повећан за 9,0%. Сектор информационо комуникационих технологија који је снажно растао током две пандемијске године остваривши кумулативни раст бруто додате вредности (у даљем тексту: БДВ) од 14,1%, наставио је са добром динамиком у првој половини године (раст од 5,1% м.г.). Поред тога, извоз услуга континуирано расте, вођен све значајнијом улогом ИКТ сектора, при чему је његов извоз у првих девет месеци био већи за 45,1% м.г. Саобраћајна активност мерена индексом физичког обима у првој половини 2022. године међугодишње је већа за 23,4%, уз раст путничког и теретног саобраћаја за 39,7% и 7,9%, респективно. Туристичка активност након изузетно тешке две пандемијске године наставља са опоравком током 2022. године. У првих девет месеци укупан број долазака и ноћења туриста је међугодишње увећан за 50,6% и 32,3%, респективно, праћен растом активности домаћих и страних туриста. Повећан је и девизни прилив од туризма, тако да је у првих девет месеци 2022. године, извоз туристичких услуга био међугодишње већи за 51,6%.

Упркос остварењима почетком 2022. године која су генерално била на нивоу пројектованих а имајући у виду додатно заоштравања међународних економских и политичких односа, продубљивање енергетске кризе, као и спорију динамику високофреквентних индикатора током трећег квартала и значајно слабију пољопривредну сезону од претходно очекиване, Министарство финансија је пројекцију раста БДП за 2022. годину ревидирало наниже на 2,5%. Посматрано по агрегатима употребе економски раст ће у 2022. години и у новој процени бити у потпуности вођен домаћом тражњом. И даље присутна повољна кретања на тржишту рада праћена растом запослености и реалних плата потпомогнута једнократним давањима становништву одразиће се на стабилан раст приватне потрошње од скоро 4%, док ће допринос државне потрошње остати готово неутралан. Растуће геополитичке тензије и аверзија инвеститора према ризику, уз повећање цена инпута, утичу на спорији раст фиксних инвестиција од претходно пројектованог, те се уместо претходно процењеног раста сада очекују стагнативна кретања. Реализација СДИ из претходног периода и с тим повезан значајни ефекат на страни понуде резултираће већим извозом за 12,3%, упркос нешто мањој спољној тражњи од претходно очекиване и ограничењима извоза појединих производа. С друге стране, повећани увоз енергената и репроматеријала одражавају се на већи раст реалног увоза у 2022. години који према новој пројекцији износи 12,8%. Посматрано са производне стране, изузетно лоши агрометеоролошки услови током

летњих месеци одразили су се на знатно слабије приносе кукуруза, шећерне репе и соје, па је првобитна процена пољопривредне производње која је подразумевала просечну сезону и раст од 0,5% коригована наниже на -8,0%. Неповољнија кретања од првобитно очекиваних забележиће и грађевинарство, пре свега као последица растуће глобалне неизвесности и мањег обима приватних инвестиција, али и услед снажног раста цена грађевинског материјала. Индустијска производња ће упркос слабијој спољној тражњи обезбедити позитиван допринос расту БДП у 2022. години, али у мањем обиму у односу на претходна очекивања. Услужни сектор и у новој пројекцији задржава улогу доминантног извора економског раста, пре свега као резултат солидних кретања у секторима трговине, саобраћаја, туризма, као и ИКТ и финансијских услуга.

**Тржиште рада.** Трендови на тржишту рада у великој мери су остали отпорни на успоравање динамике привредне активности, захваљујући пре свега макроекономској стабилности успостављеној у претходном периоду. Тако су у 2022. години настављена позитивна кретања која се, пре свега одражавају кроз раст запослености и зарада, али под утицајем геополитичких тензија ипак по нешто успоренијој динамици. Према подацима Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у периоду јануар–септембар, просечан број запослених био је већи за 1,6%, у поређењу са истим периодом претходне године, што је било, пре свега резултат раста запослености у приватном сектору за 1,9%, док је у јавном сектору раст износио 0,9%. Истовремено, најснажнији секторски допринос расту запослености долази од ИКТ, административно-услужних и научно-техничких делатности. Према подацима Националне службе за запошљавање, у истом периоду, број лица која активно траже запослење смањен је за 13,0%. Према подацима Анкете о радној снази у другом кварталу 2022. године, стопа незапослености (15 и више година) је износила 8,9%, што је ниже у поређењу са истим периодом из 2021. године када је износила 11,1%, док је стопа становништва ван радне снаге смањена за 1,5 п.п. Истовремено, укупна запосленост је била већа за 4,3%, уз раст формалне запослености за 74,9 хиљада и раст неформалне за 47,5 хиљада лица. Поред значајног смањења стопе незапослености и раста укупног броја запослених, забележена су и структурна побољшања на тржишту рада. Побољшан је положај код осетљивијих категорија становништва, односно код популације младих и жена. Тако је смањена стопа незапослености младих са 22,2% на 18,7%, док је код женског дела становништва смањена за 1,6 п.п, на 10,2%. Такође, смањена је стопа дугорочне незапослености за 0,9 п.п, на 4,5%. У истом периоду дошло је и до пораста стопе запослености у неформалном делу привреде за 1,1 п.п, на 14,3%. У периоду јануар–август просечна нето зарада је износила 73.265 динара, што је реално повећање за 3,0%, м.г., и представља нешто спорији раст у поређењу са претходним периодом. Раст зарада био је у потпуности опредељен растом зарада у приватном сектору, који је у истом периоду износио 5,4%, реално. На општи раст зарада утицало је и повећање минималне цене рада за 9,4% на 201,22 динара по радном часу од 2022. године. И поред повећања зарада у јавном сектору одлуком Владе у распону од 7% до 8%, њихов номинални раст је био у потпуности неутрализован растом инфлације, тако да је у реалним вредностима забележено смањење од 2,6%. Посматрано по делатностима, најзначајнији раст зарада био је у ИКТ, трговини и научно-техничким делатностима.

**Екстерни сектор.** Током девет месеци 2022. текући дефицит је износио око 2,8 млрд евра (6,5% БДП-а) и скоро у потпуности је био финансиран нето приливом страних директних инвестиција (покривеност 99,2%). Раст светских цена енергената, а делом и већи количински увоз ради обезбеђења енергетске сигурности, довео је до повећања текућег дефицита за 1,5 млрд евра у односу на исти период 2021. Притом, повећан робни дефицит (за 2,3 млрд евра м.г.), у потпуности као последица већег увоза енергената, као и раст дефицита примарног дохотка (за 0,6 млрд евра м.г.), делом су компензовани

растом суфицита секундарног дохотка (за 1,2 млрд евра мг.) и услуга (за 0,3 млрд евра мг.).

Упркос успоравању екстерне тражње, извоз робе и услуга наставио је да остварује високе стопе раста у овој години, пре свега захваљујући инвестицијама у разменљиве секторе из претходног периода. Робни извоз је током девет месеци 2022. забележио раст од 29,4% мг.<sup>1</sup>, а највећи допринос је потекао од раста извоза прерађивачке индустрије (24,8% мг., допринос 21,9 п.п.), при чему је раст извоза забележен код свих 23 области прерађивачке индустрије. Посматрано по тржиштима, на оправак робног извоза највећи утицај је имао раст извоза у земље Европске уније (26,2% мг., допринос 17,1 п.п.), ЦЕФТА-е (28,1% мг., допринос 4,4 п.п.), као и у Кину (45,4% мг., допринос 1,7 п.п.). Носиоци извозне активности посматрано по областима биле су: експлоатација руде метала (199,3% мг., допринос 5,6 п.п.), производња прехранбених производа (26,1% мг., допринос 2,6 п.п.), електричне опреме (23,3% мг., допринос 2,4 п.п.), хемикалија и хемијских производа (33,9% мг., допринос 2,3 п.п.), гуме и пластике (20,2% мг., допринос 1,8 п.п.), као и основних метала (18,1% мг., допринос 1,6 п.п.). С друге стране током овог периода забележен је и пад извоза код пољопривредне производње, лова и услужне делатности (4,5% мг., допринос -0,3 п.п.).

Увоз робе је у девет месеци 2022. повећан за 35,4% мг., као резултат раста увоза средстава за репродукцију (раст 46,3% мг., допринос 25,5 п.п.), на шта је у највећој мери утицало повећање светске цене енергената. Највећи допринос расту увоза потекао је од раста увоза сирове нафте и природног гаса (161,6% мг., допринос 8,8 п.п.), хемикалија и хемијских производа (43,3% мг., допринос 4,2 п.п.), основних метала (36,8% мг., допринос 2,8 п.п.), кокса и деривата нафте (80,0% мг., допринос 2,2 п.п.), као и прехранбених производа (30,1% мг., допринос 1,5 п.п.). Пад увоза је забележен код руда метала (40,8% мг., допринос -0,6 п.п.). Увоз енергената износио је 4,3 млрд евра и у односу на исти период 221. био је виши за 2,5 млрд евра.

Дефицит на рачуну примарног дохотка је повећан за 47,3% мг., пре свега услед већих одлива по основу дохотка од директних инвестиција (за 57,6% мг.). На повећање суфицита секундарног дохотка (за 39,0% мг.) највише је утицао раст прилива дознака у Србију (за 46,0% мг.).

На рачуну финансијских трансакција (без промене девизних резерви) у периоду јануар–септембар 2022. забележен је нето прилив од 2,3 млрд евра. Нето прилив по основу страних директних инвестиција је у посматраном периоду износио 2,8 млрд евра. Прилив у Србију је износио 3,0 млрд евра, што је чак и благо веће него током девет месеци прошле рекордне године. Након привременог успоравања прилива у марту и априлу 2022, од јуна се бележе месечни приливи страних директних инвестиција у Србију између 450 и 600 млн евра. Прилив по овом основу је остао пројектно диверсификован, а највише је био усмерен у разменљиве секторе (преко 50%). Посматрано по делатностима највише је уложено у прерађивачку индустрију, грађевинарство, трговину, послове с некретнинама и саобраћај. Посматрано по земљама, највећи део прилива страних директних инвестиција наставља да долази из земаља ЕУ (око 46%).

По основу портфолио инвестиција у периоду јануар–септембар 2022. забележен је нето прилив од 0,1 млрд евра, што указује на поверење страних инвестотра у макроекономске фундаменте Републике Србије, с обзиром да се упркос заоштравању глобалних финансијских услова и већој усмерености токова портфолио инвестиција из земаља у

---

<sup>1</sup> Подаци о укупном извозу и увозу робе дати су према методологији платног биланса, док су детаљни подаци (по различитим класификацијама) дати према методологији спољне трговине.

успону ка развијеним земљама, страни инвеститори нису у великој мери повукли из динарских државних хартија од вредности. По основу финансијских кредита резиденти су се нето задужили према иностранству за 1,3 млрд евра, при чему се приватни сектор нето задужио за 0,9 млрд евра, а јавни сектор за 0,4 млрд евра.

Девизне резерве Народне банке Србије (без међувалутних промена и промена цена активе) у овом периоду смањене су за свега 280,4 млн евра и остале су знатно изнад нивоа који се процењује да обезбеђује адекватну заштиту од екстерних потреса. Током октобра, номинално посматрано, девизне резерве су повећане за 369 млн евра и на крају октобра износиле су 16,9 млрд евра, што је највиши ниво до сада, чиме су покривале су око пет месеци увоза робе и услуга, близу 150% новчане масе М1 и око 287% дуга<sup>2</sup> који доспева у наредној години дана.

**Девизни курс.** Током прва четири месеца 2022. године преовладавали су депрецијацијски притисци пре свега услед појачане тражње увозника енергената за девизама у условима раста цена енергената на светском тржишту. Поред тога, у марту је забележена рекордна тражња грађана за страном ефективом услед глобалне неизвесности изазване сукобом у Украјини. Народна банка Србије је ради одржања релативне стабилности курса динара према еврџу током прва четири месеца нето продала 2.270 млн евра на девизном тржишту. Од маја, уз наставак појачане тражње увозника енергената за девизама, ипак преовладавају апрецијацијски притисци услед бројних других фактора – повећања понуде девиза од стране појединих резидената по основу страних директних инвестиција и извоза, високог нето откупа ефективног страног новца од овлашћених мењача и физичких лица, наставак раста евроиндексираних кредита, значајног девизног прилива од туриста нарочито током летње сезоне – а у амбијенту изостанка значајнијег одлива по основу портфолио токова. Народна банка Србије је од маја до краја октобра нето купила 2.370 млн евра и тако у потпуности надокнадила нето продају девиза из прва четири месеца. У десет месеци Народна банка Србије била је нето купац девиза у износу од 100 млн евра, а динар је према еврџу номинално ојачао за 0,2%. Као што је то случај у већини других земаља, **инфлација** се и у Србији током 2022. кретала узлазном путањом и у октобру је износила 15,0% међугодишње. Највећи допринос инфлацији потиче од цена хране (7,3 п.п. у октобру), услед високих светских цена примарних пољопривредних производа, енергената, амбалаже, и осталих инпута који повећавају трошкове производње и транспорта, као и негативних ефеката суше на домаћем тржишту и у већем делу Европе. Допринос цена из групе енергија у октобру износио је 2,88 п.п., што је последица виших цена нафтних деривата, чврстих горива, као и корекције регулисаних цена електричне енергије и гаса за домаћинства. Повишене произвођачке и увозне цене утицале су на то да и међугодишња базна инфлација (по искључењу хране, енергије, алкохола и цигарета) забележи раст на 9,5% у октобру, али се она задржала испод укупне инфлације. Нижем нивоу базне инфлације наставила је да доприноси очувана релативна стабилност девизног курса у изузетно неизвесним међународним околностима.

**Кредитна активност и монетарна кретања.** И поред раста трошкова задуживања, кредитна активност у 2022. наставила је да бележи двоцифрен мг. раст, који је, искључујући ефекат промене девизног курса, у октобру износио 10,7%. Од јула тај раст постепено успорава под утицајем високе базе из претходне године и доспећа кредита из гарантне шеме који су одобравани у периоду од маја 2020. године.

Резултати анкета о кредитној активности коју спроводи Народна банка Србије показују да су банке поштравале кредитне стандарде за привреду током целе године, а за

---

<sup>2</sup> Са стањем у јуну 2022.

становништво од Т2. На заоштравање кредитних стандарда утичу раст трошкова извора за кредите и повећана аверзија банака према ризику. Тражња привреде за кредитима расла је све време, вођена пре свега потребом финансирања обртних средстава и капиталних инвестиција, док је тражња становништва расла до Т3 под утицајем рефинансирања постојећих обавеза, куповине непокретности и набавке трајних потрошних добара. Раст тражње привреде за кредитима очекује се и у наредном периоду, док се за становништво предвиђа да ће смањење тражње започето у Т3 бити настављено и до краја године.

Мг. раст кредита привреди у октобру је износио 12,7%, а њихово учешће у БДП-у 23,8%, што је исто као крајем 2021. године и указује на то да су кредити расли у складу с растом привредне активности. Раст кредита од почетка године вођен је одобравањем кредита за ликвидност и обртна средства и инвестиционим кредитима, чија су учешћа у укупним кредитима привреди у октобру износила 47,5% и 39,5%, респективно. Посматрано по величини предузећа, кредити одобрени сегменту микро, малих и средњих предузећа чинили су 60,0% укупних кредита привреди. Вођен одобравањем стамбених и готовинских кредита, раст кредита становништву у октобру износио је 7,7% мг., а њихово учешће у БДП-у 21,1%. Захваљујући израженијем расту, учешће стамбених кредита у укупним кредитима становништву повећано је на 40,1% у октобру, док је учешће готовинских кредита смањено на 43,7%.

Динаризација пласмана привреди и становништву у октобру је износила 35,5% (20% у сектору привреде и 53,7% у сектору становништва), што је за 2,8 п.п. ниже него крајем 2021. услед доспећа кредита одобрених из гарантне шеме (који су углавном били одобрени у динарима) и бржег раста евроиндексираних стамбених кредита у односу на кредите становништву за остале намене (који су углавном динарски). Ипак, посматрано у односу на крај 2012 (28,0%), тј. период када је донета стратегија динаризације, то је и даље значајно виши ниво, што потврђује да је стратегија динаризације дала резултате.

Успоравање раста кредитне активности највероватније ће се наставити и у наредном периоду, на шта ће се, поред високе базе, одразити и ефекти заоштравања монетарне политике Народне банке Србије и Европске централне банке (у сегменту девизно индексираног кредитирања). Према процени Народне банке Србије на крају 2022. кредити ће бити виши за око 9% мг., а у 2023. за око 6% мг., при чему ће и даље нешто већи допринос расту кредита потицати од кредита привреди у односу на становништво.

Посматрано на мг. нивоу, успоравање раста монетарних агрегата, које је било присутно и током 2021. (највећим делом као последица високе базе услед обимних пакета државне помоћи привреди и грађанима у борби са негативним ефектима пандемије вируса корона и уздржавања од потрошње у условима предузетих епидемиолошких и здравствених мера), настављено је и у 2022. На то се пре свега одразило смањење депозита по виђењу, а делом и динарске штедње грађана (у периоду март-јун) у условима повећане глобалне неизвесности након избијања конфликта у Украјини, тако да су у октобру динарски монетарни агрегати М1 и М2 забележили номинални мг. раст од 1,0% и 5,1%, респективно. Успоравање раста динарске компоненте, одразило се и да М3 (који укључује и девизне депозите) успори на 8,0% мг. На крају октобра динарска штедња грађана износила је 88 млрд динара и чинила је 5,6% укупне штедње (наспрам 1,9% крајем 2012). Динаризација депозита привреде и становништва у октобру је износила 38%, наспрам 19,3% крајем 2012. године.

**Финансијски сектор.** У структури финансијског система Србије није било значајнијих измена током 2022. године – банкарски сектор је и даље доминантан са учешћем преко 90% у укупној активи финансијског сектора. Закључно са 30. септембром 2022. године

банкарски сектор Србије је чинило 22 банке, од којих је 17 у већинском власништву страних лица (чланице банкарских група из 12 држава), две банке су у већинском власништву Републике Србије, док су три банке у већинском власништву домаћих правних лица. На тржишту доминирају банке у већинском власништву страних лица, на које се односи 83,9% укупне билансне активе, 87,4% укупних бруто кредита и 82,7% укупних депозита банкарског сектора. Вредности Херфиндал–Хиршмановог индекса (НИ) показују одсуство концентрације у кључним билансним категоријама, што указује на задовољавајући степен тржишне конкуренције.

Билансна сума и капитал банкарског сектора су на крају септембра 2022. године износили 5.307 млрд динара и 713 млрд динара, респективно. Солидне резерве капитала које су банке изградиле ранијих година су их учиниле отпорнијим на ризике у ситуацији и даље присутних неизвесности из међународног окружења. Показатељ адекватности капитала за банкарски сектор је износио 19,47%, а показатељ левериџа (по „Базелу 3“) 10,34% на крају септембра 2022. године, што представља још једну потврду високе солвентности банкарског сектора.

Резерве ликвидности банкарског сектора су више него довољне за покриће потенцијалних потреба за ликвидним средствима, што потврђују кретање кључних показатеља ликвидности и рочна структура имовине и обавеза. Месечни показатељ ликвидности који се обрачунава у складу с домаћим прописима је у септембру 2022. године на нивоу банкарског сектора износио 2,04 (регулаторни минимум је 1,0) и кретао се око 2 током целе 2022. године. Ликвидна средства су чинила 34,77% укупне билансне активе и 45,10% укупних краткорочних обавеза, док је показатељ покрића ликвидном активом (по „Базелу 3“) износио 166,63% на крају септембра 2022. године.

Банкарски сектор је, упркос наставку раста глобалне инфлације и поскупљењу извора финансирања, а захваљујући и даље стабилном тренду раста кредитне активности, успео да задржи задовољавајућу профитабилност у 2022. години. Укупан нето добитак пре опорезивања остварен од почетка године до краја септембра износио је 58,3 млрд динара, уз показатеље профитабилности ROA од 1,50% и ROE 10,85%.

Иако је спровела све активности из свог Акционог плана за спровођење Стратегије за решавање проблематичних кредита, Народна банка Србије је наставила да предузима регулаторне мере из своје надлежности и користи расположиве инструменте и механизме надзора у циљу подстицања банака да ефикасније решавају проблематичне кредите и успоставе систем који ће спречити њихову поновну акумулацију. Од септембра 2017. године је у примени *Одлука о рачуноводственом отпису билансне активе банака*, у складу с којом су банке дужне да пренесу у ванбилансну евиденцију све проблематичне кредите који су у потпуности обезвређени.

Седам година након усвајања Стратегије за решавање проблематичних кредита, учешће проблематичних кредита у укупним бруто кредитима банкарског сектора је смањено за 19,06 п.п. на 3,19%, колико је износило на крају септембра 2022. године. То је најнижи ниво до сада и указује да ни након престанка примене бројних мера монетарних и фискалних подстицаја предузетих у првој фази панемдије COVID-19 није дошло до раста показатеља проблематичних кредита. Стање бруто проблематичних кредита је у истом периоду смањено за 74,87% (са 427,3 млрд динара на 107,4 млрд динара). Најзначајнији канали смањења проблематичних кредита су били директан отпис и уступања (продаја) потраживања, а од 2022. години и наплата (потпуна или делимична, ако су испуњени услови за излазак из проблематичног статуса). Закључно са септембром 2022. године, укупно смањење проблематичних кредита које се дугује директном отпису је износило 243,3 млрд динара и присутно је код свих банака. Укупан износ уступљених



потраживања од момента увођења Стратегије износи 100,9 млрд динара<sup>3</sup>. Учешће проблематичних кредита у укупним кредитима привреди је на крају септембра 2022. године износило 2,70%, док је њихов удео у укупним кредитима физичким лицима био 4,14%. На крају септембра 2022. године покриће проблематичних кредита исправкама вредности извршеним у складу са МСФИ је износило 57,15%. Показатељ ризика концентрације уведен крајем 2018. године у циљу смањења удела готовинских, потрошачких и осталих ненаменских кредита становништву дужих рочности у регулаторном капиталу и дугорочним обавезама, као и у циљу подстицања праксе одрживог кредитирања становништва, у периоду јануар 2019. године – септембар 2022. године смањен је на нивоу банкарског сектора за близу 17 п.п. (са 25,19% на 8,23%).

Народна банка Србије редовно разматра обавезу одржавања заштитних слојева капитала којима се ограничавају системски ризици у финансијском систему Републике Србије. Народна банка Србије је у марту 2022. преиспитала обавезу одржавања заштитног слоја капитала за структурни системски ризик, када је одлучено да треба задржати обавезу одржавања поменутог заштитног слоја капитала, у висини од 3% укупних девизних и девизно индексираних пласмана банке одобрених привреди и становништву у Републици Србији. Заштитни слој капитала за системски значајне банке преиспитује се најмање једном годишње, а у јуну 2022. године девет банака је идентификовано као системски значајно за домаћу економију<sup>4</sup>, од којих је пет у обавези да одржава додатни основни акцијски капитал у износу 2% од њихове ризичне активе, а преостале четири у износу 1% од њихове ризичне активе.

Анализа кретања кредитне активности са аспекта утврђивања висине стопе контрацикличног заштитног слоја капитала са јуном 2022. указује на то да се кредитна активност мерена учешћем укупних реалних кредита у реалном БДП-у налази незнатно испод свог дугорочног тренда (-0,002 п.п.). Притом, резултати анализе показују да ни у сектору привреде, ни у сектору становништва, није присутан прекомерни раст кредита. Народна банка Србије је у септембру 2022. године донела одлуку да стопу контрацикличног заштитног слоја капитала задржи на нивоу од 0%, како би се ублажиле последице појачаних инфлаторних притисака и глобалног пооштравања монетарних политика на домаће услове финансирања привреде и становништва. Банке су у септембру 2022. године за одржавање свих прописаних заштитних слојева капитала (комбиновани заштитни слој капитала) укупно издвојиле 185,1 млрд динара основног акцијског капитала, или 5,8% ризичне активе.

Већина мера донетих током 2020. и 2021. у циљу очувања стабилности финансијског система и подршке привреди и грађанима у пандемијским условима је примењивана закључно са 31. децембром 2021. године. До краја 2022. године једино су још продужене регулаторне могућности предвиђене Одлуком о привременим мерама за банке у циљу олакшаног приступа финансирању физичким лицима, а које подразумевају подстицање олакшаног приступа стамбеним кредитима и у погледу непокретности с нижим степеном изграђености, могућност продужетка рока отплате стамбених кредита за највише пет година од датума доспећа последње рате тог кредита и привремено олакшавање процедуре за приступ становништва краткорочним динарским кредитима до одређеног износа.

Имајући у виду различите негативне факторе из међународног окружења, примена мера којима се дестимулише одобравање нових, ненаменских и неинвестиционих, девизно индексираних кредита и кредита у инострану валути дужницима из нефинансијског и

<sup>3</sup> Обрачунато на основу података из извештаја NPL 3 које банке достављају Народној банци Србије.

<sup>4</sup> У складу са Одлуком о утврђивању листе системски значајних банака у Републици Србији и стопа заштитног слоја капитала за те банке од 16. јуна 2022. године.

недржавног сектора у делу који се односи на капитал банке, усвајањем Одлуке о изменама Одлуке о адекватности капитала банке у јуну 2022. године, одложена је за додатних 12 месеци.

С циљем омогућавања банкама да ублаже негативне ефекте промене цена хартија од вредности на капитал, а који су настали услед поремећаја на глобалним финансијским тржиштима, у јуну 2022. године, усвојена је **Одлука о привременој мери која се односи на израчунавање капитала банке**. Привремена мера односи се на дужничке хартије од вредности чији су издаваоци РС, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе РС, а које се вреднују по фер вредности кроз остали резултат у складу с МСФИ 9. Поред омогућавања ублажавања негативних ефеката промене цена хартија од вредности на капитал банака, циљ наведене мере јесте и да подстакне банке да купљене хартије од вредности задрже у својим портфолијима, као и да подстакне нова улагања у наведене хартије од вредности. Привременом мером омогућава се да се, из обрачуна основног акцијског капитала банке, до краја 2022. године искључи 70% нето нереализованих губитака и добитака проистеклих по основу вредновања поменутих дужничких инструмената. Банке ће наведену привремену меру моћи да примењују у периоду од 30. јуна 2022. до 31. децембра 2023. године.

С обзиром на чињеницу да је у периоду од 1. јануара 2021. године већина банака које послују у Републици Србији значајно повећала цену платних услуга које пружају, и то посебно услуга по основу платних рачуна, у циљу избегавања потенцијалних правних ризика и заштите стандарда грађана, као и очувања постигнуте стабилности финансијског система, у августу 2022. године усвојена је **Одлука о допуни Одлуке о управљању ризицима банке**, којом је између осталог као додатни контролни механизам поступања банака, у случају намераваног повећања накнада за пружање платних услуга, као и приликом увођења нових накнада, обезбеђено да Народна банка Србије буде у примереном времену обавештена о планираним изменама тарифника банака, што омогућава и благовремено идентификовање да ли је поступање банака одговарајуће, те предузимање одговарајућих активности.

У складу са својом устаљеном праксом превентивне и благовремене реакције на све потенцијалне изазове из међународног и домаћег окружења, а полазећи од економске ситуације у којој су се нашли поједини пољопривредни произвођачи, као и стратешког значаја пољопривредне производње за грађане и привреду, Народна банка Србије је у октобру 2022. године усвојила **Одлуку о привременим мерама за банке у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у портфолију пољопривредних кредита у условима отежане пољопривредне производње**. Овом одлуком дужницима банке из сегмента пољопривреде (под прописаним условима који се односе на статус потраживања према том дужнику) је омогућен репрограм постојећих обавеза.

Успостављањем **система за инстант плаћање** – IPS НБС система, Народна банка Србије је омогућила да се мала плаћања извршавају у реалном времену 24/7/365. Поред развоја инфраструктуре за прихватање инстант плаћања на продајним местима трговаца кроз прихватање на ПОС терминалима, развој мобилних апликација за трговце и развој интернет продајних места, Народна банка Србије је у циљу давања додатне подршке развоју *e-commerce* тржишта и даљој популаризацији електронских плаћања у земљи, унапредила услугу инстант плаћања на интернету имплементацијом *deep-link* технологије и тако купцима омогућила да цео процес куповине обаве коришћењем само једног уређаја (нпр. мобилног телефона). Олакшано је и плаћање рачуна великим издаваоцима рачуна, скенирањем НБС IPS QR кода на рачунима/фактурама, без одласка у банку, што се показало нарочито ефикасно у време пандемије. Од септембра 2021. године банкама је омогућено да својим корисницима понуде нову услугу „Пренеси” која

омогућава грађанима да само коришћењем броја мобилног телефона примаоца плаћања, новчана средства пошаљу и приме једноставно, брзо, сигурно. Омогућено је и инстант плаћање такси и накнада за услуге које пружају органи јавне управе на порталу еУправе, скенирањем NBS IPS QR кода са јединствене уплатнице, чиме је пружен допринос даљој дигитализацији јавне управе и ефикасности пружања јавних услуга.

Уз уважавање глобалних трендова, у Републици Србији **усвојен је Закон о дигиталној имовини** којим се детаљно уређује издавање и секундарно трговање дигиталном имовином, укључујући и пословање платформи за трговање виртуелним валутама и њихову замену за новац. Овим законом уређује се пословање лица која обављају послове с дигиталном имовином у Републици Србији, у циљу уређивања материје која до сада није била уређена у нашој земљи, осим у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма код пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама. Закон је почео да се примењује 29. јуна 2021. године.

### 3.3. СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОЕКОНОМСКИ СЦЕНАРИО

Према средњорочној макроекономској пројекцији кумулативна стопа раста у периоду 2023–2025. године износиће 10,3% и биће вођена растом домаће тражње, а са опоравком глобалне трговине подржана и благим позитивним доприносом нето извоза. Овај извор раста је детерминисан како перманентним повећањем инвестиција, тако и растом потрошње домаћинства услед раста животног стандарда становништва. Просечно годишње, српска привреда ће расти по стопи од 3,3%, што је ревизија наниже за 0,9 п.п. у односу на ранија очекивања услед оцењеног утицаја дешавања у међународном окружењу. Повећање реалне потрошње становништва ће пратити раст економске активности и у просеку ће износити 3,0%. Очекује се стабилан раст фиксних инвестиција, мада спорији него што се претходно пројектовало и у просеку ће износити 4,5% годишње. Са активирањем нових производних капацитета и опоравком спољне тражње повећаваће се и обим спољнотрговинске размене. Поред тога, ефектуираће СДИ из претходног периода допринеће повећању конкуренције и утицати на ефикасност домаћих произвођача, док ће са друге стране бити активирани нови канали продаје и отворене нове тржишне нише. Извоз ће у просеку годишње расти по стопи од 8,1%, што је брже од очекиваног годишњег раста увоза који ће у просеку износити 6,5%.

Табела 2. Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

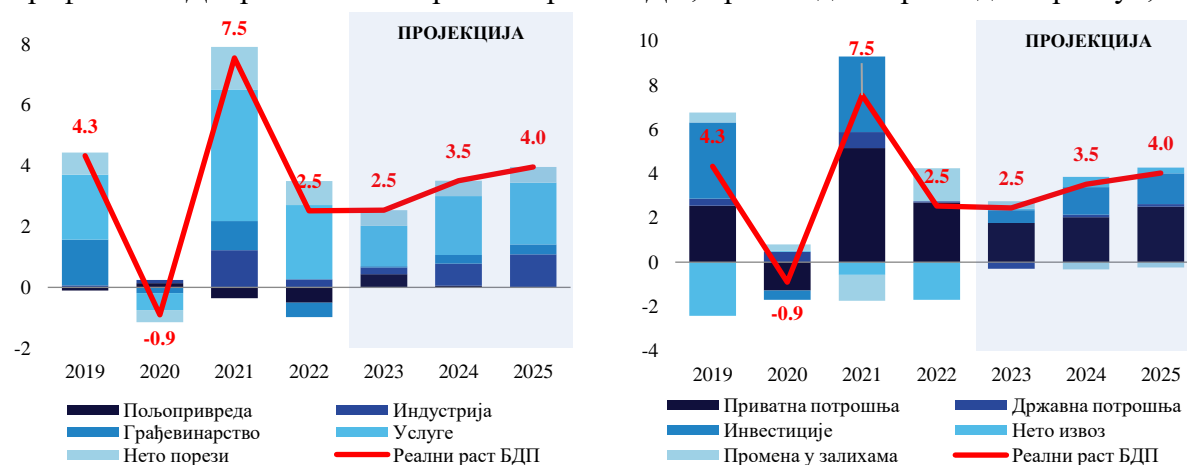
	Процена	Пројекција		
	2022	2023	2024	2025
<b>БДП, млрд динара (текуће цене)</b>	<b>7.082,5</b>	<b>8.025,1</b>	<b>8.776,3</b>	<b>9.519,4</b>
Реални раст БДП, %	2,5	2,5	3,5	4,0
Дефлатор БДП, %	10,2	10,6	5,6	4,3
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	3,9	2,5	2,9	3,6
Државна потрошња	0,4	-2,0	0,8	0,8
Бруто инвестиције у основна средства	0,0	2,4	5,2	5,8
Извоз робе и услуга	12,3	4,9	8,8	10,6
Увоз робе и услуга	12,8	4,0	6,8	8,8
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-12,2	-10,9	-9,4	-8,4
Салдо текућег рачуна, у ЕУР, % БДП	-9,0	-8,5	-6,7	-6,0
Инфлација, просек периода, %	11,6	11,1	5,0	3,5

Извор: Министарство финансија

Посматрано на страни понуде, услужни сектор и индустрија ће задржати улогу доминантних извора раста и повећавати креирану БДВ са просечним годишњим растом од 3,5% и 3,4%, респективно. Позитиван допринос ће доћи и од повећања грађевинске

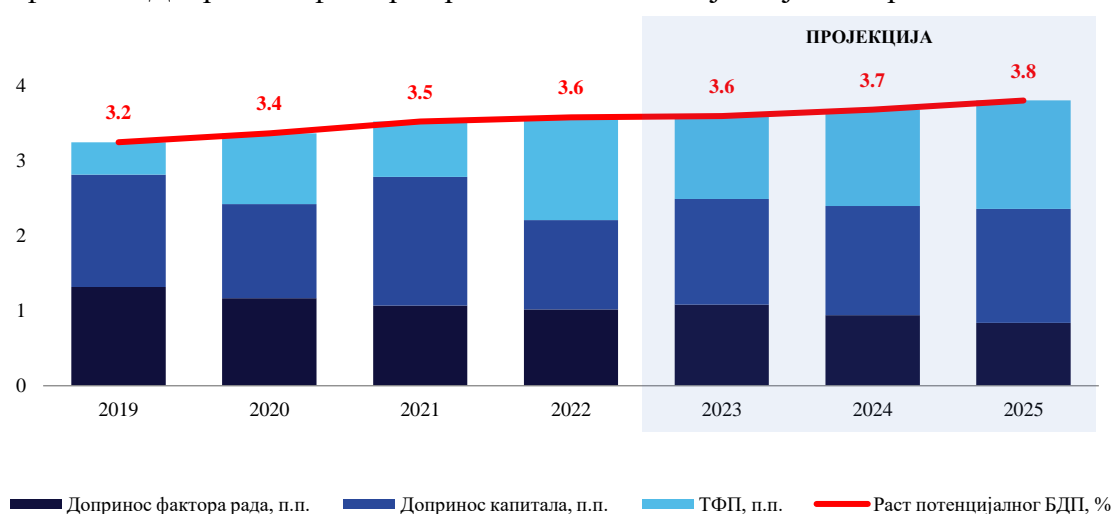
активности који ће у просеку износити 4,0%. Достицање европских стандарда и подизање конкурентности у пољопривреди, смањиће варијабилност производње овог сектора изазвану агрометеоролошким условима.

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



Влада и овим трогодишњим сценариом остаје посвећена очувању модела привредног раста који се заснива на инвестицијама и извозу, а који је подржан растом приватне потрошње на реалним и здравим изворима. Убрзање свих административних процедура, пореско растеређење привреде са циљем подизања њене конкурентности, потписивање споразума којима се обезбеђује очување постојећих и отварање нових ино тржишта, интензивније и ефикасније извођење инфраструктурних радова, очување енергетске стабилности и реализација пројеката из зелене агенде само су неке од мера које треба да обезбеде здраве фундаменте за раст БДП у условима растућих геополитичких тензија. Дигитална трансформација и изградња дигиталног екосистема остаје стратешка оријентација Владе. Ефикаснији рад државне администрације, скраћивање процедура становништву и привреди са фокусом на дигитализацију убрзаће конвергенцију наше привреде ка развијеним земљама. Нови систем фискализације и измене царинских прописа, смањује учешће сиве економије у укупним привредним токовима обезбеђујући повољан привредни амбијент. Механизам подстицаја СДИ и даље ће имати за циљ њихову секторску и регионалну дисперзију како би биле обезбеђене претпоставке равномерног развоја и пуне искоришћености компаративних предности.

Графикон 2. Доприноси фактора производње потенцијалној стопи раста



Према централном сценарију, у средњорочном периоду очекује се наставак раста потенцијалног БДП, али споријом динамиком него у претходној пројекцији као последица фактора из међународног окружења. Потенцијални БДП у периоду 2023–2025. година ће се постепено повећавати по просечној стопи од 3,7%. Реализације капиталних пројеката и наставак започетог инвестиционог циклуса подржани, како стабилним приливом СДИ, тако и домаћим иновативним активностима, обезбедиће све снажнији допринос капитала и факторске продуктивности расту потенцијалног БДП. Дигитализација ће значајно убрзати ове процесе и додатно подићи ефикасност искоришћености расположивих капацитета. Влада ће кроз значајна планирана улагања у енергетску инфраструктуру додатно утицати на подизање потенцијала привреде. Адекватна и синхронизована монетарна политика, даља унапређења финансијског система, подизање кредибилитета и атрактивности код инвеститора, трансфер знања и технологија из најразвијенијих земаља треба да обезбеде позитиван утицај на оба фактора производње. Са друге стране, јачање владавине закона, реформа законодавства из области привреде и пословања, убрзање процедура и подизање ефикасности администрације треба да обезбеде максимизацију факторске продуктивности у средњем року. Повољна кретања на тржишту рада ће такође допринети расту потенцијалног БДП.

**Тржиште рада.** Очекује се да ће тржиште рада задржати позитивну трајекторију развоја, али по споријој динамици, пре свега услед слабијег раста привредне активности, а као последица великих неизвесности због сукоба у Украјини. Поред наведеног, позитивна очекивања су резултат континуираног рада на побољшању услова рада, унапређивању институција тржишта рада, подстицању запошљавања и укључивања на тржиште рада теже запошљивих лица, као и подршке регионалној и локалној политици запошљавања. Такође, континуирано се ради на унапређивању радне снаге у погледу квалитета, као и на улагању у људски капитал, све у циљу лакшег општег запошљавања, а нарочито у оном делу привреде који има већу додату вредност. Досадашњу успешност ових мера потврђују подаци о порасту броја запослених у периоду од 2014. до 2021. године у сектору ИКТ за 31.112 и научно-техничким делатностима за 26.389 лица. Наставиће се са политикама које имају за циљ смањивање броја запослених у сивој зони и њихово превођење у контингент формално запослених, чиме би њихови услови рада били побољшани, а позитиван ефекат би се одразио и на приходе буџета. У средњорочном периоду очекују се позитивни резултати активних мера обука, преквалификација и подршке социјалном предузетништву, чиме ће се олакшати доступност радних места социјално рањивим категоријама друштва и тиме додатно обезбедити инклузивност привредног раста. Такође, планирано је повећање обухвата образовања базирано на дуалном моделу. Узимајући у обзир све наведено у средњем року се пројектује смањивање стопе незапослености и раст зарада, али под утицајем тренутних геополитичких неизвесности изазваних кризом у Украјини, очекује се да то буде по успоренијој динамици. Ради економске одрживости, раст зарада треба да буде заснован на расту продуктивности. Раст зарада у наредном периоду биће подржан усвојеном Одлуком Владе о повећању минималне цене рада у 2023. години за 14,3%, као и најављеним повећањем зарада у јавном сектору од 12,5%.

### **Монетарна политика, политика девизног курса и инфлација**

Народна банка Србије од 2009. године примењује *режим циљања инфлације* као монетарну стратегију. Захваљујући постигнутој ценовној стабилности, усидрености инфлационих очекивања и знатном поправљању макроекономских показатеља и изгледа Србије за наредни период, а пре свега одрживом смањењу спољне и унутрашње неравнотеже, циљана стопа инфлације је снижена од 2017. године **на ниво од 3%±1,5 п.п. и на том нивоу је утврђена до краја 2024. године.** Тиме је потврђена одлучност

Народне банке Србије и Владе Републике Србије да предузимају мере како би инфлација у средњем року остала ниска, стабилна и предвидива.

Основни инструмент за постизање инфлационог циља јесте каматна стопа која се примењује у једнонедељним реверзним репо операцијама, док остали инструменти монетарне политике (кредитне и депозитне олакшице, обавезна резерва и интервенције на девизном тржишту) имају помоћну улогу.

Политика обавезних резерви формулисана је тако да се диференцијацијом стопе обавезне резерве, у зависности од валуте обавеза и рочности, стимулишу динарски и дугорочнији извори финансирања банака. За динарске изворе средстава уговорене рочности до две године она тренутно износи 5%, а за изворе рочности преко 2 године 0%. Стопа обавезне резерве за девизне изворе банака за уговорену рочност од две године утврђена је на нивоу од 20%, а за рочности преко две године износи 13%.

У складу са изабраном монетарном стратегијом, Народна банка Србије **наставиће да спроводи режим руковођено пливајућег девизног курса**. Интервенције на девизном тржишту спроводиће ради ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара према евр, очувања стабилности цена и финансијског система и одржавања адекватног нивоа девизних резерви.

У условима повишених инфлаторних притисака, углавном због деловања фактора понуде из међународног окружења, у октобру 2021. започет је процес заостравања монетарних услова. Од октобра до априла 2022. Народна банка Србије је поостравала монетарне услове повећањем просечне пондерисане репо стопе на једнонедељним реверзним репо аукцијама којима се повлачи вишак динарске ликвидности из банкарског система и до априла ове године та стопа је повећана за 84 б.п. С обзиром да се просечна пондерисана репо стопа готово изједначила с референтном каматном стопом, у априлу је започет циклус повећања референтне каматне стопе, која је закључно са новембром повећана за 350 б.п., на 4,5%.

Повећања референтне каматне стопе у посматраном периоду одговор су Народне банке Србије на веће и постојаније трошковне притиске, него што се очекивало, пре свега из међународног окружења, посебно након избијања кризе у Украјини, као и на раст увозне инфлације. Циљ заостравања монетарних услова је да се ограниче секундарни ефекти раста цена хране и енергената на остале цене преко инфлационих очекивања, као и да се спречи да додатни инфлаторни притисци дођу од фактора на страни тражње. Тиме Народна банка Србије настоји да обезбеди се инфлација у Србији нађе на опадајућој путањи и да се врати у границе дозвољеног одступања од циља до краја периода пројекције. Истовремено, ограничавању ефеката преливања раста увозних цена на домаће цене, као и макроекономској стабилности у условима повећане глобалне неизвесности, Народна банка Србије доприноси у знатној мери и одржавањем релативне стабилности курса динара према евр.

**Средњорочна пројекција инфлације.** Према новембарској пројекцији Народне банке Србије, међугодишња инфлација ће наставити благо да расте до краја 2022. и почетком наредне године, након чега би требало да се нађе на силазној путањи. Снажнији пад инфлације очекујемо у другој половини 2023. године, док би у границе циљаног распона требало да се врати ( $3 \pm 1,5\%$ ) у другој половини 2024. Трошковни притисци из међународног окружења, пре свега цене енергената, наставиће да се преносе на потрошаче цене још неко време, али би на пад инфлације требало да утиче слабљење ефеката глобалних трошковних притисака и завршетак преноса на малопродајне цене, претпостављени пад светских цена примарних производа, опадање увозне инфлације, као и слабија агрегатна тражња и рестриктивнији монетарни услови. Паду инфлације у току 2023. требало би да допринесе и долазак нове пољопривредне сезоне, под

претпоставком да она буде повољнија од овогодишње. У супротном смеру деловаће очекивано повећање регулисаних цена.

Агрегатна тражња почела је да успорава у ТЗ 2022. под утицајем фактора из међународног окружења – успоравања економске активности најважнијих трговинских партнера Србије и затезања финансијских услова у зони евра – али и рестриктивнијих монетарних услова у Србији. Према актуелној пројекцији, производни јаз ће наставити да се продубљује у наредном периоду, вођен истим факторима, а најнижи негативни ниво ће достићи половином наредне године, након чега ће се постепено опорављати.

Кључни ризици пројекције инфлације потичу из међународног окружења, а пре свега односе се на ефекте конфликта у Украјини, расположивост енергената и њихове цене на светском тржишту, као и на изгледе глобалног привредног раста, који ће у великој мери одредити и светске цене примарних производа. Када је реч о факторима из домаћег окружења, ризици пројекције се у највећој мери односе на исход наредне пољопривредне сезоне, прилив по основу страних директних инвестиција, брзину опоравка сектора енергетике и динамику прилагођавања цена енергената на домаћем тржишту за привреду и становништво, као и на евентуалне додатне мере које би Влада могла предузети како би се заштитила рањиве категорије становништва.

### **Екстерни сектор и његова средњорочна одрживост**

Захваљујући приливу страних директних инвестиција у извозно-оријентисане секторе, којем доприноси остварена маркоекономска стабилност, као и стимулативније пословно окружење, у претходних неколико година повећана је диверсификованост извоза – и производно и географски посматрано. На то указује смањење вредности индекса *НИИ* по производима са 0,22 у 2013. на 0,20 у 2021, а по земљама партнерима са 0,26 на 0,22. И поред отежане ситуације у трговини робом због ескалације геополитичких тензија и кризе у Украјини и увођења привремених мера забране извоза појединих производа, као и присутних застоја у глобалним ланцима снабдевања, што се одражавао на несташице појединих инпута у производњи, степен концентрације посматрано и по производима и по земљама у девет месеци ове године остао је скоро непромењен (0,20 и 0,23, респективно).

Посматрано према *фазама прераде*, у структури робног извоза највеће учешће у девет месеци 2022. имају производи средње фазе прераде (30,7%). На другом месту налазе се производи базирани на ресурсима (30,1%), затим производи ниже фазе прераде са учешћем од 20,0% (ваљани производи, намештај, производи од пластике, обућа), док су примарни производи чинили 11,0% укупног извоза. Учешће производа високе технологије (углавном електричних машина) у укупном извозу износило је 6,4% током девет месеци 2022, што представља раст за скоро 2 п.п. у односу на 2013, када је учешће било 4,8%.

Када је реч о *показатељима ценовне конкурентности*, важно је нагласити да је реални ефективни курс динара (рачунат на бази потрошачких цена према корпи валута коју чине евро и долар<sup>5</sup>) у претходних осам година кумулативно посматрано био готово непромењен. У девет месеци 2022. забележена је блага просечна реална ефективана апрецијација динара од 0,4% м.г. Рачунат на бази јединичних трошкова рада, динар према еврџу реално апрецира од 2017. године, услед бржег раста јединичних трошкова рада у Србији у односу на ЕУ, а делом и због благе номиналне апрецијације динара према еврџу. Током девет месеци 2022. зараде у Србији (уз израженији раст у приватном сектору) расле су брже од економске активности, тако да су јединични трошкови рада у Србији наставили раст, што је уз пад јединичних трошкова рада у зони евра и

<sup>5</sup> У односу 80:20.

непромењену вредност динара према еврџ, резултирално реалном апрецијацијом динара од око 9% мг. Да трошковна конкурентност није фактор који значајније утиче на прилив страних директних инвестиција, већ очувана макроекономска стабилност и остварена структурна побољшања, говори податак да је прилив страних директних инвестиција од 2017. закључно са септембром ове године износио близу 20 млрд евра (просечно годишње око 7,3% БДП-а), упркос пандемији и кризи у Украјини.

**Међународна инвестициона позиција.** На крају Т2 2022. негативна међународна инвестициона позиција (МИП) износила је 83,0% БДП-а (47,0 млрд евра) и у односу на крај 2021. учешће је благо смањено (за 0,2 п.п.), као резултат бржег раста номиналног БДП-а. На страни активе повећало се стање трговинских кредита, депозита и директних инвестиција резидената у иностранству, што је скоро у потпуности компензовало смањење стања девизних резерви, док је на страни обавеза дошло пре свега до раста стања страних директних инвестиција и финансијских кредита. **На крају Т2 2022. нето СДИ чиниле су око 92% нето МИП, што указује на изразито повољну структуру МИП-а са становишта екстерне одрживости.**

У структури пасиве МИП-а, учешће дужничких инструмената је износило око 50%, од чега су међукомпанијски кредити чинили 22,5%. Око половине *укупног спољног дуга* односи се на дуг јавног сектора (50,9%). Посматрано по преосталој рочности, око 93% спољног дуга јавног сектора (који чине општа држава и Народна банка Србије) је дугорочног карактера, а око 68% је уговорено по фиксној каматној стопи. У јавном спољном дугу доминирају три валуте – евро (69,2%), долар (17,4%) и динар (5,7%), а битно је истаћи да је учешће евра и долара у девизним резервама усклађено са валутном структуром јавног спољног дуга.

У структури спољног дуга приватног сектора највећи део односи се на дуг предузећа (око 72%). Преко 90% дуга предузећа деноминовано је у еврима, а због чињенице да се истовремено преко 90% наплата извоза извршава у еврима, валутни ризик по основу спољног дуга предузећа је низак. Поред тога, 54% дуга је уговорено по фиксној каматној стопи. Посматрано према преосталој рочности, скоро 85% дуга предузећа је дугорочног карактера. Када се посматра спољни дуг банака, око 90% деноминовано у еврима, а скоро 90% уговорено је по варијабилној каматној стопи. Посматрано према преосталој рочности, скоро 50% спољног дуга банкарског сектора (ако се изузму депозити) је дугорочног карактера.

**Средњорочна екстерна одрживост.** Пројектовано кретање дефицита текућег дефицита у средњем року од око 6-7% БДП-а, у највећој мери је одређено структурним факторима и кретањима из међународног окружења. Очекује се да ће инвестиције, под утицајем снажних прилива страних директних инвестиција, као и очекивани наставак инвестиционог циклуса у области саобраћајне и комуналне инфраструктуре, наставити позитивно да утичу на раст увоза пре свега опреме и средстава за репродукцију. И по тим основама, процењује се да ће реалан раст увоза робе и услуга у просеку износити око 6,5% годишње у наредне три године. С друге стране, као резултат инвестиција из претходног периода у разменљиве секторе и проширења извозне базе (како производно, тако и географски), али и постепеног опоравка екстерне тражње и слабљења ефеката енергетске кризе, реалан раст извоза робе и услуга ће бити бржи од увоза и у наредне три године је пројектован по просечној годишњој стопи од око 8%. То ће резултирати постепеним смањењем учешћа дефицита робе и услуга БДП-у на око 8% до 2025. године са 12,2% БДП-а ове године, што ће кључно допринети смањењу дефицита текућег рачуна са око 9% БДП-а ове године на 6% БДП-а у 2025. У средњем року, очекује се да ће се текући дефицит кретати у границама екстерне одрживости (6-8% БДП-а) и да ће највећим делом бити финансиран нето приливом страних директних инвестиција.



С друге стране, раст прилива директних инвестиција у Србију утицаће на то да принос по основу њиховог власништва остане солидна расходна ставка на рачуну примарног дохотка, док се на рачуну секундарног дохотка и у средњем року очекује стабилан прилив од око 7% БДП-а, пре свега захваљујући приливу дознака.

У структури прилива капитала доминираће стране директне инвестиције (око 5% БДП-а просечно годишње) за које се очекује да ће наставити да буду претежно усмерене у разменљиве секторе. И у средњем року се очекује задржавање девизних резерви на адекватном нивоу. Процењује се да ће покривеност просечног месечног увоза робе и услуга девизним резервама износити око 5 месеци, уз раст покривености краткорочног дуга (посматрано по преосталој рочности) девизним резервама.

Када се говори о кретању спољног дуга у средњем року, анализа одрживости спољног дуга показује да ће се по свим макроекономским сценаријима (који претпостављају разичиту стопу раста БДП-а, каматних стопа, као и девизног курса), осим сценарија са реалном депрецијацијом од 30% у 2023. години, **спољни дуг у средњем року смањивати. Према основном сценарију, спољни дуг Србије би се на крају 2027. нашао на нивоу од око 60% БДП-а.** Један од основних фактора који ће допринети овом смањењу је повећање степена отворености српске економије (мерено као проценат извоза и увоза роба и услуга у БДП-у) на око 130% БДП-а у 2027. години са 116% БДП-а у 2021. години. На повећање отворености српске економије и њену већу интеграцију у глобалне трговинске токове свакако утиче висок прилив страних директних инвестиција, који се ове године пројектује на нивоу од око 3,8 млрд евра, што је блиско нивоу из претходне године која је била рекордна по овом питању. С обзиром да је највећи део ових инвестиција био усмерен у разменљиве секторе, међу највећим извозницима Србије се и налазе углавном компаније у страном власништву. Наставак ЕУ интеграција, заједно с билатералним споразумима о слободној трговини (нпр. са Русијом, Турском, Белорусијом и Казахстаном) и споразума са економским групацијама (ЦЕФТА, ЕФТА, Евроазијска економска унија) које Влада Србије закључује и уз одржавање постигнуте макроекономске стабилности, довешће до даљег унапређења пословне климе, што ће омогућити већу међународну размену и наставак раста страних директних инвестиција.

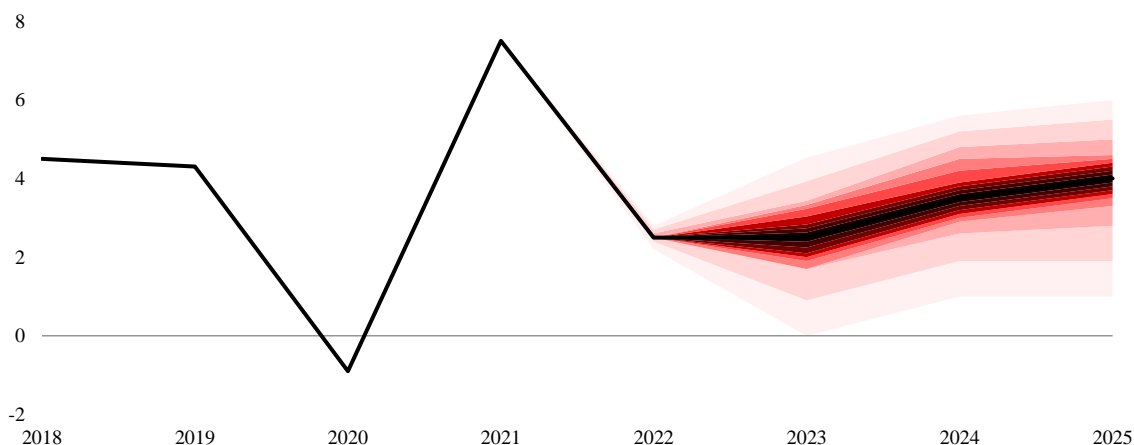
### **3.4. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИО И РИЗИЦИ**

Средњорочни сценарио кретања привредне активности Републике Србије је и даље под утицајем бројних ризика из међународног окружења. Ризици макроекономског оквира у највећој мери потичу од неизвесности у погледу развоја ситуације у Украјини и утицаја нових међународних економских и политичких односа. Кретања цена енергената, глобална ограничења трговине, као и већа неизвесност у односу на тренутна очекивања могу имати значајно већи утицај на домаћу економију. У складу са тим креиран је и алтернативни сценарио који подразумева материјализацију ризика из међународног окружења и последично мање стопе привредног раста, посебно у 2023. години.

У том сценарију пошло се од претпоставке додатног смањења спољне тражње, услед мање производне активности еврозоне као последице недовољних количина енергената, а посебно гаса, које би условиле прекиде производње, као и поремећаје у ланцима снабдевања. Поред тога, геополитичке напетости биле би оштрије него у основном сценарију, што би довело до додатних финансијских поремећаја и продубљивања неизвесности. Оваква кретања одразила би се на повећање трошкова производње и смањење потенцијала пословних субјеката да инвестирају у нове производне капацитете што би имало за последицу мањи раст инвестиција од очекиваног. Последично, дошло би и до смањења очекиваног обима спољнотрговинске размене. Поред тога, већи раст цена негативно би утицао и на реални расположиви доходак становништва и спорији

раст приватне потрошње од првобитно очекиваног. Материјализација ових ризика имала би за последицу мању стопу раста БДП за 2,0 п.п. у 2023. години од оне у основном сценарију, будући да би се наведени фактори у највећој мери одразили на извозну активност, динамику инвестиционе компоненте БДП, као и на приватну потрошњу. У 2024. и 2025. години разлике у односу на првобитна очекивања биле би мање због постепеног опоравка привреде од шокова и ниже базе.

Графикон 3. Пројекција кретања БДП, међугодишње стопе раста, %



Табела 3. Алтернативни макроекономски сценарио

	Процена	Пројекција		
	2022	2023	2024	2025
<b>БДП, млрд динара (текуће цене)</b>	<b>7.082,5</b>	<b>7.929,9</b>	<b>8.527,0</b>	<b>9.120,3</b>
Реални раст БДП, %	2,5	0,5	2,5	3,0
Дефлатор БДП, %	10,2	11,5	4,9	3,9
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	3,9	1,3	2,5	3,3
Државна потрошња	0,4	-2,4	0,6	0,7
Бруто инвестиције у основна средства	0,0	-1,0	4,3	4,8
Извоз робе и услуга	12,3	2,8	7,5	9,0
Увоз робе и услуга	12,8	2,7	6,7	8,2

## 4. ФИСКАЛНИ ОКВИР

### 4.1. СТРАТЕГИЈА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И СРЕДЊОРОЧНИ ЦИЉЕВИ

Смиривање пандемије коронавируса, висока инфлација изазвана кризом на међународним тржиштима енергије и сировина и сукоб у Украјини обележили су 2022. годину у свету, уз опасност да неизвесност и криза потрају дужи временски период. У таквој ситуацији задатак економске и фискалне политике је да обезбеди стабилност привредних токова и очува стандард грађана.

Током 2022. године већ су покренуте одређене мере у правцу спречавања већих шокова који би били изазвани растом цена енергената и хране, као што су субвенционисање цене гаса, привремено смањење акциза на нафтне деривате и контрола цена основних животних намирница.

Планирање економске и, посебно, фискалне политике, у наредном периоду, првенствено ће зависити од процене ефеката украјинске кризе на међународно окружење и домаће прилике. Опредељење је да се и поред неповољне ситуације иде на уравнотежење и

стабилизацију јавних финансија, како би се смањило учешће јавног дуга у БДП и створиле основе за стабилан привредни раст. Паралелно са тим потребно је обезбедити простор за правовремену реакцију фискалне политике на економске шокове. Евентуална фискална интервенција државе у циљу минимизирања ефеката кризе свакако ће бити комбинована са настојањима да се не зауставе развојни програми и инфраструктурни пројекти финансирани из буџета.

Средњорочни фискални оквир предвиђа умерено напуштање експанзивне фискалне политике која је била присутна током пандемије, с тим да ће и у наредном периоду значајан део буџетских средстава бити опредељен за ублажавање енергетске кризе. С обзиром на неизвесну економску ситуацију, буџет ће свакако представљати „сигурносну мрежу” у случају ескалације неповољних кретања. Са једне стране обезбедиће се континуитет развојних и социјалних програма, а са друге стране одрживост јавних финансија и наставак смањења нивоа јавног дуга у смислу учешћа у БДП. Имајући у виду очекивана макроекономска кретања, предвиђени годишњи фискални дефицити омогућавају смањење учешћа дуга опште државе у БДП и у наредном периоду.

Фискална политика ће у наредном периоду бити фокусирана, у складу са расположивим фискалним простором, на даље смањење укупног пореског оптерећења рада чиме се додатно растерећује привреда, односно повећава конкурентност приватног сектора. На расходној страни, приоритет ће имати инфраструктурни и капитални пројекти, те политика пензија и плата. При томе ће се водити рачуна да се повећањем ових, највећих, категорија расхода не изађе из планираног одрживог оквира.

Стабилности јавних финансија и одрживом фискалном оквиру допринеће планиране измене Закона о буџетском систему, којима ће, између осталог, бити редизајниран скуп фискалних правила, општих и посебних, те дефинисане посебне мере и консеквенце у случају њиховог непоштовања. Посебан акценат је стављен на измену општих правила која се односе на јавни дуг и дефицит опште државе, те посебних правила везаних за одрживи ниво расхода за плате и пензије.

## **4.2. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2021. ГОДИНИ**

Фискални оквир за 2022. годину планиран је у околностима постепеног изласка из здравствено-економске кризе изазване пандемијом коронавируса. Крајем 2021. године забележени су веома добри резултати у наплати скоро свих приходних облика, што је условило значајне ревизије пројекције навише током године. Ипак, пројекцији прихода за 2022. годину приступило се опрезно. Током 2021. године спровођен је програм економске помоћи становништву и привреди, а дошло је и до промена у понашању потрошача, те је у односу на пред-пандемијски период смањено прекогранично кретање становништва, повећана потрошња на домаћем тржишту, промењене су навике у коришћењу саобраћајних средстава и повећана потрошња производа код којих је мање изражена сива економија. У обзир су узети и процењени ефекти наплате одложених пореских обавеза, као и ефекти наставка процеса смањења пореског оптерећења зарада. На крају, услед неизвесности у погледу даљег тока пандемије COVID-19 приходи су конзервативно пројектовани како би у случају реализације негативних ризика, одступање ниже било минимално.

Политичко и економско окружење у коме је планиран фискални оквир за 2022. годину значајно је измењено. Оружани конфликт у Украјини, довео је, поред осталог, до повећања неизвесности у пословању, као и до прекида традиционалних економских токова, нарочито на пољу снабдевања енергентима. Тренд повећања цена природног гаса, електричне енергије и нафте присутан је био већ у другој половини 2021. године, али је током 2022. године значајно ескалирао. Повећану неизвесност уноси и

нередовност у снабдевању енергентима, што додатно утиче на цене. Долази до општег повећања цена на међународном нивоу, при чему се монетарне власти одлучују на заоштравање политике и подизање општих каматних стопа. У перспективи то утиче на неповољније изгледе раста привредне активности.

Промене у међународном окружењу утичу на привредну активност и јавне финансије у Републици Србији. Процена раста привредне активности у 2022. години, ревидирана је наниже за 1,5 п.п. у односу на оригинални план, а раст је ревидиран наниже и у средњем року. Упркос успоравању економске активности, на тржишту радне снаге нема изражених негативних тенденција што резултира стабилном наплатом пореза на рад. Инфлација има тренутне ефекте на кретање номиналног износа пореза на потрошњу у смислу њиховог бржег раста. Истовремено, на раст наплате прихода утиче и знатно бржи раст дохотка становништва, што је потврђено реалним растом потрошње током прва три квартала 2022. године. Приходи буџета у 2022. години изнад су очекиваних, а вишак прихода искоришћен је за набавку енергената и обуздавање раста цена уз минималан утицај на стандард становништва, као и на мере смањења акцизног оптерећења нафтних деривата. Истовремено, операционализују се мере популационе политике донете почетком 2022. године, повећане су субвенције у пољопривреди, као исплаћена помоћ одређеним категоријама становништва.

Основни циљ измене фискалног оквира за 2022. годину је прилагођавање новонасталим негативним глобалним економским токовима, у последњих неколико деценија незабележеном светском енергетском кризом и последично знатно већим растом цена. Фискални дефицит опште државе у 2022. години, према последњим проценама, износиће 3,8% БДП, што је за 0,8 п.п. више од оригинално планираног за текућу годину. Поред измена у висини планираног резултата, знатне су промене у висини и структури приходне и расходне стране. Процењује се да ће учешће јавног дуга у БДП, на крају 2022. године опасти на 56,9%. У наредном периоду се очекује да ће услед планираног кретања фискалног резултата у средњем року, путања јавног дуга бити континуирано опадајућа.

Графикон 4. Фискални резултат опште државе у периоду од 2015. до 2022. године, % БДП



Извор: Министарство финансија

Пандемија изазвана коронавирусом током 2020. и 2021. године имала је изразито негативне здравствене, економске и шире друштвене последице, како у читавом свету, тако и у Републици Србији. Током ове две године реализовани су пакети мера економске

подршке привреди и становништву за превазилажење кризе изазване пандемијом. Реализоване су мере у вредности од 15,6% БДП (планирано 17,3% БДП), чиме су значајно ублажени негативни ефекти кризе, забележен је мањи пад економске активности у поређењу са другим европским економијама, а избегнуте су и турбуленције на тржишту радне снаге.

Крајем 2021. и почетком 2022. године долази до слабљења пандемије. Изласком из ове кризе очекивао се мирнији период који би омогућио економској, пре свега фискалној политици, довољно времена да се врати на одрживу путању. Међутим, престанком здравствене кризе нису нестале све негативне економске последице које је проузроковала. Убрзан раст цена подстакнут ранијом експанзивном глобалном монетарном и фискалном политиком, још увек нарушеним ланцима снабдевања и логистичким проблемима, постепен па затим убрзан раст цена енергије, само су неки од горућих проблема који пред креаторе економске политике постављају нове изазове. Сукоб у Украјини додатно је интензивирао постојеће и донео нове изазове посебно у сфери енергетике и прехрамбених производа. Транзиторни инфлаторни притисци постају перманентни, док започето поштравање монетарне политике у свету додатно отежава могућности за финансирање растућих фискалних дефицита, а у перспективи утиче на неповољније изгледе раста привредне активности.

Фискални оквир за 2022. годину је усвајањем прве Фискалне стратегије, током пролећног дела буџетског циклуса, био значајно ревидиран у погледу висине и структуре прихода и расхода, при чему није мењана процена фискалног резултата у БДП од 3% БДП. У том моменту су се назирали фактори који би могли значајно да утичу на материјализацију негативних ризика по економска кретања у 2022. години. Постојала је доза неизвесности у погледу трајања и обима утицаја новонастале кризе на укупна фискална кретања, посебно на страни расхода. Иновирани фискални оквир за 2022. годину рефлектује свеукупне последице, али и одговоре на наведене изазове, и предвиђа ревидирани фискални дефицит од 3,8% БДП. У односу на оригинално планиране, процена прихода је повећана за 236,4 млрд динара, док су расходи већи за 307,4 млрд динара, уз значајне промене у структури.

Табела 4. Приходи, расходи и резултат сектора државе у 2022. години, у млрд динара

	буџет 2022	процена април 2022	нова процена 2022	Разлика нова/буџет	% промена	2022 нова пр. % БДП
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	2.804,1	2.901,0	3.040,5	236,4	8,4	42,9
Текући приходи	2.778,2	2.875,1	3.018,8	240,6	8,7	42,6
Порески приходи	2.526,7	2.609,4	2.740,5	213,8	8,5	38,7
Порез на доходак грађана	274,5	283,4	294,7	20,2	7,4	4,2
Порез на добит правних лица	145,0	145,0	208,5	63,5	43,8	2,9
ПДВ	684,1	750,7	777,0	92,9	13,6	11,0
Акцизе	337,6	327,6	336,8	-0,8	-0,2	4,8
Царине	63,3	75,0	79,5	16,2	25,6	1,1
Остали порески приходи	96,4	96,2	96,2	-0,2	-0,2	1,4
Доприноси	925,8	931,5	947,7	21,9	2,4	13,4
Непорески приходи	251,5	265,7	278,3	26,8	10,7	3,9
Донације	25,9	25,9	21,7	-4,2	-16,1	0,3
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	3.004,3	3.107,7	3.311,7	307,4	10,2	46,8
Текући расходи	2.489,9	2.556,8	2.620,8	130,9	5,3	37,0
Расходи за запослене	673,1	674,9	688,4	15,3	2,3	9,7
Куповина робе и услуга	511,2	529,9	549,0	37,8	7,4	7,8
Отплата камата	118,6	118,6	115,5	-3,1	-2,6	1,6
Субвенције	165,6	166,9	183,4	17,8	10,7	2,6

	буџет 2022	процена април 2022	нова процена 2022	Разлика нова/буџет	% промена	2022 нова пр. % БДП
Социјална помоћ и трансфери	914,7	916,1	922,0	7,3	0,8	13,0
од чега пензије	645,7	636,1	638,6	-7,1	-1,1	9,0
Остали текући расходи	106,7	150,4	162,5	55,8	52,3	2,3
Капитални расходи	485,8	496,8	519,3	33,5	6,9	7,3
Нето буџетске позајмице	13,4	38,9	153,4	140,0	1.044,8	2,2
Активирани гаранције	15,2	15,2	18,2	3,0	19,7	0,3
Резултат	-200,2	-206,7	-271,2	-71,0		-3,8
Резултат у % БДП	-3,0	-3,0	-3,8	-0,8		

Извор: Министарство финансија

Најважнији фактори који су довели до измене у висини и структури прихода опште државе су:

- базни ефекат (боље остварење на крају претходне године) и остварење у периоду јануар–септембар;
- опрезно планирање одређених категорија пореских прихода, пре свега пореза на додату вредност;
- већа потрошња одређених акцизних производа;
- уплата непланираних непореских прихода као и снажан раст редовних непореских прихода (минералне сировине и игре на срећу);
- повољнија кретања на тржишту рада од предвиђених;
- позитиван утицај додатних мера помоћи становништву на личну потрошњу;
- већи раст инфлације од предвиђеног, као и значајан раст увозних цена;
- снажан номинални раст спољнотрговинске размене;
- снажан раст профитабилности привреде у 2021. години (порез на добит правних лица);
- донете мере ублажавања инфлаторних утицаја кроз смањење акцизног оптерећења деривата нафте.

Пројекција прихода од пореза на доходак грађана повећана је за 20,2 млрд динара у односу на оригинални износ. Приликом оригиналне пројекције прихода од пореза на зараде узете су у обзир пројекције кретања просечних зарада и запослености, процене о превременом враћању дела одложених пореза током 2020. године, као и процене ефеката смањења пореског оптерећења зарада у 2022. години. Исте претпоставке се користе и за пројекцију прихода од социјалних доприноса који чине највећи појединачни приход на нивоу опште државе. Наплата овог пореског облика крајем 2021. године била је нешто изнад планиране, међутим главни разлог за повећање пројекције пореза на зараде је изузетно висок раст зарада, пре свега у приватном сектору. Убрзање раста зарада у приватном сектору отпочело је крајем 2021. године и настављено током целе 2022. године. Процена о враћању дела одложених пореза и доприноса током 2022. године, незнатно је коригована наниже услед тога што је већина мањих пореских обвезника, по убрзаној динамици, већ током претходне године измирила обавезе по овом основу. Процена прихода од пореза на зараде и социјалних доприноса су ревидиране навише у укупном износу од 35,2 млрд динара.

Остатак пореза на доходак чине остали облици као што су порез на дивиденде, порез на приходе од камата, годишњи порез на доходак, порез на приходе од закупа непокретности и др. Приходи од дивиденди и осталих облика пореза на доходак генерално прате кретање опште економске активности и зарада из претходне године, али су и под значајним утицајем пословних одлука компанија у вези политике дивиденди и инвестиција. Значајно повећање пројектованог износа у односу на оригинални је

результат пре свега снажног скока наплате два највећа пореска облика из ове групе, а то су годишњи порез на доходак грађана и порез на доходак на дивиденди. Под утицајем раста просечних зарада и осталих облика доходака у претходној години као и остварене профитабилности и расподеле дивиденди компанија, дошло је до раста пореских обавеза по овом основу.

Приходи од пореза на добит су релативно највише ревидирани у односу на оригиналну пројекцију (43,8%), а у апсолутном износу за 63,5 млрд динара. При пројекцији ове пореске категорије, и у редовним околностима, постоји неизвесност, јер коначни подаци о профитабилности нису познати у тренутку израде буџета. Такође изузетно висока наплата овог пореског облика у 2021. години, довела је до повећања учешћа овог пореског облика у БДП изнад просечних вредности забележених у претходном периоду. Водећи се принципом опрезности, приликом оригиналне пројекције, било је предвиђено враћање учешћа овог пореског облика у БДП на просечни ниво. Након уплате пореза на добит по коначном обрачуна за 2021. годину (крај јуна текуће године), ревидирана је и годишња процена овог пореза. Нето добит привреде у 2021. године, према објављеним подацима АПР, износила је 945 млрд динара и већа је за 42% у односу на 2020. годину.

Порез на додату вредност пројектован је у висини од 777 млрд динара, што представља повећање од 92,9 млрд у односу на оригиналну пројекцију. Ово значајно повећање делом је последица и конзервативног планирања, услед неизвесности око кретања личне потрошње након периода снажног раста у претходној години, а делом и као последица стимулативних мера државе. Други разлог за ревизију је нешто боље извршење на крају 2021. године од очекиваног (5 млрд динара). Најзначајнији разлог за ревизију прихода је значајно бржи номинални раст приватне потрошње од планираног. Истовремено, ревидирана је навише и реална компонента раста приватне потрошње. При томе, бележи се и блага промена у структури потрошње. Цене енергената су и директно и индиректно утицале на стопу инфлације (њену увозну компоненту), а великим делом су се прелиле и на тржиште прехранбених производа који чине значајан део потрошачке корпе домаћинства. Исто се односи и на производе од нафте чије цене бележе виши раст.

Ограничењем цена појединих производа делимично су ублажени неповољни утицаји раста увозне инфлације. Ниво расположивог дохотка становништва и његов бржи раст од цена утицао је на реални раст промета који бележи раст од 7,1% у првих девет месеци 2022. године.

Приходи од царина пројектовани су у износу од 79,5 млрд што представља повећање од 16,2 млрд динара (25,6%) у односу на оригиналну пројекцију. Приходи од царина у највећој мери, иако не у потпуности, прате динамику ПДВ из увоза, па је у складу са изменом структуре ПДВ, обима спољнотрговинске размене и кретања царина у првом делу године, извршена ревизија пројекције овог приходног облика. Као и у случају ПДВ, разлози су у изузетно високом расту увозних цена, али и набавке већих количина енергената услед неизвесности на глобалном тржишту. Спољнотрговинска размена током протеклог дела 2022. године бележи изузетно снажан номинални раст, посебно на страни увоза. У периоду јануар–септембар, раст увоза у динарима износио је 36,8%, од чега се око три четвртине може приписати ефекту раста увозних цена.

Пројекција прихода од акциза незнатно је смањена у односу на оригиналну пројекцију. При томе акцизе на деривате нафте смањене су за 9,2 млрд динара, акцизе на дуванске производе повећане су за 5 млрд динара, док је пројекција прихода од осталих акциза увећана за 3,4 млрд динара. Како би спречила претерани раст цена нафтних деривата, држава је одложила редовну индексацију акцизних стопа са инфлацијом из претходне године. Након тога, крајем првог квартала, искоришћена је законска могућност привременог смањења износа акциза. У циљу ограничења раста цена деривата на

домаћем тржишту, услед раста цена нафте на светском тржишту, током године приступило се коришћењу ове мере, и то у распону од 10% до 20% колики је и законски максимум. У првом кварталу бележи се висок степен наплате, делом и услед повећане тражње због неизвесности у вези будућих цена. У другој половини године бележи се умерен раст потрошње деривата, што указује на нижу ценовну еластичност ових производа.

Повећање прихода од акциза на дуван резултат је боље наплате од иницијално очекиване, током протеклог дела године. Приликом израде оригиналне процене, пошло се од очекивања да ће доћи до природног пада потрошње који је присутан већ дужи низ година, као и од претпоставке да се у претходној години тржиште стабилизовало на нивоу пре пандемије. Анализом података о тржишту дуванских производа, дошло се до закључка да достизање тог нивоа промета није остварено у 2021. години, и да се процес опоравка тржишта пренео у 2022. годину, што се одразило и на кретање прихода од акциза на дуван. Пројекција прихода од осталих акцизних производа повећана је првенствено због знатног раста потрошње електричне енергије, и то у сектору комерцијалног снабдевања, али и због повећања цена електричне енергије са предвиђеним ефектима у последњем кварталу ове године. Остатак повећања се односи на уплату заосталих обавеза по основу акциза на алкохол, наплаћеним из стечајног поступка, као и наставком опоравка тржишта ових производа.

Непорески приходи су повећани за 26,8 млрд динара, пре свега због раста забележеног код редовних непореских прихода. Ту спадају различите таксе, накнаде, казне, приходи органа и организација и сви остали приходи који се остварују устаљеном динамиком током године, у приближно сличним износима на месечном нивоу уз одређене сезонске варијације.

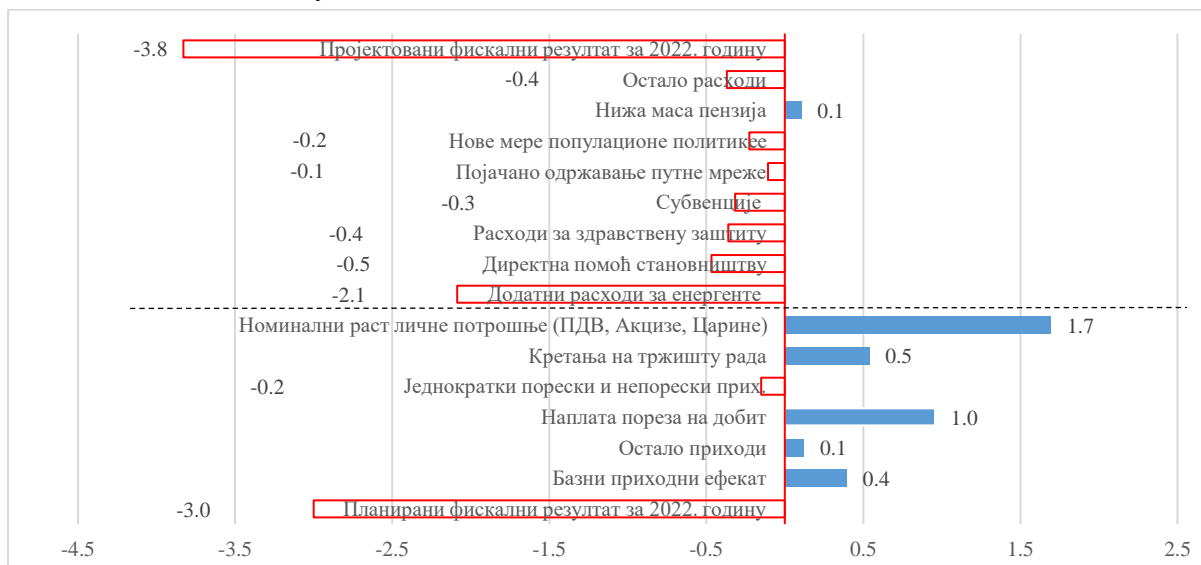
Први разлог за повећање пројектованог износа је боље остварење на крају претходне године, док је други разлог изузетно добра наплата током протеклог дела године.

Редовни непорески приходи процењени су у већем износу у односу на оригиналне, највише због раста наплате прихода од игара на срећу и накнада за коришћење минералних сировина. Раст накнада за минералне сировине резултат је већег обима продаје и цена сировина на међународном тржишту.

Ванредне непореске приходе чине уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, емисионе премије, итд. Ванредни непорески приходи кориговани су навише због реализоване уплате прихода који нису били укључени у оригинални буџетски план (добит НБС и дивиденде буџета).



Графикон 5. Допринос појединачних фактора корекцији фискалног резултата у односу на план за 2022. годину, % БДП



Процена расхода опште државе овим фискалним оквиром повећана је за 307,4 млрд динара у односу на оригинални план. Највећи део овог повећања се односи на додатне мере за набавку енергената, додатну подршку становништву, и спровођење нових мера популационе политике. Остатак чине расходи везани за куповину роба и услуга, као и увећање капиталних расхода.

Расходи за запослене повећани су за 15,3 млрд динара. Највећи део овог повећања односи се на већу масу зарада у здравству (повећање броја запослених и радних часова), судству, као и исплаћену помоћ запосленима у просвети.

Расходи за робе и услуге су повећани за 37,8 млрд динара. Највећи део повећања се односи на набавку лекова и медицинске опреме и средстава од стране РФЗО. Други део повећања се односи на текуће одржавање путева код ЈП „Путеви Србије”.

Субвенције су повећане у односу на оригинални план за 17,8 млрд динара, при чему су субвенције у пољопривреди повећане за 10,5 млрд динара, док се остатак повећања односи на субвенције за пројекте у енергетици.

Расходи за социјалну заштиту већи су за 7,3 млрд динара у односу на оригинални план, међутим дошло је до знатне измене у њиховој структури. Процењени расходи за пензије у 2022. години износиће 638,6 млрд. Иако је оригинални план индексације пензија подразумевао њихов раст у складу са „швајцарском формулом”, током новембра је планирано додатно трајно усклађивања пензија за 9%.

У оквиру расхода намењених за социјалну заштиту, налази се и исплаћена једнократна помоћ пензионерима у износу од око 34 млрд динара. Са друге стране, донете мере популационе политике (увећан родитељски додатак, нове субвенције мајкама за куповину стамбеног простора), утицали су на повећање расхода у оквиру ове категорије. За ове намене је планирано додатних 15 млрд динара.

Остали текући расходи повећани су за 55,8 млрд динара у односу на оригинални план, првенствено због ванредних исплата директне новчане помоћи становништву од 16 до 30 година старости, у укупном износу од 31 млрд динара.

Интервентна набавка неопходних енергената утицала је на раст буџетских расхода у износу од 140 млрд динара.

Процењује се да ће реализација јавних инвестиција бити већа за 33,5 млрд динара од првобитног плана. Осим повећања расхода за изградњу путне мреже, повећана су и издвајања за стратешку набавку енергената и других егзистенцијалних добара. Процењује се да ће капитални расходи достићи ниво од 7,3% БДП у 2022. години.

Процењени фискални дефицит од 3,8% БДП у 2022. години у нивоу је процењеног фискалног резултата који се очекује и у земљама ЕУ. Мере које државе ЕУ спроводе на ублажавању енергетске кризе имају значајне фискалне импликације. Предвиђен фискални резултат омогућава спровођење интервентних политика у циљу ублажавања кризе, уз задржавање тренда смањења учешћа јавног дуга у БДП. Структурном анализом фискалног резултата у 2022. години идентификовано је да се око 2,9% БДП односи на једнократне и привремене мере.

Табела 5. Приходи, расходи и резултат сектора државе, јануар–септембар, у млрд динара

	I-IX 2021	I- IX 2022	I-IX стопа раста у %	2022/2021 стопа раста у %
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	1.969,3	2.253,1	14,4	12,1
Текући приходи	1.957,4	2.243,3	14,6	12,1
Порески приходи	1.764,5	2.033,6	15,3	13,2
Порез на доходак грађана	187,3	219,4	17,2	15,2
Порез на добит правних лица	125,7	166,8	32,7	30,8
ПДВ	473,9	579,1	22,2	17,9
Акцизе	243,7	251,2	3,0	2,1
Царине	43,5	57,4	32,0	28,3
Остали порески приходи	66,4	72,0	8,4	4,8
Доприноси	623,9	687,9	10,2	9,9
Непорески приходи	192,9	209,7	8,7	2,1
Донације	11,9	9,8	-17,6	12,5
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	2.037,3	2.204,8	8,2	11,5
Текући расходи	1.755,8	1.874,6	6,8	7,2
Расходи за запослене	466,4	510,4	9,5	9,4
Куповина робе и услуга	325,7	360,2	10,6	12,0
Отплата камата	98,1	97,0	-1,1	6,2
Субвенције	142,2	104,2	-26,8	-11,1
Социјална помоћ и трансфери од чега пензије	633,4	692,8	9,4	8,5
Остали текући расходи	456,7	474,4	3,9	4,9
Капитални расходи	90,0	110,0	22,2	0,8
Капитални расходи	264,5	292,6	10,6	11,3
Нето буџетске позајмице	11,6	26,1	125,1	197,9
Активирани гаранције	5,4	11,5	114,5	137,8
<b>Фискални резултат</b>	-68,0	48,3		

Извор: Министарство финансија

Стање доцњи (преко 60 дана кашњења)\* буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања последњег дана септембра 2022. године износило је 2,8 млрд динара (око 0,04% БДП), и повећано је у односу на крај 2021. године. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије” креирали су доцње у плаћању од 1,4 млрд динара, док је стање доцњи организација обавезног социјалног осигурања 1,4 млрд динара.

Табела 6. Стање доцњи буџетских корисника и ООСО, крај 2021. године и септембар 2022. године, у млрд динара

	31.12.2021.	30.09.2022.
Буџетски корисници и ЈП „Путеви Србије”	1,2	1,4
ООСО	1,3	1,4
<b>УКУПНО</b>	2,5	2,8

Извор: Министарство финансија

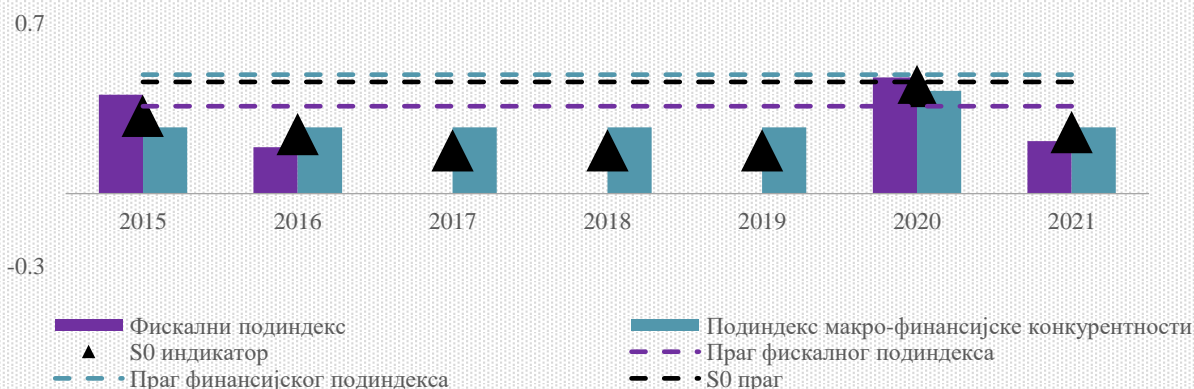
\* У складу са дефиницијом која се користила за потребе праћења спровођења аранжмана са ММФ.

## S0 индикатор краткорочне фискалне одрживости

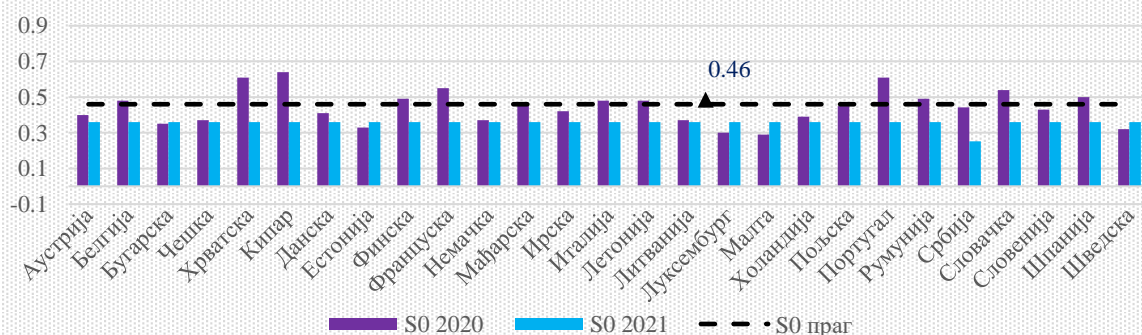
Европска комисија је за оцену краткорочне фискалне одрживости дизајнирала композитни индикатор S0 којим се кроз идентификацију потенцијалних краткорочних ризика у текућој години настоји да антиципира фискални стрес у наредној години. Уколико вредност S0 индикатора прелази дефинисани праг сматра се да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

У 2021. години вредности фискалног (0,22) и финансијског подиндекса (0,27) су унутар за њих дефинисаног прага, као и вредност целокупног S0 индикатора за Републику Србију (0,25), што начелно указује да не постоји опасност од појаве макроекономске нестабилности у наредном средњорочном периоду. Успешно очувана макроекономска и фискална стабилност успостављена у претходном периоду обезбедила је простор за брзе и значајне мере подршке фискалне и монетарне политике.

Графикон 6. S0 индикатор за Србију у периоду 2015–2021.године



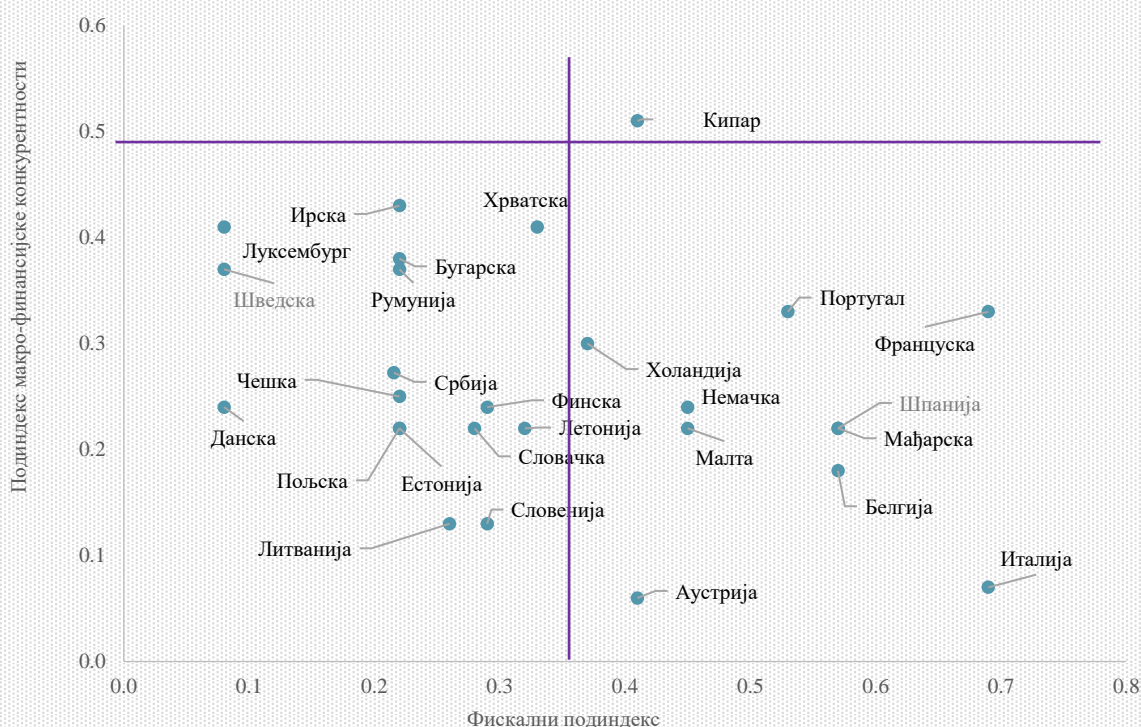
Графикон 7. S0 земље ЕУ и Србија



Обрачун S0 индикатора за Републику Србију, урађен је од стране Министарства финансија, и базира се на методологији ЕК.

На основу података ЕК за земље ЕУ за 2021. годину и обрачуна Министарства финансија за Републику Србију, закључујемо да већина посматраних земаља, као и Србија, није била изложена краткорочном ризику реализације фискалног стреса, будући да вредност S0 нигде не премашује дефинисани праг. Минимизирање потенцијалних ризика за настанак фискалног стреса у посматраним земљама ће бити неопходно ради стварања простора за доношење мера економске политике као одговор на здравствену кризу која се прелила у све сфере економије.

Графикон 8. Фискални подиндекс и подиндекс финансијске конкурентности за земље ЕУ и Србију у 2021. години



#### 4.3. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ У ПЕРИОДУ 2022–2024. ГОДИНЕ

Циљеви фискалне политике су усмерени на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Средњорочни фискални оквир предвиђа постепено смањење дефицита опште државе на ниво од 1,4% БДП до 2025. године и пад учешћа јавног дуга на 54% БДП. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2023. до 2025. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и фискалним и структурним мерама, укључујући и даљу реформу великих јавних предузећа.

Захваљујући мерама фискалне консолидације у претходном периоду створен је фискални простор који је омогућио богате пакете мера у склопу борбе против ефеката кризе изазване пандемијом током 2020. и 2021. године. Смиривање пандемије у овој години довело је до стварања фискалног простора који је неопходан у новонасталим неповољним околностима. Ситуација у Украјини и међународни односи који се формирају као реакција на њу снажно утичу на економска кретања. У 2022. години су

већ почеле да се примењују мере које би требало да амортизују шокове настале из ове кризе. Реакција фискалне политике у наредном периоду, креиране мере и њихове фискалне импликације биће дизајниране тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, затим да одрже животни стандард становништва и помогну привредни развој, али и да осигурају флексибилност реакције на евентуално снажнији удар кризе.

Табела 7. Фискални агрегати у периоду 2021–2025. године, % БДП

Опис	Извршење	Процена	Пројекција		
	2021	2022	2023	2024	2025
Јавни приходи	43,3	43,0	40,9	40,4	39,6
Јавни расходи	47,4	46,8	44,2	42,5	41,0
Консолидовани фискални резултат	-4,1	-3,8	-3,3	-2,2	-1,4
Примарни консолидовани резултат	-2,4	-2,2	-1,5	-0,1	0,5
Дуг опште државе	57,1	56,9	56,1	55,1	54,0
Реална стопа раста БДП	7,4%	2,5%	2,5%	3,5%	4,0%

Извор: Министарство финансија

Циљеви фискалне политике у наредном средњорочном периоду биће обезбеђење стабилне позиције јавних финансија и опадајућа путања јавног дуга. Смањење учешћа дуга је уско везано за снижавање дефицита као главног фактора задуживања, тако да динамика спуштања дефицита одређује и промену кретања дуга. Растући трошкови задуживања на међународном финансијском тржишту такође захтевају опрез и рестриктивност фискалне политике.

Графикон 9. Фискални резултат и дуг опште државе, % БДП



Експанзивна фискална политика током 2020. и 2021. године умањила је негативне економске последице пандемије. У наредном средњорочном периоду предвиђено је умерено смањење дефицита опште државе како би се путем фискалне политике обезбедила потребна флексибилност националне економије како би се правовремено и ефикасно одговорило на евентуалне екстерне шокове. То се, пре свега, односи на расходну страну, у виду повећања средстава намењених за енергетску политику, али и даље високо улагање у инфраструктуру. На приходној страни приоритет ће остати даље смањење пореског оптерећења зарада и наставак борбе против пореске евазије и сиве економије.

Пројекција прихода у периоду од 2023. до 2025. године израђена је на основу:

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

Табела 8. Укупни приходи и донације у периоду 2021–2025. године, % БДП

Опис	Извршење		Пројекција		
	2021	2022	2023	2024	2025
ЈАВНИ ПРИХОДИ	43,3	43,0	40,9	40,4	39,6
Текући приходи	42,9	42,7	40,3	40,0	39,3
Порески приходи	38,6	38,7	36,6	36,4	35,8
Порез на доходак грађана	4,1	4,2	4,1	4,0	4,0
Порез на добит правних лица	2,5	2,9	2,6	2,5	2,4
ПДВ	10,5	11,0	10,8	10,8	10,7
Акцизе	5,3	4,8	4,1	4,2	4,0
Царине	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Остали порески приходи	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2
Доприноси	13,7	13,4	12,6	12,5	12,4
Непорески приходи	4,3	4,0	3,7	3,6	3,4
Донације	0,3	0,3	0,7	0,4	0,4

Извор: Министарствофинансија

Опадајући тренд прихода у смислу учешћа у БДП је очекиван с обзиром на пројектовану структуру средњорочног раста српске привреде. Наплата одложених обавеза из 2020. године је повећала ниво прихода изнад трендног у 2021. и 2022. години, али ће, такође, појачати ефекат пада учешћа прихода у БДП у 2023. години. Пројекција пореских прихода подразумева одржавање постојећег степена наплате.

У 2023. години предвиђено је смањење доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на терет послодавца за 1 п.п. Ефекат ове мере се процењује на 30 млрд динара. Додатно ће повећање неопорезивог цензуса за 12,5% имати ефекат на мање приходе у износу од 11 млрд динара.

Преовлађујући облик пореза на доходак је порез на зараде, тако да су кретање масе зарада и запослености главни фактори који утичу на кретање овог пореског облика. Ове приходе је у 2022. години (као и у 2021.) увећала наплата дела одложеног пореза на зараде из 2020. године у склопу пакета мера у борби против пандемије. Повећање минималне зараде (14,3%) ће позитивно утицати на раст укупне масе зарада у привреди, а самим тим и на ову пореску категорију, а повећање неопорезивог цензуса ће смањити приходе по овом основу.

Остали облици пореза на доходак (порез на дивиденде, порез на приходе од камата, годишњи порез на доходак, итд.) ће расти спорије, то јест у складу са кретањем опште економске активности, тако да се очекује стабилан ниво прихода по основу укупног пореза на доходак, у смислу учешћа у БДП. Код пореза на зараде кључна је борба против сиве економије, с обзиром на знатан број непријављених радника и исплате зарада „на руке”. У последњим годинама интензивирани су контроле и појачане санкције што је дало резултате у сузбијању сиве економије у области рада и запошљавања, али је значајно да се на овом пољу настави са континуираним ангажманом и у наредном периоду.

Кретање учешћа доприноса у БДП има сличну путању као и кретање учешћа пореза на зараде, с обзиром да су за њихову пројекцију коришћене исте претпоставке о кретању зарада и запослености. Део прихода од наплате одложених доприноса из 2020. године

неће бити на располагању у 2023. години, што ће уз смањење доприноса на пензијско и инвалидско осигурање на терет послодавца допринети нижем нивоу ових прихода у смислу учешћа у БДП у наредној години.

Приходи од пореза на добит правних лица у периоду 2023–2025. године зависе од путање привредног раста, релативне стабилности курса динара и опште профитабилности привреде. Процена прихода по овом основу може бити неизвесна како због економских фактора, тако и због могућности коришћења пореског кредита или повраћаја, као и разлика у рачуноводственим и пореским билансима. Раст профитабилности привреде у 2021. години допринео је значајном скоку прихода од пореза на добит у 2022. години с обзиром да се порез на добит по коначном обрачуна уплаћује у наредној години. Очекује се да се у периоду 2023–2025. године наплата пореза на добит стабилизује у складу са кретањем БДП.

Главна детерминанта кретања ПДВ је домаћа тражња вођена расположивим дохотком становништва. Расположиви доходак као највећа детерминанта потрошње зависи од кретања зарада у јавном сектору, пензија, социјалне помоћи, кретања масе зарада у приватном сектору и осталих облика доходака, укључујући и дознаке, као и од динамике кредитне активности банака према становништву.

Као и код пореза на доходак грађана, ризици за остварење пројекције ПДВ у наредном периоду, поред опште неизвесности међународног економског окружења, односе се и на кретање зарада у приватном сектору, раст привредне активности, као и на степен сиве економије, односно ефикасност у њеном смањењу.

Резултати ефикасније наплате и контроле пореских обвезника су били евидентни у претходном периоду и очекује се да ће тај тренд бити настављен и даље, с тим што ефекти борбе против сиве економије нису експлицитно укључени у средњорочну пројекцију јавних прихода. Повећање степена ПДВ наплате у смислу спровођења независних антиевaziоних мера у области ПДВ дало је резултате у протеклом периоду. У овом сегменту простор за даља побољшања створиће се јачањем и модернизацијом пореске администрације.

Пројекција прихода од акциза сачињена је на основу важеће акцизне политике и пројектоване потрошње акцизних производа. У 2022. години акцизе нису индексирани растом потрошачких цена у 2021. години, а акцизе на деривате нафте су додатно смањене, и то у распону од 10% до 20%. Ове мере су донете у циљу ограничења раста цена деривата на домаћем тржишту, услед раста цена нафте на светском тржишту. Са овим претпоставкама рађена је процена прихода од акциза и за 2023. годину. У наредним годинама, услед опрезности, није претпостављен раст потрошње нафтних деривата.

У оквиру акцизне политике код дуванских производа очекује се даље постепено усклађивање са директивама ЕУ у складу са средњорочним планом поступног повећавања акцизног оптерећења. Код цигарета оно ће бити усмерено кроз постепено повећање акциза, како би се у прихватљивом временском року достигао ЕУ минимум од 1,8 евра по паклици у динарској противвредности прерачунато по званичном средњем курсу НБС. У наредном периоду је за потребе пројекције прихода од акциза, услед опрезности, предвиђен даљи природан пад тржишта дуванских производа, у просеку од око 3% годишње.

Приходи од акциза на алкохолна пића, кафу и електричну енергију су пројектовани у складу са постојећом структуром потрошње. Усклађивање акциза на алкохолна пића у складу са директивом ЕУ није имало значајне фискалне ефекте.

Приходи од царина ће се стабилизovati на нивоу од 1,1% БДП у наредном периоду. Пројекција наплате прихода од царина рађена је на бази пројектованог кретања увоза, девизног курса и потрошње.

Пројектује се стабилизација учешћа у БДП осталих пореских прихода. Најзначајнији порески приход у овој категорији је порез на имовину чије учешће износи око 70%. Номинално повећање овог прихода може се очекивати по основу проширења основице. Повећање степена наплате, кроз повећање обухвата непокретности на које се порез плаћа (то јест по основу проширења пореске базе), није укључено у пројекције у средњем року и представља позитиван ризик. Поред пореза на имовину, у остале пореске приходе укључују се и порези на употребу, држање и ношење добара, те други облици пореза на локалном нивоу. Они су пројектовани у складу са кретањем инфлације, будући да је инфлаторна компонента уграђена у значајан део ових пореских облика.

Предвиђено је смањење учешћа непореских прихода у БДП, са 4,3% колико је приходовано у 2021. години на 3,4% колико се очекује да ће износити у 2025. години. Разлог за смањење пројектованог учешћа непореских прихода у БДП је искључивање из базне 2022. године свих оних прихода који се не сматрају структурним тј. трајним, а првенствено се то односи на ванредне категорије непореских прихода. Ванредни непорески приходи су углавном једнократни, у одређеној мери неизвесни, како по питању износа, тако и по питању тренутка уплате. Највећи део ових прихода представљају ванредне уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања АОД, емисионе премије, итд. Редовни непорески приходи обухватају различите таксе, накнаде, казне, приходе органа и организација и све остале приходе који се остварују устаљеном динамиком током године. Ови непорески приходи индексирају се са оствареном инфлацијом у претходној години, или пак прате промену у вредности основе на које се примењују и услед тога се коригују пројектованом инфлацијом.

Процесом приближавања државе чланству у ЕУ повећавају се расположива средства из ИПА и ИПАРД фондова која чине преовлађујући део прихода од донација. У пројектоване износе по основу донација укључена су и средства по основу секторске буџетске подршке ЕУ. У 2023. години, изузетно, очекује се прилив у износу од 18,4 млрд динара од ЕУ, по основу помоћи за ублажавање енергетске кризе. Приходи по основу донација су неутрални у односу на резултат, с обзиром да су једнаки расходима по овом основу.

Одговорном фискалном политиком у комбинацији са добрим макроекономским перформансама у протеклом периоду обезбеђено је релаксирање политике плата и пензија и значајно повећање капиталних инвестиција као битне компоненте развоја привреде. Посебна пажња је посвећена унапређењу ефикасности реализације капиталних инвестиција државе. Социјална компонента буџета је побољшана бољим таргетирањем програма социјалне помоћи и већим издвајањем за функције здравства и образовања. Дефинисан је и начин индексације пензија. Плате и пензије заједно чине преко 40% расхода на нивоу опште државе и њихова стабилизација је од пресудног значаја за одрживост јавних финансија.

Табела 9. Укупни расходи у периоду 2020–2024. године, % БДП

Опис	Извршење		Пројекција		
	2021	2022	2023	2024	2025
ЈАВНИ РАСХОДИ	47,4	46,8	44,2	42,5	41,0
Текући расходи	39,0	37,1	35,6	35,2	34,6
Расходи за запослене	10,0	9,7	9,6	9,6	9,6
Куповина робе и услуга	7,8	7,8	7,2	6,9	6,7



Отплата камата	1,7	1,6	1,8	2,1	1,9
Субвенције	3,3	2,6	2,7	2,2	2,1
Социјална помоћ и трансфери	13,6	13,0	13,0	13,2	13,1
<i>од чега пензије</i>	9,7	9,0	9,6	9,9	9,9
Остали текући расходи	2,6	2,3	1,4	1,3	1,2
Капитални расходи	7,4	7,3	6,8	6,4	6,1
Нето буџетске позајмице	0,8	2,2	1,5	0,7	0,1
Отплата по основу гаранција	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2

Извор: Министарство финансија

У 2020. и 2021. години дошло је до промене тренда у јавним расходима с обзиром на размере кризе изазване пандемијом. Мере су биле значајне на расходној страни, што је довело до једнократног повећања учешћа расходне стране буџета у БДП.

На повећање расхода за запослене, чије је учешће у БДП у 2020. години износило 10,5% БДП, утицало је ванредно повећање зарада запослених у систему здравства, као и повећане исплате осталих облика дохотка као што су прековремени рад, награде и повећање броја запослених у овом сектору. С обзиром на ограничен фискални простор у наредном периоду зараде ће се повећавати умерено и контролисано, водећи рачуна о њиховом учешћу у БДП.

Изменама Законом о буџетском систему, у склопу нових фискалних правила, биће предвиђено да ниво укупних расхода за запослене буде усклађиван са номиналним растом БДП, и да не пређе ниво од 10% БДП. Просечан ниво зарада на нивоу опште државе у ЕУ је, пре пандемије, износио око 10% БДП, док је током 2020. године подигнут на скоро 11% БДП, а у 2021. години је износио 10,5% БДП. Као и у свим земљама ЕУ, током 2020. године, у Србији је учешће расхода за запослене у БДП повећано.

Издаци за робе и услуге ће се постепено смањивати у средњорочном периоду у смислу учешћа у БДП, с обзиром да је предвиђено да номинално расту спорије од раста номиналног БДП. Висок ниво у 2021. и 2022. години у највећој мери је резултат већих расхода у здравству.

У претходном периоду смањени су расходи за камате што је показатељ успешно вођене фискалне и монетарне политике. Добри фискални резултати у претходном периоду смањили су потребе за задуживањем, што је уз ублажавање монетарне политике довело до пада каматних стопа. Имајући у виду растуће трошкове задуживања и потребе за финансирањем дефицита пројектовано је да ће у наредном периоду ниво расхода за камате бити на нивоу од око 2% БДП.

Социјална помоћ и трансфери становништву представљају највећу расходну категорију буџета опште државе. Највећа појединачна ставка ове групе расхода, а уједно и највећа ставка свих расхода, су пензије, која је у 2020. години достигла ниво од 10,6% БДП. Од 2020. године пензије се усклађују се коришћењем „швајцарске формуле”, како би се истовремено обезбедио раст животног стандарда пензионера и одрживост пензионог система и система јавних финансија. „Швајцарска формула” подразумева индексацију, односно увећање пензија једнако збиру половине стопе раста просечне зараде и половине стопе раста потрошачких цена.

Од 2023. године примењиваће се другачији начин индексације пензија, односно, усклађивање пензија ће узимати у обзир и учешће пензија у БДП, како би се додатно заштитио животни стандард пензионера<sup>6</sup>. Остали облици социјалних давања и трансфера становништву у наредном периоду усклађиваће се применом прописане

<sup>6</sup> Начин индексације пензија детаљније је објашњен у делу Структурне мере за унапређење стабилности и одрживости јавних финансија.

индексације, текућих и планираних измена политика у овој области и са пројектованим бројем корисника. Учешће расхода за социјална давања у БДП опада са 13,6%, колико износи у 2021. години, на 13,1% у 2025. години. У 2022. години исплаћена је једнократна помоћ свим пензионерима у износу од по 20.000 динара, односно око 34 млрд динара укупно, што се одразило и на динамику учешћа расхода за социјалну заштиту у БДП.

Смањење субвенција које служе као помоћ неефикасним сегментима јавног сектора омогућило је повећање оног дела субвенција које представљају праве подстицаје привреди, пре свега пољопривреди и малим и средњим предузећима, и које доводе до убрзања привредне активности. Циљ је да се субвенционисана средства преусмере ка развојним програмима у привреди и пољопривреди. Високи ниво субвенција у 2020. и 2021. години резултат је примене мера за превазилажење проблема изазваних пандемијском кризом. У 2023. години се привремени раст субвенција у смислу учешћа у БДП објашњава расходима намењених превазилажењу негативних ефеката растућих цена енергената, а који ће бити покривени из донације Европске уније.

Категорије осталих текућих расхода чине различити издаци, као што су дотације удружењима, политичким странкама, верским и спортским организацијама, казне, накнада штете итд. Као и код субвенција једнократни раст је узрокован фискалном реакцијом на кризу, с обзиром да су се са ове позиције исплаћивали фискални стимулуси становништву, тако да се у наредном периоду очекује смањење ових расхода у БДП.

Током претходне три године значајно је побољшана ефикасност извршења јавних инвестиција. Капитални расходи су повећани на 5,3% БДП у 2020. години захваљујући отпочињању новог циклуса инфраструктурних пројеката, а у 2021. години су достигли чак 7,4% БДП, упркос проблемима које је проузроковала пандемија. У наредном средњорочном периоду очекује очување достигнутог нивоа улагања у јавну инфраструктуру. Најзначајнији радови су на путној, железничкој, комуналној и водној инфраструктури који се углавном финансирају из међународних кредита. Поред саобраћајне инфраструктуре обезбеђена су средства за додатна капитална улагања у здравству, енергетици, заштити животне средине, просвети, култури, одбрани и другим областима које представљају најважније функције државе. Ово је све део новог инвестиционог циклуса на националном нивоу који је омогућен стварањем фискалног простора и подржан повољним условима за задуживање на међународном финансијском тржишту у претходном периоду.

Опште одређење фискалне политике у средњем року јесте повећање улагања у инфраструктуру на свим нивоима власти. Кад је реч о локалном нивоу власти то се пре свега односи на улагања у водоводну и канализациону инфраструктуру, управљање отпадом, локалну путну инфраструктуру и друго. Очекује се да Град Београд већ следеће године озбиљније крене у пројекат изградње метроа, уз помоћ државе.

У средњорочном фискалном оквиру, до краја 2025. године, пројектована је избалансирана укупна фискална позиција локалне самоуправе. То значи да у збиру сви градови и општине имају приближно избалансиран буџет. Пројекција је рађена на основу кретања у претходном периоду, у коме су збирно ЈЛС најчешће биле у суфициту. Овакво стање на нивоу свих локалних самоуправа је последица раздуживања у претходном периоду. То не значи да појединачне ЈЛС не могу ићи у дефицит, што зависи од фискалне позиције сваке појединачне општине и града.

Категорија буџетских позајмица се највише мења у поређењу са претходним програмима. Разлог је што се овде књижи највећи део средстава неопходних за превазилажење негативних последица енергетске кризе. У 2022. години са ове категорије се очекује исплата средстава у износу од око 2% БДП за наведене потребе, у

2023. години око 1,5% БДП, а у 2024. години је за сада предвиђено 0,7% БДП ових средстава.

Отплата по основу издатих гаранција и плаћање гаранција по комерцијалним трансакцијама представљају обавезе по основу дуга јавних предузећа које је републички буџет преузео на себе, с обзиром да та предузећа нису могла самостално да их извршавају. Ови расходи су представљали велики терет за буџет с обзиром на дугогодишње неефикасно пословање великог броја државних предузећа и привредних друштава. У претходном периоду ови расходи су значајно смањени, а планом отплате предвиђено је да ће до 2025. године ови расходи пасти на ниво од 0,2% БДП.

#### 4.4. ЦИКЛИЧНО ПРИЛАГОЂЕНИ ФИСКАЛНИ БИЛАНС

Циклично прилагођени фискални биланс је фискални биланс из кога је искључен изоловани утицај привредног циклуса, а идентитет од кога се полази је следећи<sup>7</sup>:

$$FB = CB + CAB$$

Део фискалног биланса (FB) који није под утицајем циклличних флукуација назива се цикллично прилагођени фискални биланс (CAB), а циљ ове процедуре је изоловање циклличне компоненте фискалног биланса (CB) која је резултат дејства производног јаза. Стварни фискални биланс биће једнак цикллично прилагођеном у случају да је производни јаз једнак нули, тј. ако је стопа раста реалног БДП једнака потенцијалној. Структурни фискални биланс се даље рачунски добија елиминацијом једнократних ефеката на приходној и расходној страни, и тако показује структурну (трајну) фискалну позицију.

Фискални простор креиран у претходном периоду и значајно структурно унапређена фискална позиција земље, омогућили су релаксацију фискалне политике у кризним временима.

Избијањем пандемије COVID-19 почетком 2020. године и увођењем мера за здравствену заштиту становништва, глобална економија је ушла у кризу без преседана. Утицај на фискалну позицију је био видљив кроз смањене прихода буџета, који су последица успоравања економске активности услед пандемије, и драматично већих расхода условљених већим трошковима здравствене заштите и доношењем обимног пакета помоћи привреди и грађанима. У таквој ситуацији, уобичајена анализа привредног циклуса, квантификација фискалних мултипликатора и оцена еластичности фискалног биланса у односу на производни јаз не даје сасвим коректне оцене фискалне позиције земље. Одговор фискалне политике на сложену економску ситуацију узроковану пандемијом коронавируса у 2020. и 2021. години, представљен је опсежним пакетом мера помоћи привреди. У случају одсуства мера подршке привреди и становништву пад БДП у 2020. години и снажан опоравак током 2021. године би изостао, а већа контракција привреде би утицала на знатно спорији опоравак у наредном средњорочном периоду.

Табела 10. Фискални биланс и компоненте за обрачун цикллично прилагођеног биланса у периоду 2005–2025. године, % БДП\*

	Производни и јаз	Фискални биланс	Примарни фискални биланс	Циклично прилагођен и фискални биланс	Циклично прилагођен и примарни фискални биланс	Структурни фискални биланс	Структурни примарни фискални биланс**	Фискални импулс
2005	0,0	1,1	2,0	1,1	2,0	1,3	2,2	
2006	-2,7	-1,4	-0,1	-0,5	0,8	0,2	1,5	1,2

<sup>7</sup> Детаљнији опис коришћене методологије и резултата могу се пронаћи у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину или путем линка [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jzsbpL\\_601ab1585ca02.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/jzsbpL_601ab1585ca02.pdf)

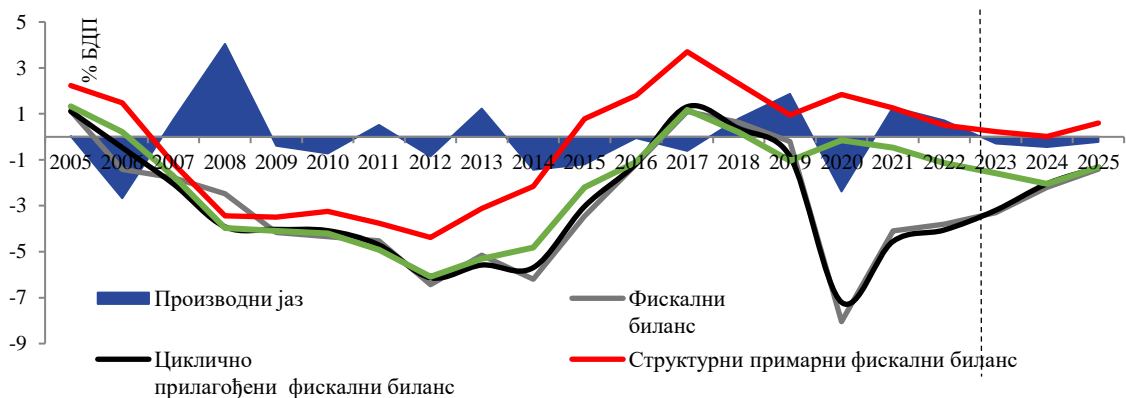
2007	0,8	-1,8	-1,2	-2,1	-1,5	-1,7	-1,2	2,3
2008	4,0	-2,5	-1,9	-3,9	-3,4	-4,0	-3,4	1,9
2009	-0,4	-4,2	-3,6	-4,0	-3,4	-4,1	-3,5	0,0
2010	-0,7	-4,3	-3,4	-4,1	-3,1	-4,2	-3,2	-0,3
2011	0,5	-4,5	-3,4	-4,7	-3,6	-4,9	-3,8	0,4
2012	-0,8	-6,4	-4,7	-6,1	-4,4	-6,1	-4,4	0,9
2013	1,2	-5,1	-3,0	-5,6	-3,4	-5,3	-3,1	-1,0
2014	-1,4	-6,2	-3,5	-5,7	-3,0	-4,8	-2,2	-0,4
2015	-1,2	-3,5	-0,5	-3,0	0,0	-2,2	0,8	-3,0
2016	-0,1	-1,2	1,7	-1,2	1,7	-1,1	1,8	-1,8
2017	-0,6	1,1	3,6	1,3	3,8	1,2	3,7	-2,1
2018	0,8	0,6	2,7	0,4	2,5	0,2	2,3	1,4
2019	1,9	-0,2	1,8	-0,9	1,1	-1,0	0,9	1,3
2020	-2,4	-8,0	-6,0	-7,2	-5,2	-0,2	1,8	6,3
2021	1,3	-4,1	-2,4	-4,6	-2,8	-0,5	1,3	-2,4
2022	0,7	-3,8	-2,2	-4,1	-2,4	-1,1	0,5	-0,4
2023	-0,3	-3,3	-1,5	-3,2	-1,4	-1,6	0,2	-1,0
2024	-0,4	-2,2	-0,1	-2,0	0,0	-2,0	0,0	-1,4
2025	-0,2	-1,4	0,5	-1,3	0,6	-1,3	0,6	-0,6

\* За период 2022–2025. године приказане су пројектоване вредности.

\*\* Структурни примарни биланс добијен је искључивањем процењених једнократних прихода и расхода. Резултати који приказују промену структурног примарног дефицита не искључују експлицитно ефекте повећања ефикасности наплате прихода, па се оцена структурног прилагођавања у 2015. и 2016. години делимично разликује од претходно приказаних ефеката.

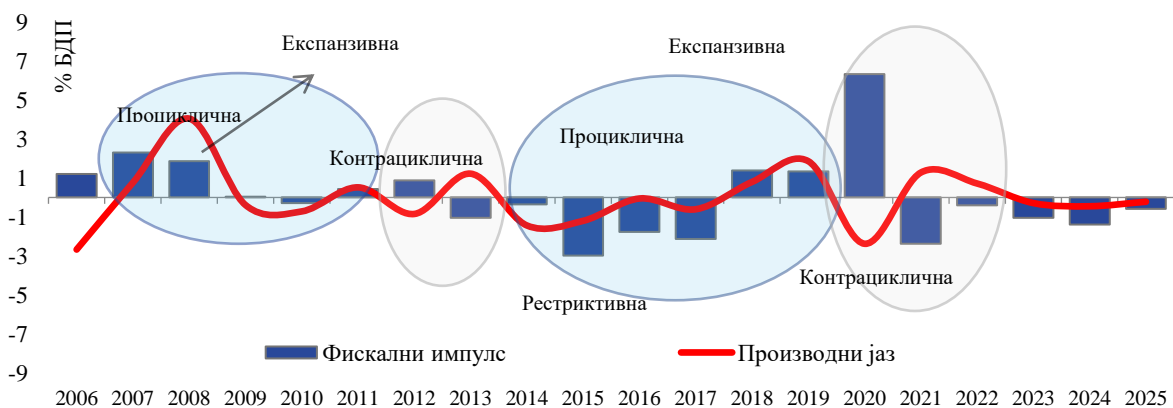
Извор: Министарство финансија

Графикон 10. Производни јаз, циклично прилаг. и структурни фиск. биланс у периоду 2005–2025. год, % БДП\*



\*За период 2022–2025. године приказане су пројектоване вредности

Графикон 11. Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2006–2024. године, % БДП\*

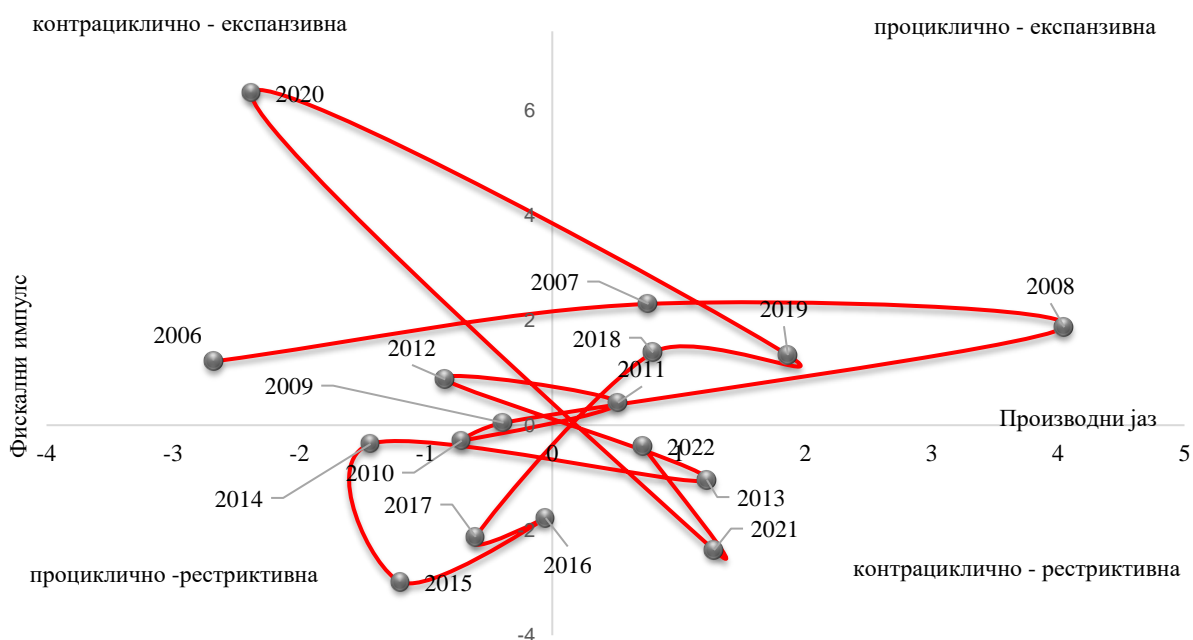


\*За период 2022–2025. године приказане су пројектоване вредности.

Структурна фискална позиција земље није значајно нарушена у периоду између 2020. и 2022. године, због тога што су спроведене мере помоћи привреди из домена фискалне политике биле временски ограниченог карактера. Током 2022. године предвиђен је одређени износ средстава као вид помоћи становништву у висини од 0,92% БДП. Осим тога, енергетска криза условила је значајне интервенције државе у домену обезбеђивања енергетске стабилности. Осим повећаних издатака за енергенте, помоћ становништву и привреди, обезбеђена је и смањењем акциза на нафтне деривате.

Како је фискални импулс дефинисан као разлика два узастопна циклично прилагођена (примарна) резултата, оцењује се да је фискална политика током 2020. године била изразито експанзивно-контрациклична, усмерена на ублажавање негативног економског циклуса. Услед нешто мањег обима пакета мера економске подршке у 2021. години, фискална политика је рестриктивнија него претходне године, а по карактеру такође контрациклична. За 2022. до 2023. године оцењено је да ће фискална политика остати благо рестриктивна, и поред значајних издвајања за ублажавање енергетске кризе.

Графикон 12. Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2006–2022. године, % БДП\*



#### 4.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ

У складу са међународном праксом и према Закону о јавном дугу („Сл. Гласник РС“, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18, 91/19 и 149/20), Стратегија управљања јавним дугом за наредни средњорочни период треба да буде подржана и конзистентна са општим Владином средњорочним макроекономским оквиром и саставни је део Фискалне стратегије. Стратегија управљања јавним дугом заснива се на принципима који дефинишу потребу за транспарентним и предвидивим процесом задуживања, уз перманентан развој тржишта државних хартија од вредности и прихватљив ниво изложености финансијским ризицима.

На крају септембра 2022. године укупно стање јавног дуга општег нивоа државе износило је 3.839,8 млрд динара, односно 54,2% БДП. Од тога се на обавезе централног нивоа државе односило 3.803,4 млрд динара, док се 31,2 млрд динара односило на негарантовани дуг јединица локалне власти и 5,3 млрд динара на негарантовани дуг ЈП Путеви Србије и Коридора Србије. Директне обавезе централног нивоа државе износиле

су 3.614,9 млрд динара, а индиректне обавезе централног нивоа власти износиле су 188,5 млрд динара. Унутрашњи јавни дуг централног нивоа власти је износио 1.368,7 млрд динара, а спољни јавни дуг 2.434,7 млрд динара. Према подацима од 30. септембра 2022. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је и даље деноминован у еврима и износи 57,6%. Затим су највише заступљени динар са 25,2 % и амерички долар са 12,4%. Остатак дуга је деноминован у специјалним правима вучења 4,0% и осталим валутама 0,7%. На дан 30. септембра 2022. године највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је са фиксном каматном стопом 81,8%, док се на јавни дуг са варијабилном каматном стопом односи 18,2% укупног јавног дуга. Међу варијабилним каматним стопама највише су заступљени Euribor 74,7%, затим каматна стопа за специјална права вучења 20,9%, Belibor 2,6%, Libor на долар 1,3%, док је учешће обавеза са осталим каматним стопама 0,5%.

Фискални оквир у периоду 2023–2025. године: Економска политика у наредном периоду обликована је изласком из једне, и уласком у нову кризу. Изласком из двогодишње кризе, изазване пандемијом, очекивао се један мирнији период који би омогућио економској, пре свега фискалној политици, довољно времена да се врати на одрживу путању. Међутим, сукоб у Украјини интензивирао је постојеће и донео нове ризике који у потпуности мењају и међународно окружење и економску политику у земљи. Глобална, растућа инфлација, интензивирана енергетска криза пред креаторе економске политике постављају велике изазове.

Имајући у виду пројектовани резултат буџета Републике Србије за период 2023–2025. године, укључујући и обим повлачења кредитних средстава за пројектно финансирање од буџетских корисника, ефекте промене девизног курса динара према евр и америчком долару, у основном макроекономском сценарију, стање дуга централног нивоа државе требало би да буде на нивоу од 53,0% БДП на крају 2025. године.

Табела 11. Основна пројекција стања јавног дуга општег нивоа државе до 2025. године

	2022 п	2023 п	2024 п	2025 п
Јавни дуг (централни ниво власти), млрд РСД	3.973,9	4.419,1	4.745,1	5.041,1
Дуг централне државе, у % БДП	56,1%	55,1%	54,1%	53,0%
Негарантовани дуг јединица локалне самоуправе*, у % БДП	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%
Дуг опште државе, у % БДП	56,9%	56,1%	55,1%	54,0%

\*и осталог сектора државе

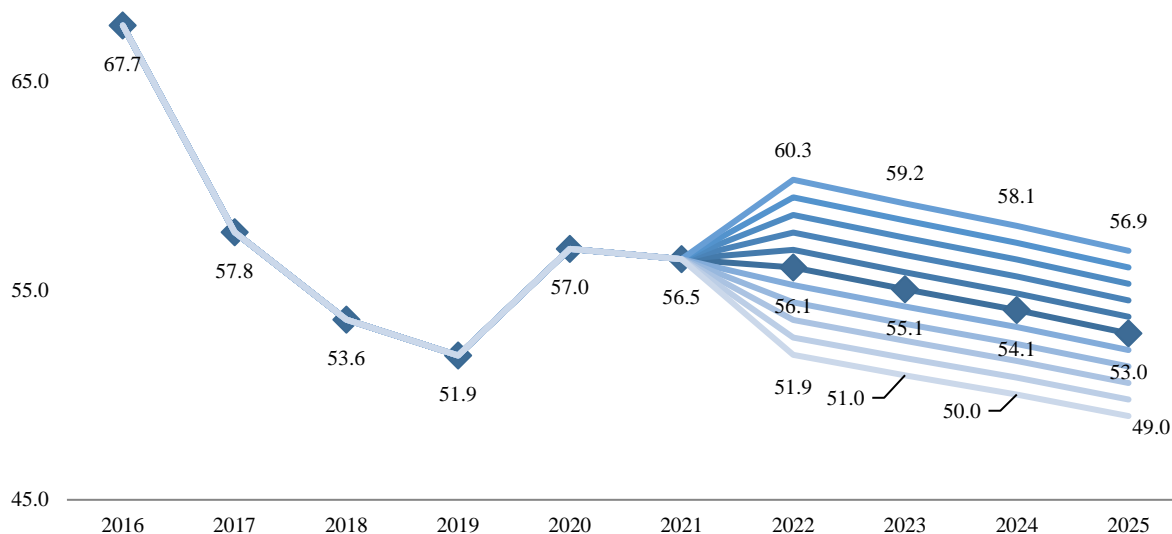
Извор: Министарство финансија

Предвиђа се да ће негарантовани дуг локалног нивоа власти бити на нивоу од око 1,0% БДП до краја 2025. На крају 2025. године стање јавног дуга општег нивоа државе требало би да буде на нивоу од 54,0% БДП.

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

Због високог учешћа дуга деноминованог у иностраној валути (74,6%), евидентно је да ће девизни ризик детерминисати понашање ратија јавни дуг/БДП у наредном периоду и битно условљавати успех мера фискалне политике на консолидацији јавних финансија и смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у.

Графикон 13. Утицај промена курса динара према корпи валута из портфолија јавног дуга на промену рацио јавног дуга и БДП – Централни ниво власти



Извор: Министарство финансија

На графикону је представљено кретање рација јавног дуга централног нивоа државе и БДП-а у зависности од промене курса динара према одређеној корпи валута. Приказана је основна пројекција са алтернативним сценаријима у зависности од апрецијације, односно депрецијације курса динара у распону од 10% апрецијације до 10% депрецијације динара у односу на корпу валута. Применом наведених сценарија може се видети да би се рацио за 2025. годину кретао у распону од 49,0% до 56,9%, док би за основни сценарио био на нивоу од 53,0%.

У циљу смањивања изложености варијабилним каматним стопама, уговарање нових обавеза се врши по фиксним каматним стопама, тамо где је то могуће, а поготову у домену зајмова намењених за финансирање инвестиционих пројеката.

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

Стратегија управљања јавним дугом у наредном средњорочном периоду полази од претпоставке да ће финансирање бити обезбеђено задуживањем и на домаћем и на међународном финансијском тржишту. Флексибилност у домену избора тржишта на коме ће се вршити задуживање, валуте задуживања и инструмента финансирања један је од неопходних услова како би финансирање издатака буџета Републике Србије било обезбеђено. Одлука о годишњем задуживању се доноси у оквиру закона о буџету за одређену фискалну годину. У зависности од промене основних фискалних агрегата могућа је корекција плана задуживања током фискалне године.

Током 2022. године активно се радило на усаглашавању законске регулативе и ИТ инфраструктуре за успостављање међународног линка (i-Link) између Централног регистра, депоа и клиринга хартија од вредности и Euroclear банке, како би се почетком 2023. године олакшале трансакције салдирања државних бенчмарк обвезница преко Euroclear провајдера пост трговинских трансакција. Основне предности приступања Euroclear систему су ширење базе инвеститора кроз лакшу доступност домаћих хартија

од вредности страним инвеститорима, што даље смањује трошкове у редукованом ланцу учесника куповине хартија од вредности, а тиме и пад приноса на хартије и ниже трошкове задуживања емитента. Такође, повећава се ликвидност секундарног тржишта ширењем базе инвеститора.

#### **4.6. АНАЛИЗА ОСЕТЉИВОСТИ И ПОРЕЂЕЊЕ СА ПРЕТХОДНИМ ПРОГРАМОМ**

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

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

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

У циљу спровођења наведеног процеса праћења фискалних ризика, у октобру 2021. године, усвојена је Јединствена методологија, која је припремљена уз помоћ Светске банке, која обухвата четири основне методологије и то:

- 1) Методологију за праћење фискалних ризика који произлазе из пословања јавних предузећа;
- 2) Методологију за праћење фискалних ризика по буџет Републике Србије који произлазе из вршења надлежности јединица локалне самоуправе;
- 3) Методологију за праћење фискалних ризика по основу судских поступака;
- 4) Методологију за праћење фискалних ризика који се јављају као последица елементарних непогода.

Наведена методологија, усвојена у октобру 2021, рађена је на основу нацрта методологије који је припремљен од стране Светске банке.



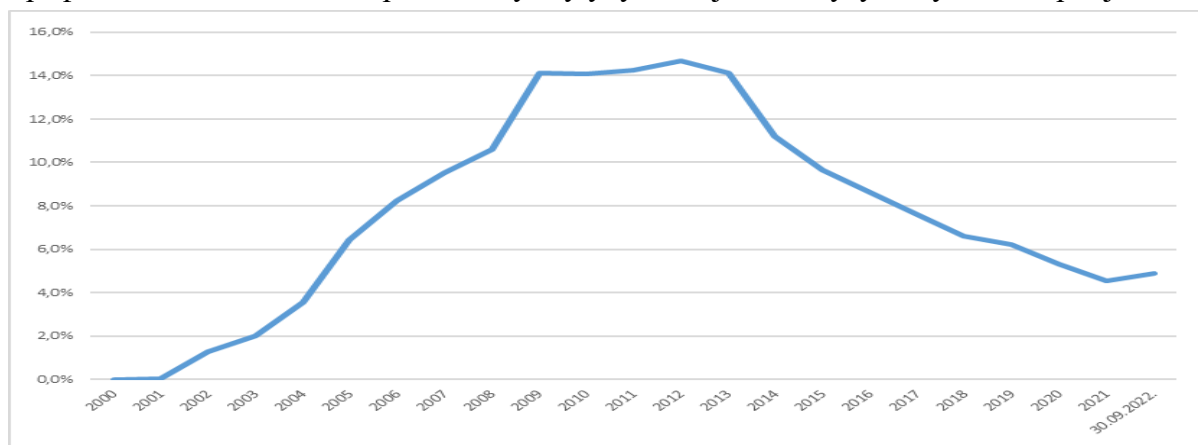
У циљу смањења фискалних ризика и одржавању расхода у планираним (пројектованим) оквирима у наредном средњорочном периоду, предузете се следеће активности:

- Ограничавање издавања нових гаранција: Изменама Закона о јавном дугу забрањено је издавање нових гаранција за кредите за потребе ликвидности. Изменама Закона о Фонду за развој Републике Србије онемогућено је даље давање контрагаранција за гаранције издате од стране Фонда за развој Републике Србије.
- Структурне реформе јавних и државних предузећа: Већи број предузећа, која су и највећи корисници гаранција и субвенција, а да би била оспособљена за тржишну утакмицу и финансијску одрживост, те способна да отплаћују кредите, налазе се у процесу реструктурирања, односно спровођења планова реструктурирања.
- Наставак реформи у области државних финансијских институција, банкарских институција и осигурања депозита започетих 2012. године, односно 2015. године.
- Праћење ризика по основу судских поступака и ризика који се јављају као последица елементарних непогода.

Гаранције издате од стране државе утичу на висину јавног дуга, али и на висину дефицита, уколико отплату по кредиту уместо првобитног дужника преузме држава. Издате гаранције су према дефиницији одређеној Законом о јавном дугу<sup>8</sup> део индиректних обавеза и у укупном износу се укључују у јавни дуг<sup>9</sup>. Ограничења постављена на издавање нових гаранција дала су резултате те се учешће индиректних обавеза у укупном јавном дугу смањује. Индиректне обавезе (издате гаранције од стране Републике Србије) су учествовале са 4,5% у укупном јавном дугу, према националној методологији, на крају 2021. године. Учешће ових обавеза у јавном дугу је на приближно истом нивоу и у текућој години, те на крају септембра 2022. године оне чине 4,9% укупног јавног дуга. Највеће учешће ових обавеза у јавном дугу, нешто изнад 14% у просеку забележено је између 2009. и 2013. године.

На крају 2021. године стање дуга по основу издатих гаранција износило је 1,4 млрд евра, односно 2,6% БДП. Стање дуга по овом основу смањено је за близу 41 милион евра у односу на крај 2020. године. До септембра текуће године стање дуга по гаранцијама повећано је за 224,8 милиона евра, у односу на крај 2021. године и износи 1,6 млрд евра на дан 30. септембар 2022. године.

Графикон 14. Учешће индиректног дуга у укупном јавном дугу Републике Србије

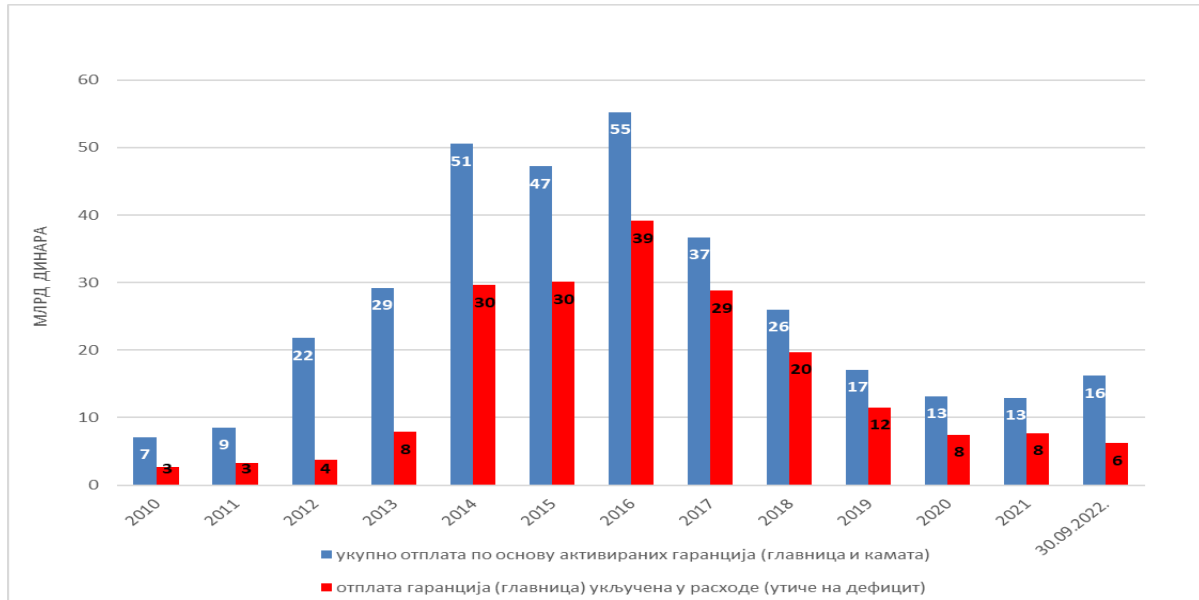


<sup>8</sup> Закон о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18, 91/19 и 149/20).

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

Укупна отплата главнице по основу гарантованих кредита у 2021. години износила је 11,3 млрд динара, од чега 7,7 млрд динара утиче на дефицит. Рачуноводствена методологија, до 2014. године, није у расходе укључивала отплате по основу гаранција<sup>10</sup>. Од 2014. године део ових расхода је укључен у расходе буџета<sup>11</sup>. Независно од буџетског и рачуноводственог приказа, дуг који уместо главног дужника плаћа држава повећава укупне потребе за задуживањем.

Графикон 15. Отплата дуга по основу активираних гаранција, у млрд динара



План отплате по основу гаранција (укупно главница и камата) у ребалансу буџета Републике Србије за 2022. годину износи 24 млрд динара, од чега се у расходе који утичу на резултат укључује 18,2 млрд динара за отплату главнице по гаранцијама.

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

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

Ребалансом буџета Републике Србије за 2022. годину планирано је издавање гаранција највише до 143,1 млрд динара и то за кредите намењене реализацији инфраструктурних пројеката. У наредним годинама није планиран значајнији раст ове категорије расхода. Учешће ових расхода у БДП креће се у просеку око 0,3% БДП у средњем року.

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

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

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

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

Јавна предузећа представљају значајан сегмент српске привреде која запошљавају око 68 хиљада људи. Јавна предузећа се оснивају као друштва за обављање делатности од општег интереса. Њихов рад уређен је Законом о јавним предузећима, који је усвојен у фебруару 2016. године, као и подсекторским законима који дефинишу специфична подручја која нису обухваћена Законом о јавним предузећима (Закон о енергетици, Закон о привредним друштвима и др).

Током јесени 2021. године десили су се поремећаји на енергетском тржишту у свету. Криза у енергетском сектору се само надовезала на већ постојећу кризу изазвану пандемијом COVID-19. Због повећане тражње узроковане постпандемијским развојем економије и проблема у снабдевању, односно недовољне понуде и недовољних залиха, цене природног гаса су достигле историјске максимуме. Ово је подстакло тражњу за угљем, па су и његове цене изузетно порасле. Високе цене гаса и угља, а у Европи и смањена производња из електрана на ветар и високе цене дозвола за емисију CO<sub>2</sub> изазвале су раст цена електричне енергије, такође до историјских максимума. У таквим условима, порасла је производња електричне енергије из угља, јер је она била повољнија од производње из гаса.

До сада се више пута показало, да раст неког од основних енергената, попут нафте и гаса, доводи до раста осталих цена на тржишту, а на целу ову већ тешку ситуацију се надовезала и криза у Украјини, те се као један од кључних проблема наметнуло питање енергетске сигурности и европске зависности од руских фосилних горива. Овај след догађаја утицао је да цене електричне енергије и природног гаса у свету достигну цене знатно веће од уобичајених у последњих неколико година. Енергетска криза неизбежно се прелила и на Србију, а највише су погођена енергетска предузећа, претежно ЈП „Електропривреда Србије” и ЈП „Србијагас”. Због виших цена електричне енергије, које би угрозиле пословање привредних субјеката у РС, као и енергетских субјеката који обављају делатност преноса, односно дистрибуције електричне енергије (у вези набавке електричне енергије за губитке), препоручено је да ЈП ЕПС те субјекте снабдева по ценама знатно нижим од тржишних, чиме је ЈП ЕПС изложен финансијском ризику, односно ризик раста цена у потпуности је пребачен на ЈП ЕПС.

Током целе 2022. године, Република Србија се борила да како финансијским, тако и стратешким мерама, обезбеди и осигура снабдевање кључним енергентима. Поред тога, од 1. септембра, на снази је повећање цене електричне енергије, те ће ефекти такве одлуке бити видљиви у предстојећем периоду. Такође, негативни економски и

хидролошки трендови, утицали су на неопходност повратка на производњу електричне енергије из угља, те је максимална пажња посвећена набавци овог енергента.

Што се тиче ЈП „Србијасас”, проактивним режимом рада обезбеђени су додатни складишни капацитети за природни гас у Мађарској, те у зимску сезону улазимо са више од 650,0 мил. кубних метара гаса у складишту, што је знатно више у односу на стање у истом кварталу претходне године.

Будући да се, због неповољних тржишних кретања, финансијска позиција дистрибутера природног гаса знатно погоршала, Република Србија је финансирала набавку резервних количина гаса, као и суфинансирала редовне набавке.

Ефекти енергетске кризе у свету, нису заобишли ни ЈП „Путеви Србије”. Ово јавно предузеће, идентификовано као носилац високог фискалног ризика. Чињеница је да сопственим приходима, оствареним првенствено из путарина, није у могућности да покрије своје високе трошкове, те да цене основних енергената и главних сировина потребних за обављање основне делатности имају растући тренд, могла би додатно да погорша финансијску позицију овог јавног предузећа, а самим тим и повећа ослањање на буџет Републике Србије у циљу даљег пословања. Поред опредељеног износа субвенција Законом о буџету за 2022. годину, за Друштво је Законом о изменама Закона о буџету за 2022. годину опредељено додатних 12,0 млрд динара. Оптерећење буџета је смањено у односу на 2021. годину, међутим, Друштво и даље има високе трошкове пословања које није у могућности да покрије сопственим приходима.

Слична ситуација идентификована је и код „Коридори Србије” д.о.о, због високих издатака за капиталне инвестиције које су у надлежности овог друштва, те самим тим, промене основних сировина могу значајно повећати трошкове спровођења пројеката и повећати ослањање на буџет Републике Србије, у циљу континуиране реализације пројекта.

Укупна имовина републичких јавних предузећа на крају 2021. године износила је 3.217 млрд динара, док је као крајњи резултат остварен нето губитак у износу од 12,7 млрд динара.

Табела 12. Главни финансијски показатељи пословања јавних предузећа, млрд динара

Опис	2020	2021
Укупна имовина	2.654	3.217
Сопствени капитал	1.033	1.140
Укупни приходи	536,4	776
Нето добитак	15,2	-12,7
Субвенције	66,7	67,3
Субвенције, без ЈП „Путеви Србије”	39,8	38,1

Извор: Финансијски извештаји за 2020. и 2021. годину

У 2021. години субвенције су, изражене у проценту укупних прихода, на нижем нивоу у односу на претходну годину и чине 8,7% укупних прихода јавних предузећа. Одређене субвенције имају капитални карактер, као што су субвенције за ЈП „Путеви Србије”, које су намењене реконструкцији путне инфраструктуре.

Укупан нето резултат утврђен у првој половини 2022. године је губитак у износу од 42,9 млрд динара. Резултат текуће године је прецењен за трошкове амортизације ЈП „Путеви Србије”, јер предузеће ове трошкове књижи тек на крају године у целокупном износу за дату годину. У првој половини текуће године добит је остварило 24 предузећа у укупном износу од 10,4 млрд динара, то је мање у односу на планирано (планирана вредност износи 19,5 млрд динара). Највећи утицај на позитиван нето резултат у посматраном периоду има „Електромрежа Србије” а.д. које је остварило нето добит у износу од 3,8 млрд динара. У првој половини текуће године 12 предузећа је остварило нето губитак у

укупном износу од 53,3 млрд динара, што је боље у односу на планирану вредност која је негативна и износи 60,7 млрд динара.

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

Уплата добити од стране јавних предузећа и дивиденди друштава капитала у којима држава има власништво представљају значајан део непореских прихода. Обавеза за јавна предузећа да уплате најмање 50% добити остварене у претходној години прописана је и Законом о буџету Републике Србије за 2022. годину.

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

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

- Банке Поштанска штедионица а.д. Београд (72,64%),
- Српске банке а.д. Београд (76,69%).

У циљу доследног спровођења излазне стратегије и смањења фискалних ризика по овом основу настављају се реформске активности у области државних финансијских институција започете 2012. године, односно 2015. године.

Уз подршку Светске банке наставиће се са спровођењем стратегије за Банку Поштанска штедионица са нагласком на преусмеравање пословања са становништвом, предузетницима, микропредузећима и малим предузећима; побољшање интерне организације банке, корпоративног управљања и управљања ризиком; јачање ИТ инфраструктуре, као и план пословања за период 2020–2022. године.

У складу са Владином стратегијом за државне банке, формирана је Стручна радна група за трансформацију Српске банке у специјализовану финансијску институцију за пружање свих врста финансијских услуга и подршке наменској индустрији Републике Србије дана 21. јануара 2019. године и почела је са формалним радом у марту 2019. године када је одржана конститутивна седница.

Реформа прописа који уређују српски финансијски систем спроведена је фебруара 2015. године. Једна од карактеристика те реформе јесте и пренос надлежности праћења резултата пословања и рада органа управљања у банкама, друштвима за осигурање и другим финансијским институцијама чији је акционар Република Србија, као и организовање и спровођење поступка продаје акција у њима, са АОД на Министарство финансија, почев од 1. априла 2015. године. Реформом прописа је у домаћу регулативу транспонована и Директива о реструктурирању банака (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*) и функција реструктурирања банака поверена је НБС. У децембру 2016. године усвојен је сет прописа којима се у домаћи регулаторни оквир имплементирају Базел III стандарди, чиме је постигнут значајан степен усклађености

домаћих прописа са релевантним прописима ЕУ у овој области, а током 2017. године се наставило са активностима на унапређењу домаћих прописа којима се уређује пословање банака, а у циљу њиховог даљег усклађивања са прописима ЕУ. Основни циљеви усвајања ових прописа су повећање отпорности банкарског сектора повећањем квалитета капитала и увођењем заштитних слојева капитала, боље праћење и контрола изложености банке ризику ликвидности, даље јачање тржишне дисциплине и транспарентности пословања банака у Републици Србији објављивањем свих релевантних информација о пословању банке, као и прилагођавање извештајног система новим регулаторним решењима.

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

Од доношења поменуте стратегије, усвојен је и измењен већи број законских и подзаконских аката, унапређен је институционални капацитет и спроведене су бројне мере за лакши отпис и пренос ненаплативих потраживања. Стварањем стабилних услова пословања, српска економија је ушла у инвестициони циклус 2015. године, и од тада инвестиције по обиму представљају добар део раста економије. Профитабилност привреде расте у условима ниске и стабилне инфлације и релативно стабилног курса. Све су то били кључни фактори за одрживо решавање питања проблематичних кредита. То се јасно види и из чињенице да је у гранама које су и носиоци раста, забележен и највећи пад проблематичних кредита – што је евидентно у прерађивачкој индустрији и грађевинарству.

Осигурање депозита је механизам који доприноси очувању финансијске стабилности и обезбеђује заштиту депонената. Систем осигурања депозита обезбеђује да се сваком заштићеном депоненту<sup>12</sup> исплати целокупан износ улога у свакој банци до осигураног износа од 50.000 евра у случају стечаја или ликвидације банке. Осигурање депозита регулисано је Законом о осигурању депозита. Гаранција исплате осигураних депозита од стране државе, било директно средствима из буџета, или индиректно издавањем гаранција за задуживање АОД, извор је фискалних ризика и могућих фискалних трошкова. Међутим, захваљујући постигнутој стабилности банкарског сектора, од 2015. године није било потребе за коришћењем средстава фонда за осигурање депозита, нити државе по основу исплата осигураних износа депозита.

Имајући у виду ситуацију насталу проглашењем ванредног стања у Републици Србији, како би се омогућило ублажавање економских и финансијских последица насталих услед пандемије болести Ковид-19 изазване вирусом Ковид-19 предузете су мере подршке привреди које су имале за циљ повећање ликвидности привредних субјеката, укључујући пољопривредна газдинства, предузетнике, микро, мала и средња привредно друштво у складу са законом којим се уређује рачуноводство.

Једна од мера јесте била и доношење Закона о утврђивању гарантне шеме (донет у децембру 2020) као мера подршке привреди за ублажавање последица пандемије болести Ковид-19 изазване вирусом Ковид-19. Република Србија је препознала потребу

---

<sup>12</sup> Заштићени депоненти су: физичка лица, предузетници, микро, мала и средња правна лица, након искључења предвиђеним Законом о осигурању депозита.

за одобравањем додатних 500 милиона евра помоћи, у циљу одржавања ликвидности чиме ће укупан износ средстава пласираних путем I гарантне шеме достићи износ од 2,5 милијарде евра. Уговор о гаранцији Републике Србије до сада су потписале 24 банке, којима је пласирано предвиђених 2,5 милијарди евра, док су саме Банке пласирале клијентима око 2,3 милијарди евра. Током 2021. године донет је Закон о утврђивању друге гарантне шеме којим је одобрено додатних 500 милиона евра помоћи. Укупно, у склопу обе гарантне шеме, банке су пласирале око 2,4 млрд евра кредита.

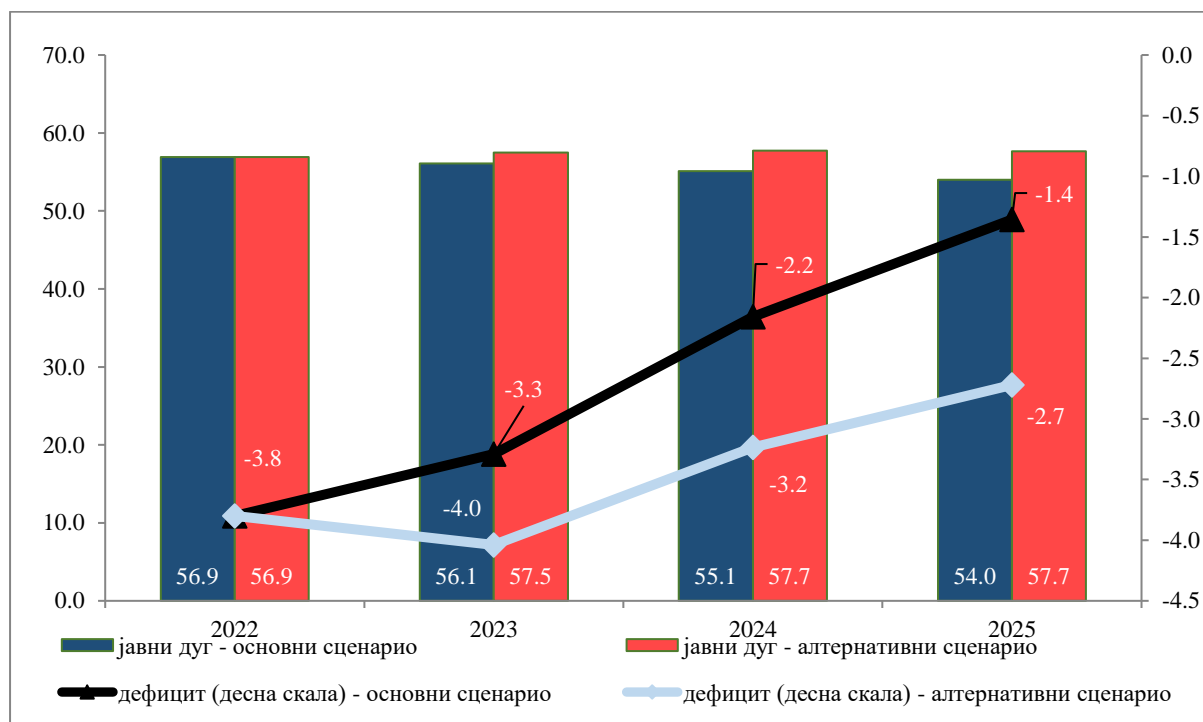
Постоје значајни фискални ризици по основу судских одлука, домаћих и међународних судова, казни и накнада штете од стране државних органа. Република Србија је по основу новчаних казни и пенала по решењу судова и накнаде штете за повреде или штету нанету од стране државних органа у периоду 2009–2020 из републичког буџета укупно платила 121 млрд динара, док је у 2021. години из буџета Републике Србије по том основу плаћено 16,6 млрд динара. Одлука Европског суда за људска права обавезала је Републику Србију да исплати јавни дуг по основу неисплаћене девизне штедне коју су држављани бивших република СФРЈ и држављани Републике Србије положили код банака са седиштем на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ. Такође, потенцијалне обавезе могу проистећи и из одлука Уставног суда по основу поднетих уставних жалби и одлука Европског суда за људска права по поднетим представкама радника некадашњих друштвених предузећа (неисплаћене зараде, доприноси за обавезно социјално осигурање, затезне камате, трошкови поступка, потраживања по основу комерцијалних трансакција).

Стално присутан ризик од елементарних непогода и природних катастрофа обавезује улагање у програме превенције како би се умањили потенцијални фискални трошкови за отклањање штета насталих по том основу. Под превенцијом се мисли на укључивање ширег спектра финансијских инструмената (као што су резервни фондови, потенцијалне кредитне линије, а нарочито осигурање) који треба да буду на располагању држави. Република Србија се у 2014. суочила са катастрофалним последицама поплава, чија је укупна штета (са губицима) процењена на више од 1,7 млрд евра. Влада је у децембру 2014. усвојила Национални програм за управљање ризицима од елементарних непогода, који ће бити реализован у сарадњи са Светском банком, Уједињеним нацијама и ЕУ. У оквиру Националног програма, новембра 2018. године је донет још један кровни закон који се бави проблематиком елементарних непогода и катастрофа, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Република Србија је у 2019. години платила из буџета 4,22 млрд динара за накнаде штете за повреде или штете настале услед елементарних непогода или других природних узрока. У току 2020. године за ову намену издвојено је 2,8 млрд динара, док је за током 2021. године износ потрошен на ове намене износио 520,3 милиона динара. У 2022. години је за првих девет месец издвојено око 94,2 милиона динара за ову намену.

### **Алтернативни сценарио фискалних кретања у периоду 2022–2025. године**

На следећем графикону приказано је кретање учешћа дефицита и јавног дуга у БДП на основу алтернативног макроекономског сценарија, а који подразумева стопе раста од 0,5%, 2,5% и 3,5% у наредном трогодишњем периоду.

Графикон 16. Основни и алтернативни сценарио фискалних кретања у периоду 2022–2025. године



Спорији раст утицао би, преко својих компоненти, и на остварење фискалних агрегата, преваходно на приходну страну, и то највише на приходе по основу рада и порезе на потрошњу. Оваква динамика БДП довела би до вишег нивоа дефицита и јавног дуга, у односу на основни сценарио. Ниво дефицита би спорије падао, а ниво јавног дуга би чак порастао у односу на ниво из 2022. године, па би се стабилизовао негде испод 58% БДП. Претпоставка у овом сценарију је да би политика кретања плата и пензија, као и номинални износи предвиђени за капиталне инвестиције, били исти као у основном сценарију.

### Поређење са претходним програмом

Средњорочни фискални оквир је значајно промењен у односу на претходни документ<sup>13</sup> с обзиром на размере негативних ефеката које доносе раст цена на међународном тржишту и сукоб у Украјини. Средства намењена за ублажавање ових ефеката су у највећој мери повећала ниво расхода и дефицита у наредном периоду. Истовремено, приходи и расходи ће се постепено смањивати у смислу учешћа у БДП, с тим да, док год траје неизвесност везана за пандемију, цене енергената, сировина и хране и сукоб у Украјини, могуће су фискалне интервенције у циљу амортизовања негативних ефеката. Планирани дефицити омогућавају даље смањивање учешћа јавног дуга у БДП.

Табела 13. Поређење фискалних показатеља два програма, у % БДП

	2021	2022	2023	2024	2025
Програм економских реформи 2022–2024					
Приходи	43,5	42,2	41,4	41,1	–
Расходи	48,4	45,3	42,9	42,1	–
Резултат	-4,9	-3,0	-1,5	-1,0	–
Програм економских реформи 2023–2025					
Приходи	43,3	43,0	40,9	40,4	39,6

<sup>13</sup> Програм економских реформи за период од 2022. до 2024. године



Расходи	47,4	46,8	44,2	42,5	41,0
Резултат	-4,1	-3,8	-3,3	-2,2	-1,4
Разлика					
Приходи	-0,2	0,8	-0,5	-0,7	-
Расходи	-1,0	1,6	1,3	0,4	-
Резултат	-0,8	-0,8	-1,8	-1,2	-

Извор: Министарство финансија

#### 4.7. КВАЛИТЕТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Након што је почетком прошле године успешно окончан аранжман с ММФ – Република Србија је у јуну 2021. године са овом институцијом склопила нови аранжман саветодавног карактера. Нови програм сарадње – Инструмент за координацију политика (*Policy Coordination Instrument – PCI*) потврђен је 18. јуна 2021. године и било је планирано да траје до краја 2023. године, односно 30 месеци.

Криза у Украјини жестоко погађа ланце снабдевања и ствара додатне инфлаторне притиске на тржиштима хране, енергије, сировина и других добара. Смањење домаће производње електричне енергије повећало је потребе за увозом енергената по значајно вишим ценама, уз погоршавање услова на финансијским тржиштима. У оваквим ванредним околностима Република Србија се одлучила да затражи нови аранжман са ММФ, који би требало да буде потврђен до краја ове године, у трајању од две године и који ће имати карактер аранжмана из предострожности. Програм има за циљ: 1) очување макроекономске и финансијске стабилности прилагођавањем политика на настале економске шокове; 2) јачање отпорности привреде на енергетске шокове спровођењем одговарајућих енергетских политика и реформи за суочавање са изазовима домаћег енергетског сектора, истовремено штитећи најугроженије; 3) давање подстицаја бржем, зеленом и инклузивном одрживом расту у средњем року спровођењем свеобухватних структурних реформи. Циљеви програма су компатибилни с тежњама Републике Србије да се придружи ЕУ.

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

Постојећи систем запошљавања, којим руководи Владина Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава наставиће да функционише у прелазном периоду до 2023. године, односно све док нови систем не буде у потпуности оперативан. Крајем 2020. године усвојене су измене Закона о буџетском систему како би било омогућено да у прелазном периоду институције могу да ангажују нова лица до нивоа од 70% оних који напуштају институцију или одлазе у пензију, док је дозвола Комисије потребна уколико број новозапослених пређе 70%. Смисао ове мере је да се обезбеди већа флексибилност у запошљавању на нивоу самих институција, у складу с њиховим потребама за новим кадровима. Такође, постављен је и лимит од 1% за повећање укупног броја запослених на неодређено време у односу на ниво с краја 2020. године. У току је и израда електронског регистра запослених у јавном сектору „Искра”, који би требало да буде имплементиран до краја 2023. године, а пилот пројекат који обухвата запослене у Министарству финансија је већ оперативан. Суштина овог система је боље планирање,

извршење и контрола расхода за плате запослених, већа транспарентност и боље управљање људским ресурсима. Системом ће бити обухваћено преко 450.000 запослених у јавном сектору, а ван система ће остати само запослени у сектору одбране, безбедности и унутрашњих послова и институције вишег и високог образовања.

У циљу смањења различитих облика буџетске подршке јавним и државним предузећима наставља се са њиховим реформама. Смањење буџетске подршке овим предузећима подразумева: а) ограничење директних и индиректних субвенција, б) забрану издавања гаранција за подршку ликвидности (осим у случају осигурања неометаног снабдевања тржишта енергентима за ЈП „Србијагас” и ЈП ЕПС) и в) јачање одговорности и транспарентности у пословању ових предузећа, укључујући и контролу и смањење доцњи у плаћањима, нарочито према ЈП ЕПС и ЈП „Србијагас” и превенцију њиховог гомилања у будућности.

Влада је, уз подршку ЕБРД, усвојила Стратегију државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године као јединствени акт који пружа стратешку визију и упутства у вези са циљевима власничког управљања, циљевима финансијских и јавних политика, као и принципима корпоративног управљања и праксама надзора у складу са међународним стандардима и најбољом праксом.

За предузећа која чине стратешке компаније из портфолија бивше Агенције за приватизацију, решење се налази или кроз приватизационе тендере, или кроз стечај. За саобраћајно предузеће „Ласта” АД Београд тражиће се компаније заинтересоване за приватизацију или стратешко партнерство. Уз подршку Светске банке дефинисан је акциони план за ЈП ПЕУ „Ресавица”, чије спровођење укључује проналажење решења за затварање економски неодрживих рудника и план рационализације, уз могућност добровољног одласка уз обезбеђена средства за социјални програм и средства за подршку пословању како не би дошло до гомилања доцњи у плаћањима, нарочито према ЈП ЕПС. За ХИП – Петрохемија споразум о приватизацији је постигнут у децембру 2021. године с компанијом НИС, а окончање поступка је планирано до краја ове године.

За одређени број компанија у државном власништву се траже стратешки партнери или други модели приватизације, односно спровођење унапред припремљених планова реорганизације (УППР).

Побољшање управљања јавним финансијама је нужно, не само као подршка мерама фискалне стабилизације и структурним реформама, већ као процес који подиже квалитет државне управе и осигурава привлачан амбијент за инвеститоре. Нови Програм реформе управљања јавним финансијама за период од 2021–2025. године усвојен је у јуну 2021. године.

Област управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради је управљање јавним инвестицијама. Јачањем оквира управљања јавним инвестицијама интензивирају се нови инфраструктурни пројекти и подиже квалитет постојеће инфраструктуре. У априлу 2018. године усвојен је Закон о планском систему Републике Србије, којим је успостављен национални оквир за планирање и којим су дефинисани План развоја и Инвестициони план. Систем управљања јавним инвестицијама, који се развија уз помоћ Светске банке, укључује интегрисану базу података о инвестиционим пројектима, која је тренутно у развоју и успостављену јединствену листу приоритетних пројеката (*Single Project Pipeline*). Систем ће почетком 2023. године постати потпуно функционалан за пројекте који су у фази имплементације. У наредном периоду систем ће укључити и пројекте који су у фази која претходи имплементацији, а током 2024. и 2025. године прошириће обухват на национални ниво, укључујући и локалне информационе системе.

Јавно-приватна партнерства (*Public-Private Partnerships* – PPP), као специфичан вид сарадње државе и приватног сектора захтевају посебну пажњу и опрез, стога ће Министарство финансија и даље пратити пројекте од посебног значаја током њихове имплементације и о томе обавештавати Владу.

Нови Акциони план трансформације Пореске управе за период 2021–2025. године усвојен у мају 2021. године, дефинише стратешке смернице и временске рокове у којим ће бити спроведене активности потребне за стварање модерне пореске администрације, која ће, уз коришћење савремених електронских процеса, пружити бољу и свеобухватнију услугу пореским обвезницима и бољу контролу и наплату прихода, односно поспешити борбу против сиве економије, заједно са реформом и модернизацијом инспекцијског надзора. Спроведено је организационо раздвајање основних активности од оних које се сматрају споредним, с тим да се основне активности сад обављају у мањем броју организационих јединица, односно извршена је њихова консолидација. Анализа пословних процеса и потребних ресурса, омогућиће развијање адекватне организационе структуре и менаџмента, унапређење управљања пројектима и дизајн адекватне структуре запослених. Следећа фаза реформи је усмерена на информационе системе. У мају ове године уведен је нови модел фискализације (е-фискализација), који ће омогућити контролу у реалном времену, смањити трошкове, повећати ефикасност и створити боље пословно окружење. Систем за електронску размену фактура је следећи корак и очекује се да буде имплементиран почетком 2023. године. Усвајањем Закона о утврђивању порекла имовине и посебном порезу и образовањем посебне организационе јединице Пореске управе, створили су се услови за унакрсну анализу имовине и прихода лица, а прве ревизије би требало да почну до краја године.

#### **4.8. ФИСКАЛНО УПРАВЉАЊЕ И БУЏЕТСКИ ОКВИРИ**

Како би се обезбедила стабилност и одрживост јавних финансија на дужи рок потребан је функционалан систем фискалних правила. Фискална правила по први пут су уведена Законом о буџетском систему 2010. године. Република Србија је била једна од првих земаља која је законом утврдила национална фискална правила и оформила независну институцију Фискални савет који оцењује Владину економску и фискалну политику, као и поштовање правила. Како су правила постала важећа у току светске економске кризе, нумеричко правило за дуг прекршено је већ у првој години примене. У међувремену фискална правила уводило је све више земаља, поред националних фискалних правила земље чланице ЕУ примењују и правила дефинисана на нивоу ЕУ и ЕМУ. Европска фискална правила су у неколико наврата мењана и редефинисана имајући у виду примену и ефекте до којих је примена правила доводила. Имајући у виду да је од увођења фискалних правила у Републици Србији протекло дванаест година, створили су се услови за њихову измену, узимајући у обзир искуства других земаља, праваца у којима су се мењала фискална правила ЕУ, последице и реаговања фискалне политике на велику економску кризу из 2008. године, али и искуство последње, пре свега здравствене, али и економске кризе коју је изазвала пандемија коронавируса, а након тога и криза изазвана конфликтом у Украјини.

До краја текуће године очекује се усвајање новог Закона о буџетском систему којим ће бити дефинисан нови сет фискалних правила – фискалног правила којим је прописан ниво дефицита опште државе у зависности од нивоа јавног дуга опште државе, у примени од 2025. године, с обзиром да су нивои дефицита прописани за 2023. и 2024. годину на вишем нивоу, услед енергетске кризе и екстерних фактора, а путања фискалног опоравка одређена у складу с новим аранжманом са ММФ и фискална правила којима се регулише ниво расхода за плате опште државе и пензије која би

ступила на снагу заједно са Законом о буџету за 2023. годину. Одступање од ових правила је могуће само изузетно и привремено, и то у случајевима природних катастрофа и екстерних шокова који утичу на угрожавање здравља људи, националне безбедности и значајан пад привредне активности.

### **Предлог новог сета фискалних правила:**

#### Општа фискална правила:

- дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП.
- циљани средњорочни дефицит је 0,5% БДП.  
*Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да дефицит износи највише 0% БДП. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП дефицит износи највише 0,5% БДП. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП дефицит износи највише 1,5% БДП. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП, дефицит неће прећи износ од 3% БДП.*

#### Посебна фискална правила:

- учешће плата сектора државе у БДП до 10%.
- индексирање пензија зависно од њиховог учешћа у БДП.  
*Уколико су укупни расходи за пензије и новчани износ као увећање за пензију мањи од 10% БДП, пензија ће се ускладити према промени просечне зараде без пореза и доприноса, на начин дефинисан законом који уређује пензијско и инвалидско осигурање. Уколико су укупни расходи за пензије и новчани износ као увећање за пензију 10% или већи од 10%, а мањи од 10,5% БДП, пензија ће се ускладити са збиром половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена, на начин дефинисан законом који уређује пензијско и инвалидско осигурање. Уколико су укупни расходи за пензије и новчани износ као увећање за пензију једнаки или већи од 10,5% БДП, пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена, на начин дефинисан законом који уређује пензијско и инвалидско осигурање.*

Побољшање квалитета и транспарентности националне статистике се врши кроз унапређење свеобухватне, правремене и аутоматске размене података између надлежних институција. У априлу 2018. године објављена је листа институција које чине сектор опште државе, као и остале секторе, у складу са Европским системом рачуна (ESA) 2010 и GFSM 2014, на основу чега је РЗС (у сарадњи са Министарством финансија и НБС) почео с достављањем података у Проширени општи систем дисеминације података (e-GDDS). Ови подаци се објављују у складу са методологијом GFSM 2014. Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције Министарства финансија у сарадњи са ММФ је први покренуо поступак конверзије података о јавним финансијама из националне методологије у методологију GFSM 2014 и израду консолидованих

извештаја за ниво опште државе и по нивоима власти и њихово публикување преко националне странице сумарних података (*National Summary Data Page – NSDP*), која је доступна на веб-сајту РЗС, као и у билтену ММФ о стандардима дисеминације (*Dissemination Standards Bulletin Board – DSBB*).

## 5. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ 2023-2025.

### 5.1. ИДЕНТИФИКАЦИЈА ТРИ КЉУЧНА ИЗАЗОВА ЗА КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНИ РАСТ И ПОВЕЗАНЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ

**Кључни изазов број 1: Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва**

Стабилним кретањима на тржишту рада Републике Србије допринели су раст привредне активности и пакет економске подршке. Очувана су радна места и зараде, како у приватном тако и у јавном сектору, а сви главни показатељи тржишта рада у 2021. години бележе вредности које су боље од нивоа пре пандемије. Позитивна кретања на тржишту рада настављају се и у 2022. години, пре свега, кроз раст запослености и реалних зарада, али нешто успореније у поређењу са претходним периодом због утицаја геополитичких тензија.

**Стопа запослености (15+)** која износи **50,9%**<sup>14</sup> у **Q2 2022.** (ЕУ-27: 54,3% за становништво 15+, Q2 2022, Eurostat) бележи **повећање од 2,6 п.п.** у односу на исти квартал претходне године, док **број запослених износи 2,95 милиона** (повећање од 122,4 хиљада међугодишње). **Стопа незапослености (15+)** износи **8,9%** у **Q2 2022.** (ЕУ-27: 6% за становништво 15-74, Q2 2022, Eurostat) што представља **пад од 2,2 п.п.** у односу на исти квартал претходне године, док је **број незапослених 287,2 хиљаде** (пад од 64,8 хиљада међугодишње<sup>15</sup>).

**Положај младих (15-24) на тржишту рада<sup>16</sup> у Републици Србији се поправља последњих година, али су њихови показатељи и даље испод просека показатеља младих у земљама ЕУ.** Учешће младих у радној снази веома је ниско по европским стандардима - стопа активности младих (15-24) износи 31,7% у Q2 2022. што је за 8,8 п.п. ниже у односу на просек у ЕУ (ЕУ-27: 40,5%, Q2 2022, Eurostat). Стопа запослености младих (15-24) је 25,8% у Q2 2022. што је за 8,9 п.п. ниже у односу на просек у ЕУ (ЕУ-27: 34,7%, Q2 2022, Eurostat). Стопа незапослености младих (15-24) износи 18,7% у Q2 2022. што је за 4,3 п.п. више од стопе незапослености младих у ЕУ (ЕУ-27: 14,4%, Q2 2022, Eurostat). Поред тога што нису запослени, значајан број младих истовремено је и ван процеса образовања и обуке - у Републици Србији **NEET<sup>17</sup> стопа младих (15-24) износи 11,5%** у Q2 2022. што је више од просека у ЕУ (ЕУ-27: 9,1 Q2 2022, Eurostat).

Република Србија ће **подржати запошљавање младих, поред осталих активности и мера, и постепеним успостављањем и имплементацијом Гаранције за младе<sup>18</sup>** у

<sup>14</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази - од 2021. године спроводи се према новој методологији. Како би се обезбедила упоредивост основних показатеља за период пре 2021. године РЗС је извршио ревизију најважнијих индикатора. С обзиром на то да ревизија података уназад обухвата само основне индикаторе и да је скуп прикупљених података из пилот истраживања ограниченог обима, изостаје могућност дубље и прецизније структурне анализе промена на тржишту рада.

<sup>15</sup> Пандемија вируса корона допринела је повећању незапослености у 2021. години односно до пораста броја незапослених дошло је услед „враћања“ лица из контингента неактивних (појединци нису могли да траже посао или нису били у могућности да почну да раде због мера спречавања ширења вируса корона) у контингент незапослених (тренд започет у Q3 2020).

<sup>16</sup> Код младих узраста 15–24 године у Q2 2022. дошло је до смањења контингента незапослених (-25.000), превасходно због повећања запослености (+14.300) али и преливања у контингент становништва ван радне снаге (+8.500). Услед таквог тренда, стопа запослености младих порасла је за 2,2 п.п., стопа младог становништва ван радне снаге је такође порасла за 1,5 п.п., док је стопа незапослености младих смањена за 10,1 п.п. у односу на претходни квартал (Q1 2022).

<sup>17</sup> NEET - Youth not in employment, education or training (млади који нису запослени, нису у процесу образовања, нити су на обуци)

<sup>18</sup> Програм Гаранција за младе који се спроводи у државама чланицама ЕУ, пример је интервенције у оквиру које се младима који су неактивни и незапослени приступа кроз сарадњу различитих сектора и социјалних партнера, укључујући и организације цивилног друштва, а у циљу дугорочно одрживе интеграције на тржиште рада.

сарадњи са свим релевантним министарствима, социјалним партнерима и осталим заинтересованим странама, у складу са потврђеном Декларацијом Западног Балкана о одрживој интеграцији младих на тржиште рада<sup>19</sup>. Увођење Гаранције за младе омогућиће планирање и спровођење низа реформи политика у Републици Србији – у областима образовања и обуке, запошљавања и тржишта рада, које су неопходне за унапређење преласка из школе на посао на средњорочном и дугорочном плану. Први План имплементације Гаранције за младе Републике Србије за период 2023-2025 је у припреми.

**Издајања за активну политику запошљавања износила су 0,1% БДП у 2021. години.** За реализацију планираних мера активне политике запошљавања обезбеђено је 6,55 милијарди динара у буџету Републике Србије за 2022. годину. Додатна средства за реализацију мера активне политике запошљавања, у оквиру локалних планских документата у области запошљавања, обезбеђују на годишњем нивоу и јединице локалне самоуправе (у пројектованом износу од 900 милиона динара).

**Ученици не располажу практичним и примењивим знањима и вештинама потребним за рад у реалном радном окружењу по завршетку средње стручне школе.** Такође, **недостатак радног искуства, једна је од најчешћих препрека за запошљавање младих**, тако да је младима неопходно омогућити да још током процеса формалног образовања остваре одређени контакт са тржиштем рада. Стицање, усавршавање и развој компетенција у складу са потребама тржишта рада обезбеђени су и **дуалним образовањем**, моделом реализације наставе у оквиру средњег стручног образовања у оквиру кога се теоријска настава и вежбе реализују у школи, а учење кроз рад у компанијама. До сада је системом дуалног образовања обухваћено преко 13.500 ученика. Број дуалних образовних профила нарастао је на 65 у школској 2022/2023 години<sup>20</sup>, а у реализацију дуалног образовања укључено је око 168 средњих стручних школа. Од укупног броја ученика првог разреда средње стручне школе у школској 2021/2022 години **5,16% је у систему дуалног образовања.**

**Увођење дуалног образовања у високом образовању**<sup>21</sup>, обезбеђено је усвајањем Закона о дуалном моделу студија у високом образовању („Службени гласник РС“, број 66/19), као одговор на реалне потребе домаћих и иностраних компанија које послују у Републици Србији за адекватним, високообразованим кадром са практичним и применљивим знањима. У академској 2021/2022 години започета је реализација првих студијских програма по дуалном моделу студија у високом образовању. Тренутно постоји **36 акредитованих студијских програма** по дуалном моделу студија на **10 високошколских установа**, а 95 компанија које су укључене у овај модел реализације наставе. Влада РС основала је 10. новембра 2022. године Канцеларију за дуално образовање и Национални оквир квалификација. На тај начин се послови везани за дуално образовање и Национални оквир квалификације измештају из делокруга Министарства просвете.

**Праћење усклађености потреба тржишта рада и образовања**, као и планирање и вођење јавних политика у области образовања и запошљавања, **омогућено** је развојем и објављивањем јединствене **Листе квалификација** и применом Шифарника занимања. Листа квалификација представља основну базу података за регистре који су успостављени у оквиру Јединственог информационог система просвете (ЈИСП), а

<sup>19</sup> Декларација је потврђена за Другом министарском састанку ЕУ – Западни Балкан, који је одржан 8. јула 2021. године у Словенији.

<sup>20</sup> Извор: Привредна комора Србије <https://pks.rs/strana/sekcija/dualno-obrazovanje-sписак-профила-у-дуалном-образовању>

<sup>21</sup> Циљ увођења дуалног модела студија јесте пружање могућности студентима да значајно повећају своју конкурентност на тржишту рада и имају веће шансе за запошљавање код послодаваца код којих су обавили учење кроз рад, али и код других послодаваца из исте делатности.

посебно Регистра НОКС<sup>22</sup> у коме се тренутно налази **4.654 квалификација и 80 стандарда квалификација**. Развој стандарда квалификација заснованих на потребама тржишта рада и друштва у целини обезбеђен је радом 12 секторских већа, а до сада је израђено 80 стандарда квалификација у складу са новом методологијом.

Да би се олакшао прелаз из школе на посао, креиран је програм „Моја прва плата“<sup>23</sup> као мера активне политике запошљавања са циљем да се младима без радног искуства пружи прилика за оспособљавање за самосталан рад и повећање могућности за њихово запошљавање. У другом циклусу спроведеном 2021. године програмом је обухваћено 8.743 младих (6.108 лице са средњим образовањем и 2.635 лица са високим образовањем) који су се оспособљавали за самостални рад код 5.194 послодаваца. У току је јавни позив за реализацију трећег циклуса овог програма а у складу са *Уредбом о измени Уредбе о Програму подстицања запошљавања младих „Моја прва плата“*, повећани су износи месечне новчане накнаде за полазнике овог програма. Младима са завршеним средњим образовањем обезбеђена је месечна новчана накнада у износу од 25.000,00 динара, док за оне са завршеним високим образовањем накнада износи 30.000,00 динара.

С обзиром на постојећу неусклађеност вештина на тржишту рада, постоји потреба за значајним улагањима у образовање одраслих. Стопа учешћа у образовању и обуци становништва 25-64 године у Републици Србији износила је **4,8% у 2021.**<sup>24</sup> што је значајно ниже (око 2,25 пута) од просечне стопе у ЕУ (ЕУ-27 10,8%). Осигурање квалитета у неформалном образовању постиже се кроз систем обучавања код **јавно признатог организатора активности образовања одраслих**. Овај статус има **108 институција** (21 школа и 87 других организација) за реализацију **433 акредитована програма неформалног образовања** на крају 2021. године.

Програм преквалификација за ИКТ сектор, који се се спроводи од 2017. године, до сада је похађало преко 2.200 полазника. На Позив за учешће у новом онлајн програму „Преквалификације за ИТ“<sup>25</sup>, који ће се спроводити током 2022. и 2023. године, стигло је близу 1.500 пријава. Иницијатива „Дигитална експедиција“<sup>26</sup>, која представља караван дигиталних вештина, писмености и безбедности, **добитник је овогодишње награде „Европа у настајању“ (Emerging Europe<sup>27</sup>)**, као један од три пројекта у категорији „Образовање за будућност“ (*Future-proof Education*).

Прву деценију 21-ог века (2000–2010) карактерише реформа образовања у Републици Србији по препорукама ЕУ (увођење Болоњске декларације у високом образовању 2005. године), раст животног стандарда, увођење безвизног Шенген режима 2009. године. Ефекти наведених фактора одразили су се на велике миграције квалитетне радне снаге у земље ЕУ тек у другој деценији 21-ог века (2010–2019). Добијене дипломе високог образовања биле су међународно признате, а безвизни режим је омогућио већу прекограничну мобилност радне снаге из Србије у земље ЕУ, без додатних институционалних радних дозвола.

<sup>22</sup> Чине га Подрегистар националних квалификација, Подрегистар стандарда квалификација, као и Подрегистар јавно признатих организатора активности образовања одраслих са послодавцима код којих се обавља практичан рад (Подрегистар ЈПОА). <https://noks.azk.gov.rs/>

<sup>23</sup> Програм је креиран са циљем оспособљавања за самосталан рад младих са средњим и високим образовањем, до навршених 30 година живота, без радног искуства, који се налазе на евиденцији незапослених Националне службе за запошљавање. Почео је да се спроводи у 2020. години.

<sup>24</sup> Извор: Eurostat, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng\\_ifse\\_01&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_ifse_01&lang=en)

<sup>25</sup> Програм ће обухватити минимум 250 сати стручне обуке фокусиране на један од пет програмских језика (Java Script, PHP, Python, Java, NET) и систем администрацију, 40 часова обуке из меких вештина, као и 120 часова праксе. Извор: МРЗБСП <https://www.minrzs.gov.rs/>

<sup>26</sup> У периоду август–децембар 2021. године у 16 градова Србије организовани су догађаји који су имали за циљ унапређење дигиталне писмености грађана.

<sup>27</sup> Део је програма „Будућност Европе у настајању“ (*Future-proof Education*) који се спроводи у 23 земље Централне, Источне, Југоисточне Европе и Јужног Кавказа. <https://emerging-europe.com/future-of-ee-awards/winners/>

**Економија и целокупно друштво суочавају се са негативним ефектима емиграције.** Због тога је неопходно спровођење *Стратегије о економским миграцијама*<sup>28</sup> и *Акционог плана за период 2021–2023. године*<sup>29</sup> за њено спровођење, јер је овим документима предвиђено стварање привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва, јачање веза са дијаспором и подстицање њиховог повратка, као и привлачење странаца различитих образовних профила.

**Сиромаштво представља значајан проблем у Републици Србији. Стопа ризика од сиромаштва**<sup>30</sup> износила је **21,2%** у 2021.<sup>31</sup> години, што је значајно више од нивоа ЕУ-27 (16,8%, SILC, 2021<sup>32</sup>). Пад стопе ризика од сиромаштва од 0,5 п.п. у односу на претходну годину приписује се, између осталог, подстицајним мерама током пандемије које су увођене у циљу заштите радних места и прихода, мада је у константном паду од 2015. године.

**Ризик од сиромаштва варира у зависности од старосних група, радног статуса и типа домаћинства.** Најугроженија су лица старости 18 до 24 године – 27,7%, а затим лица старија од 65 година – 22,7%, док су најнижу стопу ризика од сиромаштва имале особе старости од 25 до 54 година - 19,1%. У зависности од радног статуса, код лица старијих од 18 година, најизложенија ризику од сиромаштва су била незапослена лица – 48,6%, док је најнижа стопа ризика од сиромаштва код запослених код послодавца – 5,4%. Према типу домаћинства, највишу стопу ризика од сиромаштва имала су лица у једночланим женским домаћинствима – 39,4%, а затим лица у домаћинствима са две одрасле особе са троје или више издржаване деце – 38,8%.

Праг ризика од сиромаштва је износио 24.064 динара (205 евра) просечно месечно за једночлано домаћинство. **Неједнакост расподеле дохотка** је висока, јер је показатељ квинтилног односа (С80/С20) износио 5,9<sup>33</sup> у 2021. То значи да је најбогатијих 20% становништва имало 5,9 пута већи доходак у односу на 20% најсиромашнијих. **Цини коефицијент** у Републици Србији је 2021. године износио 33,3, што је незнатно изнад вредности просека ЕУ-27 (30,1)<sup>34</sup>.

**Учешће јавних расхода за социјалну помоћ и трансфере из буџета у БДП-у** Републике Србије последњих година се постепено смањује, тако да износи 13,6%<sup>35</sup> БДП-а у 2021. години. У структури расхода доминирају пензије са 71,6% укупних расхода за социјалну помоћ и трансфере или 9,7% БДП-а. **Расходи за социјалну помоћ** износе **2,7% БДП-а**<sup>36</sup> у 2021. години, што је недовољно да би се систематичније усмерили на оне кориснике којима је помоћ најпотребнија. Број корисника социјалне заштите износи 707.565 у 2021. години, што представља пад од 2,7% мр<sup>37</sup>. Просечна минимална потрошачка корпа за трочлано домаћинство у Републици Србији износила је 39.623,18 динара<sup>38</sup> (337 евра) у 2021. години, док је праг ризика од сиромаштва за трочлано домаћинство (двоје одраслих и једно дете старости до 14 година) износио 43.315 динара<sup>39</sup> (368 евра). У исто време, **износ новчане социјалне помоћи** коју остварује трочлана породица (носилац права, додатак за одрасло лице и додатак за дете) износи 17.244 динара (147 евра), што је мање од половине како просечне минималне

<sup>28</sup> Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године („Службени гласник РС“, број 21/20).

<sup>29</sup> Акциони план за период 2021–2023. године за спровођење Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године („Службени гласник РС“, број 89/21)

<sup>30</sup> Процент лица чији је еквивалентни приход нижи од прага ризика од сиромаштва (60% медијане еквивалентног прихода)

<sup>31</sup> Извор: Сиромаштво и социјална неједнакост 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221287.html>

<sup>32</sup> Извор: EUROSTAT: *At-risk-of-poverty rate* *At-risk-of-poverty rate* - Products Datasets - Eurostat (europa.eu)

<sup>33</sup> Извор: Анкета о приходима и условима живота 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221287.html>

<sup>34</sup> Извор: GINI Coefficient. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/table?lang=en>

<sup>35</sup> Извор: МФ, Консолидовани биланс државе. <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

<sup>36</sup> Извор: МФ, Консолидовани биланс државе. <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

<sup>37</sup> Извор: Републички завод за социјалну заштиту, Извештај о раду центара за социјални рад за 2021. годину

<sup>38</sup> Извор: МТТГ, <https://mtt.gov.rs/extfile/sr/36972/KUPOVNA%20MOC%20maj%2020221.pdf>

<sup>39</sup> Извор: РЗС, Сиромаштво и социјална неједнакост, 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221287.html>



потрошачке корпе тако и прага ризика од сиромаштва. Због тога обезбеђивање адекватних финансијских и институционалних ресурса за социјалну политику **треба да буде приоритет** за наредни период.

**Побољшање адекватности социјалних давања** за становништво испод прага сиромаштва и прерасподела средстава између постојећих програма представља изазов већ дуги низ година. Значајан инструмент у поступању центара за социјални рад представља примена *Закон о социјалној карти*<sup>40</sup> која је почела априла 2022. године, од када је регистар Социјална карта почео са радом. Регистар обједињује базе свих неопходних државних органа, чиме омогућава бољу контролу социјалних давања и праведнију расподелу новца за социјално најугроженије категорије.

У току је **израда Нацрта закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити** којим се планира **реформа социјалне политике**. Редефинисаће се одређена права, врсте услуга, установе и пружаоци услуга, корисничке групе, механизми за контролу квалитета, надлежности у оснивању и финансирању, као и новчана социјална помоћ и додатак за помоћ и негу другог лица, у **складу са могућностима**. Обухваћено је и редeфинисање контролно-регулаторних механизма (инспекција и надзора). Планиране измене захтевају знатно повећање средстава у буџету који се одређује за социјалну заштиту.

**Неопходно је донети стратешки оквир за развој политика социјалне заштите**. У том контексту, након *ex-post* анализе *Стратегије развоја социјалне заштите* („Службени гласник РС“, број 108/05), урађена је и *ex-ante* анализа ефеката нове стратегије. У наредном периоду приступиће се образовању радне групе за израду нацрта нове Стратегије социјалне заштите која ће одредити даље правце развоја у овој области.

Једно од стратешких одређења Републике Србије је и **деинституционализација**, односно смањење броја лица смештених у установе за смештај корисника и њихова интеграција у друштво. Неопходан корак ка том циљу је било усвајање *Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026. године* („Службени гласник РС“, број 12/22), којом је обухваћен сет посебних циљева и активности које ће кроз развој услуга у заједници, обезбеђивање стабилних извора финансирања и услова за интеграцију, превенирати смештај корисника у институције односно омогућити њихов повратак у локалне заједнице. Примарно је усмерена ка особама са интелектуалним и менталним тешкоћама које су у највећем ризику од институционализације и социјалног искључивања. У току је израда *Акционог плана за 2022. и 2023. годину* за спровођење ове Стратегије, чије се усвајање очекује до краја 2022. године.

Оквир за **унапређење положаја особа са инвалидитетом** у Републици Србији дефинисан је усвајањем *Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године* („Службени гласник РС“, број 44/20), као и *Акциони план за период од 2021. до 2022. године* за спровођење Стратегије<sup>41</sup>. Дефинисани приоритети су побољшање свеукупног друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом и њихово равноправно учешће у друштву. Предвиђено је да се ови приоритети остваре путем уклањања препрека у области приступачности, партиципације, једнакости, запошљавања, образовања и обуке, социјалне заштите, здравства и других аспеката који доприносе изједначавању њихових могућности и остваривању једнакости. По први пут се предвиђа и успостављање базе

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, број 14/21

<sup>41</sup> Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, у периоду од 2021. до 2022. године („Службени гласник РС“, број 37/21)

података о укупном броју запослених или радно ангажованих особа са инвалидитетом у Републици Србији.

Усвојен је **Закон о социјалном предузетништву** („Службени гласник РС“, број 14/22) почетком фебруара 2022. године. Имплементација Закона почиње 16. новембра 2022. године када ће у Републици Србији бити регистровани први социјални привредни субјекти у складу са овим Законом. Закон дефинише доношење **Програма развоја социјалних предузећа**<sup>42</sup> као документ јавне политике који ће детаљније утврдити смернице даљег развоја социјалне економије као веома значајне области у Републици Србији. У овој области кључни изазови су: развој солидарне економије као одрживог и друштвено одговорног пословања које је усклађено са ширим друштвеним интересима а нарочито интересима друштвено осетљивих група; даља афирмација социјалног предузетништва кроз информативне и едукативне мере и програме намењене како широј јавности тако и субјектима социјалног предузетништва, јавној управи, ђацима и студентима; успостављање ефикасне и координисане финансијске и нефинансијске подршке пословању субјеката социјалног предузетништва у домену социјалне економије из различитих извора.

**Ниво родне равноправности у Републици Србији још увек није задовољавајући.** Индекс родне равноправности<sup>43</sup> за Србију износи 58 поена према подацима из 2018.<sup>44</sup> године, што представља континуиран, мада спор, напредак у унапређивању родне равноправности. Пораст Индекса износи 2,2 поена у односу на податке из 2016. године. Ипак, Србија и даље бележи нижу вредност индекса у односу на просек ЕУ-27, који износи 68 поена<sup>45</sup>. Посматрано према доменима, највећи јаз између Србије и ЕУ-27 присутан је у домену новца (22,7) и времена<sup>46</sup> (16,2), потом у доменима моћи (8,5) и знања (6,7), а најмањи јаз је присутан у доменима здравља (3,7) и рада (2,2). Домен **знања** у Републици Србији показује некозистентне трендове<sup>47</sup>, и изазива највећу забринутост јер се у укупном скору бележи негативан исход, односно пад вредности индекса од 1,3 поена у односу на 2016. годину. Пад се дугује паду вредности индекса за поддомен образовног достигнућа и учешћа (-0,9) и за поддомен сегрегације према образовним областима (-1,6). Неједнакости су видљиве и у домену **новца**, јер жене имају ниже приходе од мушкараца, а поједине групе жена изложене су и вишим ризицима од сиромаштва. Неједнакости у домену **времена** показују колико жене свог времена и рада троше у брзи о домаћинству и породици, односно обављајући неплаћени кућни рад.

**Родни јаз у економији** у Републици Србији видљив је кроз неједнак положај жена и мушкараца на тржишту рада, разликама у висини зараде, пензије и уопште прихода, разликама у предузетничкој активности, приступу ресурсима за подршку запошљавању и samozapoшљавању, учешћу у неформалној економији, разликама у власништву над непокретностима и земљом, као и учешће у одлучивању у економији.

<sup>42</sup> Полазну основу за доношење овог Програма чине Анализа постојећег стања у области социјалног предузетништва у Републици Србији, као и анализа правног оквира о значају и примени Закона о социјалном предузетништву, које су израђене у претходном периоду.

<sup>43</sup> Извор: Индекс родне равноправности у Републици Србији 2021. - инструмент којим се мери напредак у постизању родне равноправности у земљама ЕУ и земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Равноправност се мери на скали од 1, што представља пуну неравноправност, до 100, што представља пуну равноправност. [https://www.stat.gov.rs/media/343261/indeks\\_rodne\\_ravnopravnosti\\_u\\_rs\\_2021.pdf](https://www.stat.gov.rs/media/343261/indeks_rodne_ravnopravnosti_u_rs_2021.pdf)

<sup>44</sup> Индекс родне равноправности за 2021. годину не приказује последице пандемије по родну равноправност, јер се подаци на основу којих је конструисан индекс односе на период пре пандемије односно на 2018. годину.

<sup>45</sup> Извор: Gender Equality Index EU 2021. Подаци за овај индекс су углавном из 2019. године. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021>

<sup>46</sup> Овај домен се од првог мерења Индекса родне равноправности заснива на истим подацима из 2015. године. Истраживања Eurofound-a, EWCS и EQLS на основу којих се мери овај домен, а која је требало да буду спроведена 2020. године, одложена су за 2021. због пандемије.

<sup>47</sup> Периоди раста вредности индекса се смењују са периодима опадања вредности индекса: 2014.-56,9; 2016.-57,3; 2018.-56.

Родни јаз у **стопи активности (15+)** на тржишту рада износи **15,9 п.п.** у 2021.<sup>48</sup> години. Подаци према полу указују да жене имају нижу стопу активности на тржишту рада (47%) од мушкараца (62,9%). Посматрано по годинама старости, највишу стопу активности имају жене и мушкарци у групи 25–54 године, која за жене износи 78,9%, а за мушкарце 90,4%.

Родни јаз у **стопи запослености (15+)** на тржишту рада износи **15,2 п.п.** у 2021.<sup>49</sup> години. Радни статус према полу показује да стопа запослености жена износи 41,3% а мушкараца 56,5%. Посматрано по годинама старости, за групу 25–54 године стопе запослености су највише и износе 69,3% код жена и 81,5% код мушкараца. У групи преко 55 година међу запосленима стопе су 18,6% код жена и 32,7% код мушкараца.

На побољшање перформанси жена на тржишту рада, пре свега у погледу активности и запослености, дошло је, између осталих разлога, и услед институционалних промена. Најнепосреднији утицај на активност жена на тржишту рада има законска измена у временској граници за остваривање права на пензију, али и увођење пенала за одлазак у превремену пензију. Континуирано повећање старосне границе за одлазак у пензију несумњиво је повећавало активност и запосленост жена продуживши, вољно или невољно, везаност кохорти старијих жена за тржиште рада.

Посматрано по **дужини радног времена** међу запосленима који раде са непуним радним временом жене чине већину (58,3% за рад 1-14 сати; 51% за рад 15-35 сати) у 2021.<sup>50</sup> години. Најчешћи разлози због којих жене раде непуно радно време су брига о деци или неспособним старијим лицима (97,9%), породични или лични разлози (63,5%) и болест или инвалидитет (43,3%). Најчешћи разлози због којих мушкарци раде са непуним радним временом су немогућност налажења посла с пуним радним временом (59,9%), школовање или обука (57,7%) и болест или инвалидитет (56,7%).

Посматрано према **радном статусу** samozапослено (са запосленима или без њих) је 22,9% жена и 77,1% мушкараца у 2021.<sup>51</sup> години. Када је у питању неплаћени породични рад, жене чине већину са учешћем од 67,8% у укупно неплаћеном породичном раду, док учешће мушкараца износи 32,2%.

У укупној запослености **неформално запослене** жене учествују са 6,2%, док неформално запослени мушкарци представљају 7% укупне запослености у 2021.<sup>52</sup> години. Највећи проценат неформално запослених жена је у старосној групи преко 55 година (60%), док је највећи проценат неформално запослених мушкараца међу младима од 15–24 године старости (71,4%).

Родни јаз у **стопи незапослености** на тржишту рада износи **1,9 п.п.** у 2021.<sup>53</sup> години. Стопа незапослености износила је 12,1% за жене и 10,2% за мушкарце. Током пандемије вируса корона дошло је до повећања континента становништва ван радне снаге јер појединци, како жене тако и мушкарци, нису могли да траже посао или нису били у могућности да почну да раде због мера спречавања ширења вируса корона. То је довело до смањења стопе незапослености и код жена (10,2%) и код мушкараца (9,4%), а како је смањење стопе било више код жена, родни јаз у стопи незапослености износио је само 0,8 п.п. у 2020.<sup>54</sup> години.

<sup>48</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази - од 2021. године спроводи се према новој методологији. Како би се обезбедила упоредивост основних показатеља за период пре 2021. године РЗС је извршио ревизију најважнијих индикатора. С обзиром на то да ревизија података уназад обухвата само основне индикаторе и да је скуп прикупљених података из пилот истраживања ограниченог обима, изостаје могућност дубље и прецизније структурне анализе промена на тржишту рада.

<sup>49</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

<sup>50</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

<sup>51</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

<sup>52</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

<sup>53</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

<sup>54</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази

**Платни јаз** износио је 8,8%<sup>55</sup> у 2018. години, колико су жене биле мање плаћене од мушкараца у Републици Србији. Међутим, када се подаци анализирају по степену образовања, платни јаз је много дубљи, па тако за жене без школе и са непотпуном основном школом или основним образовањем износи 21,2%. Посматрано по занимањима највећи платни јаз је у следећим занимањима: занатлије и сродни (23,8%), инжењери, стручни сарадници и техничари (19,3%), стручњаци и уметници (19%), и у једноставним занимањима (15,4%). Посматрано по годинама старости најдубљи платни јаз је за жене од 30–49 година. Чак је и међу младим женама и мушкарцима од 15–29 година присутан платни јаз од 4,6%.

Међу грађанима који пријаве да су на годишњем нивоу приходовали више од три просечне годишње плате највећи је број мушкараца. Од укупног броја пријава годишњег пореза на доходак (34.753) у 2021. години<sup>56</sup>, свега је 9% (3.128) пријава жена, а чак 91% (31.625) пријава мушкараца. Ови подаци најбоље одсликавају такозвани „ефекат стакленог плафона“ што значи да мушкарци брже долазе до виших нивоа у хијерархији фирме него жене, и чак заузимају више позиције, док се жене на неком хијерархијском нивоу зауставе и не могу даље да напредују.

**Родни диспаратети и родна сегрегација у приступу образовању још увек постоје, посебно међу рањивим групама.** Видљиви су, међутим, позитивни помаци у домену интегрисања родне перспективе у образовање<sup>57</sup>: олакшане процедуре за упис у основну школу и повећање обухвата Ромкиња и Рома основним образовањем; афирмативне мере за упис у средње школе и повећање обухвата средњим образовањем; индивидуални образовни план; педагошки асистенти; обуке за наставнике; стипендије, кредити, смештај и исхрана (10% капацитета за девојчице и дечаке, девојке и младиће из осетљивих група); афирмативне мере за упис Рома и Ромкиња на високошколске установе.

Упркос значајном повећању капацитета **предшколских установа** и повећаног броја објеката, 5.736 деце је остало неуписано у предшколско образовање због попуњености капацитета<sup>58</sup> у 2021. години. У контексту праведности и даље су приметне две негативне појаве: разлике између јединица локалне самоуправе у погледу обухвата деце уопште и обухвата деце из ромских насеља<sup>59</sup>. У општој популацији 63% девојчица и 58% дечака обухваћено је образовањем у раном детињству, док је у ромским заједницама само 8% девојчица и 7% дечака обухваћено овим програмима<sup>60</sup>. Скоро сва деца из опште популације (96% девојчица и 98% дечака) похађају припремни предшколски програм, али родне разлике постоје код деце из ромских насеља, међу којима је 73% девојчица и 79% дечака обухваћено овим програмом<sup>61</sup>.

Међу младима који завршавају **средње четворогодишње опште образовање** (гимназије) више је девојчица (60%) него дечака (40%), док **трогодишње средње стручне школе** завршава два пута више дечака него девојчица (31% девојчица према 69% дечака)<sup>62</sup> у 2021. години. Избор будућег занимања темељи се на још увек присутној традиционалној подели занимања на мушка и женска. Тако су девојчице бројније у следећим подручјима образовања: Текстилно и кожарство, Личне услуге и Здравство

<sup>55</sup> Извор: РЗС, Жене и мушкарци у Републици Србији, 2020 [https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020\\_webopt.pdf](https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf)

<sup>56</sup> Извор: Пореска управа Републике Србије

<sup>57</sup> Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе РС, Анализа примене афирмативних мера у области образовања Рома и Ромкиња и препоруке за унапређење мера, јун 2016.

<sup>58</sup> Извор: РЗС, Статистика образовања

<sup>59</sup> Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године („Службени гласник РС“, број 63/2021)

<sup>60</sup> Извор: РЗС, Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији 2019 (*Multiple Indicator Cluster Survey – MICS*), уз техничку и финансијску подршку УНИЦЕФ-а, Европске уније, УНФПА и Владе Републике Србије

<sup>61</sup> Извор: РЗС, Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце у Србији 2019 (*Multiple Indicator Cluster Survey – MICS*), уз техничку и финансијску подршку УНИЦЕФ-а, Европске уније, УНФПА и Владе Републике Србије

<sup>62</sup> Извор: РЗС, Статистика образовања

и социјална заштита, док су дечаци бројнији у подручјима образовања: Електротехника, Машинство и обрада метала, Геодезија и грађевинарство, Саобраћај, Шумарство и обрада дрвета и Геологија и рударство<sup>63</sup>.

**Високе школе и факултете више уписују и завршавају жене:** међу студентима жена је 57%, међу дипломиранима 59%, као и међу онима који су докторирали 57% према подацима из 2019. године<sup>64</sup>. Жене чине већину у многим подручјима образовања, као што су Здравство (71%), Уметност (68%) и Природне науке (66%), а мушкарци су бројнији у Инжењерству, производњи и грађевинарству (57%), Информационим и комуникационим технологијама (66%) и Услугама (56%).

Системска родна статистика о предузетништву жена још увек не постоји<sup>65</sup>, али су остварени предуслови за напредак **изменама и допунама Закона о привредним друштвима**<sup>66</sup>, којим је предмет регистрације у Агенцији за привредне регистре и податак о полу. Неке анализе указују да је удео фирми у власништву жена знатно испод њиховог учешћа у укупној економији. Жене су власнице само 31,7% предузетничких радњи и фирми у Републици Србији, а међу предузећима која добијају средства на конкурсима за подршку развоју бизниса тек је свака пета у њиховом власништву<sup>67</sup>. Чињенице указују на то да су баријере са којима се суочавају жене предузетнице често знатно веће него када су у питању мушкарци, јер жене теже приступају кредитима, финансијама и капиталу, имају мање могућности за умрежавање, присутна је родна сегрегација у образовању, теже усклађују рад, приватни и породични живот и често отежано послују услед предрасуда и стереотипа о женама у бизнису, а нема развијених мера које би системски отклањале ове баријере. Тренутно је у фази израде студија о предузетништву жена у Србији, која треба да анализира положај жена предузетница и предложи мере које у будућем периоду треба спровести и услове које је неопходно створити да би се жене у већем броју укључиле у предузетништво и успешно пословале.

Родни дисбаланс је високо изражен у **технолошком, односно ИКТ сектору**, који представља најбоље перспективе за напредовање и у економском погледу и у погледу учешћа у креирању будућности. Подаци о родној структури указују на доминантно учешће мушкараца у ИКТ сектору, који чине две трећине запослених у целом сектору.

Родни јаз и даље је присутан у **политичком животу**, посебно у политичким странкама, приступу руководћим местима у институцијама, јавним установама, највишим позицијама у јединицама локалне самоуправе и месним заједницама. **Квоте** за мање заступљени пол од 40% и резервисана места на изборним листама у Републици Србији регулисане су изменама *Закона о избору народних посланика*<sup>68</sup>, *Закона о локалним изборима*<sup>69</sup>, као и *Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштину АПВ*<sup>70</sup> током 2020. године. Актуелни сазив Народне скупштине Републике Србије чини 87 посланица (36,6%) и 151 посланик (63,4%). Народна скупштина има 20 одбора<sup>71</sup>: жене су на челу четири (20%), а мушкарци 16 (80%) одбора. Влада Републике Србије има 9 министарки (32%), а на функцији председника Владе налази се жена од 2017. године.

<sup>63</sup> Извор: РЗС, Жене и мушкарци у Републици Србији, 2020 [https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020\\_webopt.pdf](https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf)

<sup>64</sup> Извор: РЗС, Жене и мушкарци у Републици Србији, 2020 [https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020\\_webopt.pdf](https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf)

<sup>65</sup> Годишњи извештаји о малим и средњим предузећима и предузетништву немају исказане податке о предузетништву жена.

<sup>66</sup> „Службени гласник РС“, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014-др. закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021

<sup>67</sup> Извор: НАЛЕД, Родна анализа економских програма и финансијских мера у Србији, за потребе Канцеларије УН Women, 2018-2019

<sup>68</sup> „Службени гласник РС“, бр. 35/2000-897, 57/2003-41 (УС), 72/2003-1 (др.закон), 18/2004-1, 85/2005-30 (др. законик), 101/2005-28 (др. закон), 104/2009-57 (др. закон), 28/2011-22 (УС), 36/2011-93, 12/2020-3, 68/2020-3

<sup>69</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/2007-50, 34/2010-38 (УС), 54/2011-3, 12/2020-4, 16/2020-3 (Аутентично тумачење), 68/2020-3

<sup>70</sup> „Службени лист АПВ“, бр. 12/2020

<sup>71</sup> Међу заменицама председника одбора је девет жена и 11 мушкараца, а међу секретарима одбора је чак 16 (80%) жена.

**Институционални механизми за родну равноправност** у Републици Србији постоје на националном, покрајинском и локалном нивоу. Представљају кључну подршку уродњавању јавних политика и спровођењу политике једнаких могућности. Међутим, ове институције нису у довољној мери развијене и оснажене (пре свега узимајући у обзир одговарајуће ресурсе) да могу да координираном акцијом изнесу све одредбе прописане законима.

**Област родне равноправности** у Републици Србији регулисана је правним актима који за циљ имају побољшање стања у овој области. Кровни закон који уређује област родне равноправности и у највећој мери утиче на положај жена у Републици Србији, је **Закон о родној равноправности** („Службени гласник РС“, број 52/21) усвојен 2021. године. Закон представља још један корак у побољшању положаја жена и спречавању дискриминације приликом запошљавања, остваривања права на зараду, социјалне и здравствене заштите, укључујући и медијске садржаје, који не би смели да подстичу родну дискриминацију, предрасуде и стереотипе према женама, при чему прецизније утврђује обавезе органа јавних власти. Такође, усвојена је и **Стратегија за родну равноправност за период од 2021. до 2030. године** („Службени гласник РС“, број 103/21) и Акциони план за 2022. и 2023. годину за спровођење Стратегије, којом се обезбеђује континуитет у планирању кроз примену политике једнаких могућности и родне равноправности.

За доношење одлука ка достизању родне равноправности од виталног значаја је **родно осетљива статистика**. Идентификовање потребних података како би се **разумели проблеми и идентификовали циљеви** повезани са родним питањима од суштинског је значаја за производњу родне статистике. Недавно донет *Закон о родној равноправности* регулише родно осетљиве податке које треба прикупљати, изричито прописује да је то обавеза органа јавне власти, послодавца и тела за родну равноправност; прецизира које податке евидентирају послодавци и органи јавне власти, а које тела за родну равноправност; налаже да се подаци исказују бројчано и процентуално, да не могу садржавати податке о личности и да морају бити ажурни.

#### **а) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 1: УСПОСТАВЉАЊЕ ОКВИРА ЗА УВОЂЕЊЕ ГАРАНЦИЈА ЗА МЛАДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

#### **1. Опис структурне реформе**

Циљ структурне реформе је да се младима омогући квалитетна понуда за посао, наставак образовања, пракса или обука у року од четири месеца од уласка у статус незапослености или завршетка формалног образовања и да се на тај начин допринесе олакшаној транзицији младих на тржиште рада и подстакне њихово запошљавање.

Увођење Гаранције за младе подразумева низ реформи и иницијатива у више области и у фазама које се односе на: мапирање и рану интервенцију, обухватање, припрему/активацију и понуду, које захтевају међусекторску сарадњу и координацију. У претходном периоду формиране су међуресорна, стручна и оперативна група за потребе успостављања и управљања Гаранцијом за младе, припремљена је аналитичка основа за израду Плана имплементације Гаранције за младе за период 2023-2025. године. Израда овог плана је у току, а његово усвајање очекује се у у првом кварталу 2023. године.

Оквир за увођење Гаранције за младе успоставља се у складу са Економско-инвестиционим планом за Западни Балкан, Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и пратећим акционим планом за период од

2021. до 2023. године.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Израда и усвајање Плана имплементације												
2.	Спровођење припремних радњи за увођење Гаранције за младе у складу са Планом имплементације												
3.	Пилотирање елемената Гаранције за младе на подручју одабраних филијала НСЗ, мониторинг												
4.	Евалуација резултата пилотирања												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2021)	Међуреизултат	Циљна вредност
Развијен модел за обухватање, регистровање и активацију младих који припадају <i>NEET</i> <sup>72</sup> категорији, а који су ван институција система	не	не (2022)	да (2023)
Успостављена платформа НСЗ за регистрацију и праћење Гаранције за младе	не		да (2023)
Стопа <i>NEET</i> 15-29, у % (SDG индикатор за циљ 8.6)	20,4	15,7 (2023)	13,9 (2025)

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Спровођењем Гаранције за младе, односно уклањањем системских препрека за боље перформансе младих на тржишту рада и континуираном реализацијом активности којима се унапређују њихова знања и вештине и осигурава стицање препознатих квалификација, омогућава се стицање радног искуства, развија предузетништво младих, превенирају неповољни миграторни токови и доприноси се развоју веће искоришћености потенцијалне радне снаге.

Реформа доприноси побољшању квалитета младе радне снаге, што последично утиче и на њихову бољу продуктивност и раст у БДП-а.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Успостављање програма Гаранције за младе треба да утиче на то да млади не буду дуго у *NEET* статусу, јер током трајања овог статуса знања и вештине застаревају, млади се додатно обесхрабрују, што доводи и до социјалне искључености. Мера је родно неутрална.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Реформа је неутрална у односу на животну средину и климатске промене.

## 8. Потенцијални ризици

<sup>72</sup> Млади који нису запослени и нису у процесу образовања нити су на обуци

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Недостатак дијалога и координације на високом нивоу, потребних за реализацију реформе	Средња	Редован дијалог у оквиру формираног Координационог тела и Стручне групе.
Недовољни капацитети институција и релевантних актера за реализацију активности на успостављању оквира Гаранције за младе	Средња	Повећање броја запослених у оквиру МРЗБСП, НСЗ и обуке за све актере укључене у реализацију активности планираних Планом имплементације.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 2: РЕФОРМА ФОНДА ЗА МЛАДЕ ТАЛЕНТЕ**

### **1. Опис структурне реформе**

Циљ реформе је успостављање ефикаснијег модела стипендирања и система за праћење и запошљавање стипендираних талената, пре свега у јавној управи, а потом и у привреди у сарадњи са партнерима. С тим у вези, током 2022. године започета је реформа Фонд за младе таленте са циљем оснивања Фонда као правног лица у 2024. години. Прве активности подразумевају реформу постојећих програма Фонда, рад на дигиталној платформи за пријаву, евалуацију и праћење корисника Фонда, као и увођење нових програма. На овај начин, обезбедиће се дугорочно планирање и одрживост инвестиције у развој младих талената. Посебна пажња посветиће се и изградњи алумни мреже и мреже партнера како би се обезбедили додатни извори финансирања за програме Фонда.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Анализа постојећих програма и предлог реформе												
2.	Развој дигиталне платформе												
3.	Расписивање програма и додела стипендија по програму за стипендирање талената за студирање у РС												
4.	Оснивање Фонда за младе таленте као правног лица												
5.	Расписивање програма и додела стипендија за студирање у иностранству												
6.	Расписивање програма и додела стипендија за финансирање кратких студијских посета и стручних пракси												
7.	Расписивање програма и додела стипендија по програму за финансирање ученичких пројеката из области науке, иновација и уметности												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2022)	Међуреизултат (2024)	Циљна вредност (2025)
Број запослених талената у јавној управи	0	10	25
Број талената запослен у привреди	0	100	200

### **4. Очекивани утицај на конкурентност**

Ова структурна реформа ће највећи утицај имати на повећање конкурентности радне



снаге, с обзиром да је циљна група високо-квалификовани кадар, а тиме и директан утицај на повећање запошљивости младих. Поред тога, кроз програм подршке ученичким пројектима, структурна реформа ће директно утицати на повећање предузетничких компетенција код младих и оснажити их за улазак на тржиште рада и пословања.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Предложена мера има за циљ подршку развоју младих талената, до 30 година старости, најпре кроз финансијску подршку током образовног процеса, а потом и подршка у процесу запошљавања. У том смислу, посебан део рада Фонда биће управо на управљању алумни мрежом и помоћи студентима да пронађу прилике за запошљавање, пре свега у јавној управи, а онда и у привреди. Студентима који студирају у РС, по истеку периода стипендирања, Фонд ће пружити платформу за повезивање са послодавцима у јавном и приватном сектору коју ће они користити на добровољној бази и у складу са њиховим потребама. За студенте који буду стипендирани за студирање у иностранству и који буду у уговорној обавези да се по завршетку студија врате у РС, Фонд ће се обавезати да пронађе минимум 3 понуде за запослење, са приоритетом запошљавања у јавној управи. По запошљавању, Фонд ће се обавезати да прати њихов рад и адаптацију у ново радно окружење у првих годину дана од запослења. Кроз различите програме менторства и подршке, Фонд ће подстицати кориснике и алумнисте да унапређују своје вештине и знања.

### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину и климатске промене.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Репутациони ризик – нестранспарентност, кршење процедуре, занемаривање постављених критеријума	Ниска	Ангажовање кредибилног УО који ће стати именом иза процеса селекције талената за стипендирање. Ангажовање независне комисије која ће радити евалуацију кандидата. Јасно дефинисана процедура и транспарентни критеријуми одабира. Отворена и транспарентна комуникација са потенцијалним корисницима и широм јавношћу.
Већа потражња у односу на расположиви буџет – незадовољство одбијених	Ниска	Активно заговарање ка Влади РС да се сваке године повећава буџет у складу са могућностима. Активно трагање за алтернативним изворима финансирања, осим буџетског, како би се пружиле додатне прилике.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 3: КВАЛИФИКАЦИЈЕ ОРИЈЕНТИСАНЕ ПРЕМА ПОТРЕБАМА ТРЖИШТА РАДА**

### 1. Опис структурне реформе

Имплементацијом дуалног образовања обезбеђује се ефикаснији одговор система

образовања на потребе привреде и тржишта рада, технолошке промене и потребе за новим компетенцијама. У наредном периоду предузимаће се активности у циљу подизања дигиталне дуалне промотивне платформе за кључне учеснике у систему дуалног образовања, наставиће се са успостављањем регионалних тренинг центара, а спроводиће се и активности у циљу унапређивања квалитета услуга каријерног вођења и саветовања (КВиС) у дуалном образовању. У циљу привлачења страних инвестиција, израђиваће се анализа кључних елемената дуалног модела образовања у Републици Србији. Даљом имплементацијом Националног оквира квалификација у Србији (НОКС) осигурава се диверсификација и унапређење релевантности образовне понуде у систему високог образовања и целоживотног учења, као и обезбеђивање транспарентности система НОКС, упоредивости и препознатљивости квалификација стечених у Републици Србији са квалификацијама стеченим у другим државама.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Ширење мреже и унапређивање компетенција координатора тимова за КВиС ради унапређивања квалитета активности КВиС у дуалном образовању												
2.	Креирање дигиталне дуалне промотивне платформе												
3.	Оснивање, инфраструктурно уређење и опремање регионалних тренинг центара												
4.	Имплементација система праћења и вредновања Националног модела дуалног образовања и дуалних образовних профила												
5.	Анализа кључних елемената у дуалном моделу образовања у Републици Србији у циљу привлачења страних инвестиција												
6.	Унапређивање методологије за развој стандарда за квалификације у делу који се односи на квалификације у систему високог образовања и пилотирање методологије												
7.	Повезивање Регистра НОКС са европским порталом квалификација												
8.	Дигитализација поступка акредитације програма неформалног образовања и израде стандарда квалификација као и визуелизација података из ЈИСП (Јединствени информациони систем просвете) за потребе унапређивања транспарентности система образовања и квалификација												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међуреизултат (2023)	Циљна вредност (2025)
Број израђених студијских програма по дуалном моделу студија	0	34	38
Учешће ђака уписаних у прву годину у систему дуалног образовања у односу на укупан број ђака уписаних у прву годину у средњем стручном образовању (%)	5,3	9,5	12

Број успостављених регионалних тренинг центара	0	6	12 (2026)
Број квалификација видљивих на Европском порталу квалификација	0	80	120

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Дуално образовање доприноси јачању конкурентности привреде Републике Србије и смањењу незапослености младих. Послодавци, инвестирањем у образовање, дугорочно решавају проблем недостатка компетентних кадрова. Учењем кроз рад, ученици и студенти имају могућности да остваре све исходе учења који су предвиђени стандардом квалификације.

Имплементација система НОКС доприноси развоју модерног, тржишно релевантног и флексибилног система квалификација прилагођеног потребама појединца и друштва у целини, омогућава примену концепта целоживотног учења и олакшава мобилност радне снаге.

#### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Дуални модел образовања омогућава стицање, усавршавање и развој компетенција у складу с потребама тржишта рада, олакшава запошљавање по завршеном школовању, развијање предузимљивости, иновативности и креативности сваког појединца. Послодавци, реализацијом овог модела успостављају блиску сарадњу са школама и универзитетима, имају бољи увид како у планове и програме наставе и учења и студијске програме, тако и у потенцијал будућих запослених. Ученицима и студентима се овим видом образовања значајно повећава конкурентност на тржишту рада, као и запошљивост. Дуално образовање се базира на принципу једнаких могућности – обезбеђивање једнаких услова за стицање образовања без икакве дискриминације, с обзиром на полну, расну, националну, културну, етничку и верску припадност, језик, сексуалну оријентацију, место боравка, материјално стање, инвалидитет и друга лична својства.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину и климатске промене.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Отежана имплементација усвојених измена и допуна Закона о дуалном образовању услед неинформисаности релевантних актера	Средња	Организовање промотивних активности у виду конференција, радионица и округлих столова ради информисања релевантних актера и потенцијалних учесника у дуалном образовању.
Недовољна мотивисаност високошколских установа да развијају стандарде квалификација	Средња	Организовање скупова и инфо сесија ради информисања и мотивисања високошколских установа.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 4: УНАПРЕЂЕЊЕ АМБИЈЕНТА ЗА ПОДСТИЦАЊЕ, ПОДРШКУ И ПРАЋЕЊЕ ЦИРКУЛАРНИХ И ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА**

### **1. Опис структурне реформе**

Циљ структурне реформе је унапређење амбијента за привлачење радно способног становништва, подстицање циркуларних миграција и односа са дијаспором, јачање механизма за праћење миграторних токова и привлачење странаца у складу са Стратегијом о економским миграцијама Републике Србије 2021-2027 и пратећим Акционим планом за период 2021–2023. године. Током 2021. године реализоване су све активности предвиђене Акционим планом, формиране су међусекторске радне групе за праћење и спровођење Акционог плана, организован је велики број обука, настављено је са едукативно промотивним активностима, организовани су друштвени дијалози и сусрети дијаспоре.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Израда анализа и предлога мера и активности предвиђених Акционим планом као и спровођење активности за промоцију повратка и укључивања у програме висококвалификоване српске дијаспоре												
2.	Идентификација и измена прописа у циљу олакшаног процеса повратка у Републику Србију и привлачење страних држављана да живе и раде у Републици Србији.												
3.	Развој комуникационих, саветодавних и промотивних активности намењених интеграцији повратника и страних држављана као и организација конференције „Таленти на окупу“ и других конференција и догађаја у циљу изградње поверења са дијаспором.												
4.	Организација догађаја у дијаспори и представљање програма подршке повратку дијаспоре.												
5.	Унапређење административног оквира у циљу подстицања доласка домаћих и страних држављана.												
6.	Израда студија о факторима који утичу на унутрашње миграције радне снаге.												
7.	Израда анализе о потребама тржишта рада и радне снаге у контексту управљања миграцијама.												
8.	Јачање капацитета институција надлежних за праћење миграционих кретања као и организације Тачка повратка за пружање директне и менторске подршке дијаспори приликом повратка и/или сарадње са институцијама Републике Србије.												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међуреизултат (2023)	Циљна вредност (2025)
-----------	-------------------------	----------------------	-----------------------

Број корисника пореских и других подстицаја намењених повратницима	0	900	1450
Број држављана Републике Србије који су користили програме или услуге намењене повратницима	0	3000	5000
Број страних држављана српског порекла који су затражили боравак у Републици Србији	0	200	400
Број ментора који пружају подршку повратку припадницима дијаспоре	0	50	100

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Привреда Републике Србије је и даље у дефициту са искусним кадровима који поседују савремена знања, а који су кључ глобалне конкурентности. Спровођењем структурне реформе интензивираће се активности на привлачењу наших и страних држављана који, осим знања и искуства, својим контактима могу приближити и отворити многа тржишта. Реформа такође доприноси креирању стимулативног окружења које је пожељно за све индустрије, посебно за развој и примену високе технологије и иновација, као и окружење које је привлачно за научнике и инжењере из целог света. На тај начин ће и привреда бити конкурентнија кроз приступ новим технологијама, као и најмодернијим начинима управљања комплексним пословањем и великим развојним пројектима. Поред тога, мере су усмерене ка привлачењу кадрова за истраживачко-развојне центре института и привреде у Републици Србији.

#### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Креирање мера и препорука за управљање миграцијама се првенствено односи на обезбеђивање стручног кадра неопходног привреди Републике Србије, убрзање економских активности и последично смањење сиромаштва. Обезбеђивањем потребног кадра стичу се могућности за додатно запошљавање, и привлачење инвеститора који лоцирају своје истраживачко-развојне капацитете у Републици Србији, што ће резултирати додатним унапређењем у области запошљавања и смањења сиромаштва. Процењује се да је мера родно неутрална.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Ова структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину и климатске промене.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Мањак средстава за спровођење мера и активности предвиђених Акционим планом за период 2021-2023. године за примену Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027. године у планираним роковима	Ниска	Обучавање запослених независно од Акционог плана, а на основу Имплементационог споразума у вези са програмима „Миграције за развој П” и „Миграције & дијаспора”. Блиска сарадња са Привредном комором Србије, Националном службом за запошљавање и

		континуиране консултације са представницима привреде.
Смањење интересовања дијаспоре за повратак и сарадњу са Републиком Србијом	Ниска	Континуирани дијалог са дијаспором у циљу разумевања потреба дијаспоре и проактиван приступ у циљу решавања кључних препознатих проблема.

### **Кључни изазов број 2: Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције**

Постигнута макроекономска и финансијска стабилност, претходна динамика раста, спроведене структурне реформе, створени фискални простор за правовремени и свеобухватни пакет мера омогућили су да током две године кризе изазване пандемијом, Република Србија одржи пословање српских предузећа, уз очување нивоа запослености и оствари кумулативни раст БДП од 6,6%. Кроз *Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса Ковид-19 и подршку српској привреди*, уложено је 12,9% БДП-а у 2020. години (и додатних 4,5% БДП у 2021. години). Предузете мере су допринеле повећању ликвидности привредних субјеката и олакшању пословања, док се кроз давања становништву подстицала домаћа тражња и индиректно утицало на економску активност. Такође, дошло је и до структурних побољшања. Активирани су нови и проширени постојећи извозно конкурентни производни капацитети, унапређена путна и железничка инфраструктура, чиме се трајно повећао потенцијал домаће привреде. Захваљујући томе, пад привредне активности у 2020. износио је свега 0,9% м.г, уз очување нивоа запослености (раст од 0,1 п.п. м.г у 2020.), да би БДП достигао раст од 7,5% у 2021. м.г, уз раст стопе запослености од 1,5 п.п. м.г. Основано је близу 30 хиљада предузећа више него што је угашено, са око 91 хиљадом запослених више након ванредног стања у периоду мај 2020. – мај 2022. Украјинска криза је на глобалном нивоу изазвала раст цена енергената и одређених сировина и производа, што је довело до растућих трошкова производње. У условима растуће глобалне инфлације, Светска банка је кориговала пројекције раста привредне активности Србије за 2022. годину, са 4,4% на 3,2% (остварен је раст БДП-а од 4,3% м.г у Q1 и 3,9% у Q2 2022. године). У циљу олакшаног пословања привреде у новонасталим условима, Влада РС је усвојила *Одлуку о условима и начину за смањење царинских дажбина на одређену робу, односно за изузимање одређене робе од плаћања царинских дажбина у 2022. години* („Службени гласник РС”, број 132/2021, 9/2022, 32/2022, 77/2022), којом је омогућен увоз одређене робе по царинској стопи од 0%. Такође, цене акциза на оловни и безоловни бензин и гасна уља се регулишу кроз измене *Одлуке о привременом смањењу износа акциза на деривате нафте из члана 9. став 1 тач. 1), 2), 3) Закона о акцизима* („Службени гласник РС”, број 32, 46, 50, 62, 73, 84, 89, 97, 110/2022) у складу са динамиком промена цена на светском тржишту.

**И поред евидентног напретка у транспарентности и поузданости регулаторног оквира, остају структурни изазови које треба даље унапређивати.** У извештају УН о развоју еУправе за 2022. (*United Nations eGovernment Development Survey 2022*), који садржи преглед стања и прати развој електронске управе у 193 државе чланице УН, **Србија се налази на 15. месту према индексу еПартиципације** (скок за 26 позиција), а само три чланице ЕУ (Данска, Финска и Естонија) имају партиципативнију онлајн интеракцију државе и грађана. Обавеза транспарентности припреме нацрта закона и других прописа и аката (нових или измењених и допуњених) утврђена је кроз усвајање одређених прописа. Пре свега то су *Закон о државној управи* („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18), *Закон о планском систему Републике Србије* („Службени гласник РС“, број 30/18), *Уредба о методологији*

управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>73</sup> („Службени гласник РС“, број 8/19), Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 51/19), као и Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом 2021-2025 (са Акционим планом за исти период). Припремљен је и јавно доступан Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа<sup>74</sup> уз подршку ЕУ. Иако је за само 44,4% закона усвојених 2021. године спроведен консултативни процес на начин предвиђен регулаторним оквиром, то је ипак за скоро 9 п.п. више него 2020. године<sup>75</sup>. Портал еКонсултације (саставни део портала еУправа) потпуно је функционалан од децембра 2021. године и доприноси равноправнијем учешћу јавности, пре свега грађана у процесу припреме и усвајања прописа и докумената јавних политика.

**Неопходни су даљи напори на побољшању квалитета и смањења оптерећености правосудног система.** Усвајањем Акта о промени Устава Србије у фебруару 2022. године створени су услови за јачање независности и одговорности правосудја и даље оснаживање владавине права. Међутим, мањак кадрова и недостатак континуираног усавршавања судија доводи до великог броја нерешених случајева и до недоследности у пресудама. У Републици Србији постоји 160 судова са систематизованих 3.073 судијских места (ефективно 2.508 судија у 2021. години чија је просечна старост 52 године). Број просечно решених предмета по једном судији износио је 963 у 2021. (784 у 2020. години). Примљено је 2,4 милиона нових предмета у 2021. (958 по судији), што је више него 2020. (727 нових предмета по судији). Иако је и даље висок, број нерешених предмета континуирано се смањује (мање од 1,5 милиона у 2021. са 3,2 мил. у 2012. години), као и потребно време за решавање предмета (на 226 дана у 2021. са 274 у 2020. години, а 534 дана у 2012. години). У просеку се 67,8% предмета реши у првој години, за 30,7% предмета време решавања је од једне до три године, а за решавање 1,5% судских предмета потребно је више од три године<sup>76</sup>. У циљу смањења броја нерешених предмета, Врховни касациони суд је донео Јединствени програм решавања старих предмета у Републици Србији 2021-2025. године, којим су обухваћени сви предмети старији од 3 године од дана подношења иницијалног акта.

**Поред запаженог напретка у смањењу административног терета на привреду последњих година, пословно окружење у Републици Србији и даље је оптерећено трошковима и компликованим административним поступцима,** што неповољно утиче на инвестиције и развој и раст сектора малих и средњих предузећа. Административно оптерећење привреде у Републици Србији смањено је на 2,92% БДП у 2021.<sup>77</sup> години, са 4,07% БДП у 2010. години. Доношењем Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 49/19), обједињене су на једном месту све накнаде које се плаћају за коришћење природних богатстава, добара од општег интереса и добара у општој употреби (ове накнаде су биле предмет уређивања у 19 посебних закона), а у току је и успостављање јавног регистра непореских намета. Пописано је и анализирано око 2.600 административних поступака у 93 органа јавне управе у периоду од 2016-2021. године. У оквиру Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“ дигитализоване су 64 услуге

<sup>73</sup> У јуну 2022. почела је израда две нове уредбе: о методологији управљања јавним политикама и о анализи ефеката прописа.

<sup>74</sup> <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-1.pdf>

<sup>75</sup> Према евиденцији РСЈП (Годишњи извештај о спровођењу Програма унапређења УЈП и РР 2021.)

<sup>76</sup> Годишњи извештај о раду судова у РС за 2021., [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb\\_0.pdf](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Publikacija%20srb_0.pdf)

<sup>77</sup> Мерење административних трошкова у Републици Србији за 2021. годину окончано је почетком октобра 2022. Извештај о мерењу административних трошкова у Републици Србији за 2021. годину ће бити доступан на сајту Републичког секретаријата за јавне политике до краја новембра 2022.

јавне управе, а оптимизирана су 382 административна поступака (од којих је 21 поступак укинут), и на тај начин постигнута је уштеда за привреду око 33 милиона евра годишње. На основу *Законa о Регистру административних поступака* („Службени гласник РС“, број 44/21) и *Уредбе о вођењу, функционисању и утврђивању података који се уписују у Регистар административних поступака* („Службени гласник РС“, број 84/22), успостављен је *Регистар административних поступака*. На јавно доступном Порталу Регистра тренутно се могу наћи потребне информације за 2.317 поступака (образац захтева и информације о потребној документацији која се прилаже, износу финансијских издатака и броју рачуна на који треба да се изврши уплата, адреси на коју треба упутити захтев, линк за покретање електронске услуге и друго), што омогућава привреди додатну уштеду у времену и новцу и унапређује правну сигурност, предвидљивост и уједначеност поступања целе јавне управе.

**Улога државе у привреди се смањује, али остаје значајна.** Процес реструктурирања јавних предузећа претходних година дао је резултате али ова предузећа (596 или 0,5% укупног броја предузећа) и даље имају велики утицај на остварене резултате нефинансијског сектора привреде у 2020. години. Тако јавна предузећа бележе следеће уделе у 2020. (у поређењу са 2015. годином): 9,4% (11,6% у 2015.) запослености, 20,9% (25,8%) капитала, 6,1% (6,4%) укупног прихода, 5,4% (5,8%) нето добити и 3,2% (5,8%) нето губитака. Пандемија и енергетска криза успорили су реструктурирање великих државних предузећа пре свега у области енергетике, транспорта и рударства. Потребно је убрзати имплементацију мера из *Акционог плана за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године* („Службени гласник РС“, број 9/21) како би се унапредило корпоративно управљање државним предузећима, развио централизован модел власништва и транспарентнији систем надзора и побољшала њихова ефикасност.

**Тржиште капитала у Републици Србији није довољно развијено и не успева да у довољној мери испуни своју главну функцију** - ефикасну алокацију финансијских ресурса штедње и инвеститора ка развоју привредних друштава. Распрострањено је традиционално финансирање кроз банкарске производе (депозити и зајмови), а највеће препреке развоју тржишта капитала у Републици Србији су недовољна финансијска едукованост становништва у погледу могућности и ризика улагања слободних средстава у различите финансијске инструменте што доводи до доминантне усмерености ка штедњи као најједноставнијем облику улагања, недовољно развијена свест привредних друштава о могућности финансирања редовног пословања и истраживања и развоја путем тржишта капитала, као и неадекватна понуда домаћих финансијских инструмената доступних инвеститорима. *Стратегија за развој тржишта капитала за период од 2021-2026. године* („Службени гласник РС“, број 102/21), са пратећим *Акционим планом за период 2021-2023. године* („Службени гласник РС“, број 118/21) и нови *Закон о тржишту капитала* („Службени гласник РС“, број 129/21) представљају основу за унапређење српског тржишта капитала у наредном периоду, стварајући услове за коришћење ширег спектра финансијских инструмената од стране приватног сектора, уз истовремено смањење зависности малих и средњих предузећа од банкарског финансирања и државних субвенција, чиме се остварује значајан допринос убрзању економског раста, повећању броја радних места и додатној подршци улагањима у иновативну индустрију.

**С обзиром на велике инфраструктурне потребе Републике Србије, уочена је неопходност обезбеђивања довољно свеобухватних инвестиционих пројеката, са одговарајућим студијама изводљивости, анализом трошкова и користи и реалном проценом утицаја на животну средину.** Изазови који су постојали при реализацији



капиталних инвестиција (решавање имовинско-правних односа, правовремено прибављање пројектне документације и грађевинских дозвола, пробијање рокова) и даље постоје, али се постепено превазилазе. Укупне инвестиције, према *Закону о буџету Републике Србије за 2022. годину* („Службени гласник РС“, број 110/21) планиране су у износу од око 4,1 млрд. евра или око 7,3% БДП. Системски поступак за оцену и одабир пројеката јавних инвестиција додатно је унапређен доношењем нове *Уредбе о управљању капиталним пројектима* („Службени гласник РС“, број 51/19) и пратећих правилника. Комисија за капиталне инвестиције, формирана почетком 2020. године, надлежна је за потврду стратешке релевантности капиталних пројеката и усвајање листе успешно оцењених пројеката.

**Значајни напори уложени су у борбу против неформалног пословања, али је спровођење реформи успорено.** Према Извештају о реализацији мера из Акционог плана за сузбијање сиве економије 2019-2020. године<sup>78</sup>, у потпуности реализовано 49,2% дефинисаних мера и активности, док је реализација још 22% у току. У току је израда новог *Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године* (спроведена јавна расправа<sup>79</sup>), који садржи 24 мере за достизање три циља: јачање инспекцијског надзора, унапређење рада Пореске управе и фискално и административно растерећење привреде. Применом *Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима* („Службени гласник РС“, број 50/18) који обухвата послове у области пољопривреде, смањено је учешће неформалне запослености у укупној запослености са 22% у 2016. на 13,2% у 2021. години<sup>80</sup>. У пољопривреди је било легално ангажовано 38.500<sup>81</sup> сезонских радника у 2021. години, 17% више него 2020. године. Изменама и допунама овог закона, биће обухваћени послови и у другим делатностима (грађевинарство, угоститељство, туризам, послови помоћи у кући за потребе физичких лица, чишћење за потребе стамбених зграда).

**Транспарентност процеса јавних набавки је ојачана** доношењем *Закона о јавним набавкама* у 2019. години, али **треба наставити са повећањем нивоа конкуренције**. Имајући у виду одредбе *Закона о јавним набавкама*, једна од кључних новина је **увођење е-платформе**. Уведена је обавеза електронске комуникације и електронске размене података у поступцима јавних набавки што представља значајан искорак у процесу дигитализације поступака јавних набавки. Портал јавних набавки омогућава наручиоцима да састављају и објављују планове и обавештења на Порталу, објављују конкурсну документацију и одлуке у поступцима јавних набавки, као и многе друге опције и функционалности као што су: **е-подношење понуда, е-аукције, динамички систем набавке, е-планирање, е-жалбе и е-каталог**. Преко новог Портала јавних набавки, Канцеларији за јавне набавке је олакшано прикупљање и евидентирање података о свим поступцима покренутим по одредбама овог закона. Закључено је 182.998 уговора у 2021. години укупне вредности 559,7 млрд. динара (8,9% БДП), што је највећи број уговора још од 2004. године. Отворених поступака било је 91,3%, а преговарачких поступака без објаве јавног позива<sup>82</sup> 7,7% укупног броја у 2021. години. Скраћено је просечно трајање отвореног поступка јавне набавке на 48 дана у 2021. (52 у 2020.), али још увек није остварено веће укључивање привредних субјеката у процес јавних набавки, односно просечан број понуда по поступку јавне набавке незнатно је смањен на 2,5 у 2021. (са 2,6 у 2020.)<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> <https://naled.rs/htdocs/Files/08840/Izvestaj-o-realizaciji-mera-iz-Akcionog-plana-za-suzbijanje-sive-ekonomije-2019-2020.pdf>

<sup>79</sup> [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/BERtr6\\_62308f091c3fc.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/BERtr6_62308f091c3fc.pdf)

<sup>80</sup> РЗС, Анкета о радној снази 2021., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225682.pdf>

<sup>81</sup> Извор: Портал Сезонски радници <https://www.sezonskiradnici.gov.rs/>

<sup>82</sup> Податак обухвата и поступке без објаве јавног позива на основу члана 62. става 9. ЗоЈН из 2019.

<sup>83</sup> Канцеларија за јавне набавке, Годишњи извештај о јавним набавкама у РС за 2021. <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

## а) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 5: УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА КРОЗ ОПТИМИЗАЦИЈУ И ДИГИТАЛИЗАЦИЈУ АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА – Е-ПАПИР**

#### 1. Опис структурне реформе

Унапређење квалитета пружања јавних услуга је вишегодишњи реформски процес који се, између осталог, одвија кроз оптимизацију административних поступака (укидањем непотребних или поједностављењем и дигитализацијом административних поступака), као и кроз развој Регистра административних поступака. Регистар представља јединствену електронску базу свих административних поступака и осталих услова пословања које спроводе органи јавне управе како би заинтересовани привредници и грађани могли једноставно и лако да буду информисани о свему што им је потребно да би остварили одређено право или испунили неку законску обавезу. Регистар уједно представља полазну основу за формирање Јединствене електронске контактне тачке (ЈЕКТ), што је обавеза у складу са Директивом о услугама 2006/123/ЕЗ чије је транспонување предвиђено чланом 59. ССП. Реформа је дефинисана Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, док је Акционим планом за спровођење Стратегије планирано доношење Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир“ за период након 2021. године.

До сада је кроз „е-Папир“ успостављен Регистар који садржи податке о 3000 административних поступака за привреду и грађане, а у току је и попис административних захтева који представљају услов за пословање и пословно настањивање у Републици Србији. У потпуности је оптимизовано 382 и започета оптимизација 496 административних поступака; дигитализовано је и јавно доступно 64 услуга за привреду, док је у претпродукцији још 27, а у припреми за дигитализацију још 30 административних поступака за грађане.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Попис административних поступака за привреду и грађане на нивоу ЈЛС												
2.	Оптимизација административних поступака за привреду и грађане												
3.	Дигитализација административних поступака за привреду и грађане и креирање дигиталних пословних епизода												
4.	Попис и оптимизација административних захтева (услова пословања)												
5.	Унапређење Регистра административних поступака и његовог портала												
6.	Успостављање онлајн мониторинг алата за претраживање мера и активности од значаја за пословно окружење												

#### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међуреизултат (2021)	Циљна вредност (2025)
Удео административног оптерећења за грађане и привреду у БДП, у %	3,11	2,95	2,75

Број оптимизованих административних поступака	0	330	500
Број дигитализованих административних поступака	0	39	220

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

У претходном периоду, Србија је остварила значајан напредак на међународним листама конкурентности у области електронске управе<sup>84</sup> што је, између осталог, резултат бројних поједностављења и дигитализације услуга које јавна управа пружа привреди и грађанима. Позитивном утицају на конкурентност је битно допринело и успостављање Регистра административних поступака и јавно доступног [Портала Регистра](#), са свим потребним информацијама за привреду у поступцима пред јавном управом чиме се ствара сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење. Све потребне информације за пословање доступне на једном месту, омогућавају уштеде у времену и новцу и уједно повећавају атрактивност Србије као дестинације за инвестирање.

#### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

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

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Оптимизацијом и дигитализацијом административних поступака значајно се смањује употреба докумената у папирном облику, што ће имати позитиван утицај на заштиту животне средине и климатске промене.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење пројекта за повезивање Регистра са ЈЕКТ-ом	Средња	Доступност података о административним поступцима преко портала Регистра административних поступака.

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 6: ОДРЖИВО И ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

#### 1. Опис структурне реформе

Циљ реформе је успостављање ефикаснијег надзора и система контроле пословања привредних субјеката у власништву Републике Србије. Остваривање власничких права државе над привредним субјектима у којима држава има удео, сходно смерницама ОЕСД, треба да буде јасно идентификовано и, по могућству, централизовано. Влада РС је донела Стратегију државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије (ПРСР) за период од 2021. до 2027. године и Акциони

<sup>84</sup> Извештај: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2021_en); стр. 17; Извештај: [https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys?\\_lrsc=01712f7d-dc30-4e6a-bff9-90f2c477df5a&id=gx:2sm:3tw:4elevate:5awa:6oth](https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys?_lrsc=01712f7d-dc30-4e6a-bff9-90f2c477df5a&id=gx:2sm:3tw:4elevate:5awa:6oth)

план за период од 2021. до 2023. године, за спровођење наведене Стратегије. Напомињемо да ће активности након 2023. године бити утврђене наредним акционим планом, који ће бити донет до краја 2023. године.

У складу са наведеном Стратегијом, у претходном периоду је формирана база ПСРС, која се ажурира на дневном нивоу, извршена је анализа актуелног правног оквира који се односи на управљање ПСРС и припремљена радна верзија закона, којим ће се наведена област централизовати и уредити тако да се побољша ефикасност надзора и контроле пословања ПСРС.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Имплементација новог правног оквира, који се односи на сва ПСРС												
2.	Дигитализација процеса надзора и извештавања ПСРС												
3.	Анализа стања за успостављање јединственог система за корпоративно управљање у ПСРС												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међуреизултат (2022)	Циљна вредност (2023)
Успостављање базе података о ПСРС, уз обезбеђење дневног ажурирања	не	да	да
Број јавних предузећа која нису корпоративизована	26	23	20

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Уједначеним правним оквиром у коме послују ПСРС ствара се основа за успостављање централизоване власничке функције државе, што ће омогућити транспарентнији систем надзора и ефикасније спровођење јавних политика.

Обзиром на број ПСРС, дигитализација праћења и извештавања о пословању ПСРС ће смањити информациону асиметрију између централног власничког тела и управе, чиме се појачава мониторинг, олакшава процес привлачења капитала, доприноси јачању поверења у финансијски систем.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Транспарентнији систем надзора над ПСРС доприноси ефикаснијем спровођењу јавних политика, а самим тим, побољшању конкурентности привреде и порасту животног стандарда. Предложена реформа је неутрална у односу на родну равноправност.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Предложена реформа је неутрална у односу на животну средину и климатске промене.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика

Изазови у примени новог правног оквира услед постојеће неуједначености и обухвата правног оквира који уређује функционисање ПСРС.	Висока	Сарадња са надлежним министарствима и органима.
Техничка ограничења у дигитализованом праћењу и извештавању ПСРС	Средња	Сарадња са ИТ стручњацима.
Капацитет и расположивост ресурса у ПСРС неопходних за успостављање јединственог система корпоративног управљања	Средња	Успостављање система усавршавања из области корпоративног управљања органа управљања ПСРС.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 7: РАЗВОЈ ДОМАЋЕГ ТРЖИШТА КАПИТАЛА И ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ВЕЋЕГ СТЕПЕНА ЗАШТИТЕ ИНВЕСТИТОРА**

### **1. Опис структурне реформе**

У циљу јачања тржишта капитала, побољшања пословног окружења и пружања подршке приватном сектору, предметном структурном реформом допринеће се развоју конкурентног, високо ефикасног, транспарентног и продуктивног националног тржишта капитала са широким спектром финансијских инструмената и услуга, које ће бити упоредиво са водећим регионалним и европским финансијским тржиштима. Циљ ове структурне реформе је развој финансијских института на тржишту капитала, повећање атрактивности домаћег тржишта за домаће и стране инвеститоре и активирање тржишта капитала у функцији економског раста, запошљавања и квалитетнијег живота грађана. Повећањем транспарентности и квалитета финансијских инструмената вратиће се поверење инвеститора у тржиште, што ће последично позитивно утицати на повећање броја учесника на домаћем тржишту и на одржив економски раст.

У децембру 2021. године донет је нови Закон о тржишту капитала. Даље усклађивање са правним тековинама ЕУ, Министарство финансија ће наставити, у сарадњи са релевантним институцијама из области тржишта капитала, кроз припрему новог закона о преузимању акционарских друштава. Овај закон ће уређивати услове и поступак за преузимање акционарских друштава чије је седиште у Републици Србији, права и обавезе учесника у поступку преузимања и надзор над спровођењем поступка преузимања.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Доношење Закона о преузимању акционарских друштава												
2.	Јачање институционалних капацитета за обављање нормативних послова у области тржишта капитала												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међуреизултат (2023)	Циљна вредност (2024)
Повећање тржишне капитализације Београдске берзе, у милијардама евра	4,36	6,25	8,33
Повећање процента штедње која се пласира на тржишту капитала (улагање у инвестиционе/пензијске фондове или кроз директно инвестирање у ХоВ, у %)	2,32	5	5

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Очекивано је да ће унапређење обима и разноврсности понуде финансијских инструмената на тржишту довести до развоја домаћег тржишта капитала, диверсификације извора финансирања, а самим тим и повећања домаћих и страних инвестиција у привреду. Очекује се да ће ова структурна реформа допринети ефикасности пословања како приватног, тако и јавног сектора.

Стварањем атрактивнијег привредног окружења и диверсификацијом извора финансирања, заинтересована привредна друштва изласком на тржиште обезбедиће могућност прикупљања капитала за финансирање раста и развоја, док ће се истовремено осигурати виши ниво транспарентности и већа сигурност финансијског система (појачан надзор над применом прописа који уређују пословање субјеката на тржишту; висок квалитет финансијског извештавања и др.), а самим тим и раст поверења инвеститора и њихове заинтересованости за улагања.

#### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Општи циљ усаглашавања домаћег регулаторног оквира у области тржишта капитала са правним прописима Европске уније, јесте активирање тржишта капитала у функцији економског раста, запошљавања и квалитетнијег живота грађана. Може се очекивати утицај на смањење незапослености. Структурна реформа је родно неутрална.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Прописивањем нових правних института у Закону о тржишту капитала створена је база за увођење новина на тржишту и очекује се да ће предметна структурна реформа имати позитиван утицај на животну средину и климатске промене.

Спровођењем Стратегије за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године и Акционог плана предметне стратегије, на које се ослања структурна реформа, активираће се неки до сада некоришћени финансијски институти, попут зелених обвезница, а који ће се користити искључиво за финансирање пројеката из области екологије и заштите животне средине.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Стварање недовољно атрактивних финансијских института и стагнација (или опадање) броја учесника тржишта капитала	Средња	Израда свеобухватне анализе тренутне ситуације на тржишту капитала и анкете потреба учесника на тржишту.
Недовољни капацитети Министарства финансија за обављање планираних нормативних послова	Ниска	Запошљавање у организационој јединици која обавља нормативне послове у области тржишта капитала.

#### **Кључни изазов број 3: Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта**

Конфликт у Украјини (крај фебруара 2022) погоршао је енергетску кризу у Европи и већем делу света и довео до **растућих цена енергије**. Ограничење извоза природног гаса из Руске Федерације у Европу од 27. јула 2022. године на 33 милиона m<sup>3</sup> дневно (20%

пуног капацитета гасовода), утицало је на повећање цене овог енергента на светским тржиштима до рекордне историјске висине. Са друге стране, Република Србија неће моћи да преко Јадранског нафтовода (ЈАНАФ) увози руску нафту<sup>85</sup> од децембра 2022. године због чега ће морати да се окрене другим начинима добављања нафте, што ће такође утицати на раст цена овог енергента.

**Енергетски сектор у Републици Србији чини око 4% БДП.** Претходних година доста је уложено у ревитализацију електроенергетског система, али га и даље карактерише низак ниво енергетске ефикасности, застарела инфраструктура, недовољно коришћење обновљивих извора енергије и висока зависност од фосилних горива. У циљу већег доприноса сектора енергетике привредном расту потребно је унапређење енергетске ефикасности, повећање обима инвестиција у изградњу нових капацитета, јачање унутрашњег тржишта, повећање степена енергетске сигурности, прилагођавање цена енергије, спровођење процеса декарбонизације и коришћење обновљивих извора енергије (ОИЕ).

Од укупно произведене електричне енергије у Републици Србији, термоелектране на угаљ су произвеле 60,4%, хидроелектране 32,5%, ветроелектране прикључене на преносни систем 2,8%, термоелектране-топлане 1,8%, а остале електране 2,5% електричне енергије (ЈП ЕПС произведе 96,2% укупне електричне енергије)<sup>86</sup>. Бруто потрошња електричне енергије је повећана за 4% мг у 2021. Губици у дистрибутивној мрежи су и даље високи и износе 11,73% електричне енергије преузете у дистрибутивни систем у 2021. Поузданост испоруке електричне енергије је на нивоу петогодишњег просека и износи SAIFI – 8,27 у 2021. (8,2 у 2020.) и SAIDI – 892 у 2021. (804 у 2020.)<sup>87</sup>.

**Неопходно је усвојити дугорочне стратешке документе који ће утврдити енергетске и климатске циљеве.** У току је израда два најважнија стратешка документа за енергетски сектор: *Интегрисани национални енергетски и климатски план Републике Србије за период до 2030. године са пројекцијама до 2050. године*, као и *Стратегија развоја енергетике Републике Србије за период до 2040. године са пројекцијама до 2050. године*. Нацртима ових докумената је предвиђено озелењавање енергетског сектора, изградња нове инфраструктуре, заштита животне средине, већа употреба ОИЕ и повећање енергетске ефикасности. За реализацију ових стратешких циљева неопходно је утврдити услове за успостављање економски и социјално одрживу енергетску транзицију.

**Постојећа енергетска постројења емитују велике количине штетних гасова укључујући и гасове са ефектом стаклене баште, што се одражава на животну средину и здравље људи.** Енергетски сектор је један од највећих загађивача ваздуха у Србији. Највећи део енергије се производи на бази угља, док индивидуална ложишта у великој мери користе дрво и угаљ као гориво. Енергетски сектор доприноси стварању око 80% гасова са ефектом стаклене баште на националном нивоу. Емисија сумпордиоксида (SO<sub>2</sub>) у 2020. години износила је 417,6 килотона (Gg), што је за 5,1% више у односу 2019. (20,4% у односу на 2018. годину). Највећа емисија SO<sub>2</sub> потиче из сектора Снабдевање електричном енергијом, гасом и паром (пре свега термоелектрана у саставу ЕПС које користе лигнит) са уделом од 91,3% и растом од 5,4% у поређењу са 2019. годином<sup>88 89</sup>. ТЕ „Костолац Б“ је једина термоелектрана у Републици Србији која има постројење за одсумпоравање димних гасова (ОДГ). Неопходно је интензивирати

<sup>85</sup> Европска комисија, Осми пакет санкција Русији [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5989](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5989)

<sup>86</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202021.pdf>

<sup>87</sup> ЕДС, [http://epsdistribucija.rs/pdf/GI\\_ODS\\_2021.pdf](http://epsdistribucija.rs/pdf/GI_ODS_2021.pdf)

<sup>88</sup> РЗС, Саопштење, Рачун емисија у ваздух, 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221262.html>

<sup>89</sup> ТЕ Костолац Б је емитовала 95.096 тона SO<sub>2</sub>, а ТЕ Никола Тесла Б 85.756 тона SO<sub>2</sub> у 2020, European Environment Agency, [https://cdr.eionet.europa.eu/rs/eu/energycommunity/envygmfea/LCP\\_Energy\\_Community\\_Serbia\\_2020\\_final.xlsx/manage\\_document](https://cdr.eionet.europa.eu/rs/eu/energycommunity/envygmfea/LCP_Energy_Community_Serbia_2020_final.xlsx/manage_document)

радове на изградњи ОДГ у ТЕ Никола Тесла А и Б. Уграђена је опрема за смањење азотних оксида (NOx) у ТЕ Никола Тесла Б1 и постројење је пуштено у рад. На оба блока термоелектране ТЕ „Костолац Б“ постоје ниско азотни горионици, а у току су радови на увођењу секундарних мера денитрификације кроз додавање амонијака за додатно смањење емисија. Настављена је пракса наплате накнаде за заштиту и унапређење животне средине у складу са *Законом о накнадама за коришћење јавних добара* („Службени гласник РС“ број 15/21).

**Услед постојања високе енергетске интензивности неопходна је имплементација мера енергетске ефикасности и успостављање одрживог система финансирања.**

Енергетска интензивност у Републици Србији је четири пута већа од просека земаља ОЕСД. Око 34% од укупне потрошње енергије у домаћинствима утроши се у облику електричне енергије (у ЕУ око 25%)<sup>90</sup>. Процењује се да је просечна потрошња топлотне енергије по метру квадратном у домаћинствима у Републици Србији 2,5 пута виша од просечне потрошње у ЕУ. Како би се смањила енергетска интензивност, *Уредбом о обвезницима система енергетског менаџмента* („Службени гласник РС“ број 59/22) утврђена је уштеда у текућој години на нивоу од 1% примарне енергије која је утрошена у претходној години. У наредном периоду ће се изградити и унапређивати капацитети *Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности* (у даљем тексту Управа).

Донета је *Уредба о минималним захтевима енергетске ефикасности које морају да испуњавају нови и реконструисани енергетски објекти* („Службени гласник РС“, број 44/22) које морају да испуњавају нови и реконструисани енергетски објекти, како би се унапредила енергетска ефикасност објеката за производњу, пренос и дистрибуцију електричне и топлотне енергије. У протеклим деценијама, недовољна пажња је посвећивана енергетској ефикасности стамбених зграда и кућа (недостатак/неадекватност топлотне изолације на објектима, уграђивање дрвених прозора лошег квалитета, коришћење нестандардизованих, енергетски неефикасних и застарелих уређаја за грејање на угљ/дрва), што представља један од узрока који могу довести до енергетског сиромаштва. Као последица тога, индивидуална потрошња енергије у домаћинствима има значајан удео у емисији штетних гасова одговорних за стварање ефекта стаклене баште. Примена мера које повећавају енергетску ефикасност у стамбеном сектору је кључни фактор за покретање енергетске транзиције, остваривање циљева енергетске политике и смањења енергетског сиромаштва. То захтева постављање топлотне изолације у стамбеним објектима, замену прозора и спољних врата у њима, замену котлова на угљ и биомасу чистијом, котловима са енергетски ефикаснијим начином за загревање и уградњу соларних колектора за загревање воде, као и постављање кровних соларних фотонапонских панела (PV). Започета је реализација пројекта доделе субвенција за уградњу соларних панела за производњу електричне енергије за сопствене потребе у којем учествује 37 ЈЛС у 2021. Очекивана уштеда енергије је 1.956.000 kWh годишње а смањење емисије CO<sub>2</sub> 1.082,11 тона годишње. У пројекту повећања енергетске ефикасности кроз унапређење термичког омотача, унапређење термотехничких система и уградњу соларних колектора у инсталацију за централну припрему потрошне топле воде, учествовало је 67 ЈЛС и субвенције ће остварити око 4.200 домаћинстава. Очекује се уштеда енергије од 38.054.413 kWh годишње и смањење емисије CO<sub>2</sub> 12.452,20 тона годишње, што ће се одразити и на смањење рачуна за електричну енергију за 20-30% на нивоу домаћинства. У буџету за 2022. годину Управе обезбеђено је близу 2 милијарде динара за реализацију програма суфинансирања мера енергетске ефикасности. У марту 2022. године потписани су

<sup>90</sup> Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020\\_rk210/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rk210/default/table?lang=en)



уговори са 151 ЈЛС за финансирање *Програма енергетске санације стамбених зграда, породичних кућа и станова* који спроводе јединице локалне самоуправе као и градске општине, где се очекује да ће субвенције остварити око 20.000 домаћинстава. Очекивана уштеда енергије је око 196.276.070 kWh годишње а смањење емисије CO<sub>2</sub> 87.913 тона годишње. Модел суфинансирања мера енергетске санације јесте да МРЕ/Управа и ЈЛС обезбеђују до максимално 50% средстава (МРЕ 25%, ЈЛС 25%), док грађани учествују са другом половином. У јулу 2022. године потписани су уговори са 38 ЈЛС ради финансирања пројеката унапређења енергетске ефикасности у објектима од јавног значаја у јединицама локалне самоуправе, као и градским општинама. Модел по којем се реализује овај програм је: максималан износ средстава који додељује Управа је 30 милиона динара, а максимално 70% износа укупне вредности пројекта; девастиране ЈЛС су имале могућност да добију 100% средстава, а максимално 30 милиона динара; за меру модернизације јавног осветљења, максимално учешће Управе је 20%, а максимално 4.500.000,00 динара. Процена је да ће реализацијом ових пројеката уштеде бити око 9 милиона kWh на годишњем нивоу, а смањење емисије CO<sub>2</sub> око 4.500 тона годишње.

Кроз реализацију пројекта „Чиста енергија и енергетска ефикасност за грађане у Србији“ предвиђена је уштеда енергије од око 5,5 TWh уз очекивано учешће око 25.000 домаћинстава, од чега око 2.500 социјално угрожених домаћинстава и око 3.000 домаћинстава која ће са грејања на чврста горива прећи на други вид грејања. Осим тога, програм предвиђа уградњу кровних соларних панела у домаћинствима капацитета око 4 MW.

**Потребна је изградња нових производних капацитета уз прелазак на коришћење обновљивих извора енергије.** Присутан је раст учешћа обновљивих извора у бруто финалној потрошњи енергије на нивоу од 26,3% у 2020. (21,4% у 2019.)<sup>91</sup>. Производни капацитети електроенергетског сектора су просечне старости преко 30 година, што ограничава развој овог сектора, тржишта енергије и умањује степен регионалног повезивања. Домаћа тражња за електричном енергијом је у порасту што указује на неопходност изградње нових инфраструктурних капацитета. Удео производње из обновљивих извора у укупној производњи електричне енергије износио је 37,8% у 2021. години (32,5% у 2019). Изградњом две реверзибилне ХЕ („Бистрица“ снаге 628 MW и „Бердап 3“ снаге 2.400 MW) у наредном периоду, поред повећања произведене енергије, створиће се услови за интеграцију нових капацитета из ОИЕ веће инсталиране снаге. Пуштена је у рад термоелектрана-топлана (ТЕ-ТО) Панчево снаге 200 MW, прва високоефикасна топлана у Србији и региону, која ће користити природни гас као гориво за производњу електричне и топлотне енергије. Настављена је изградња новог блока Б3 у ТЕ „Костолац Б“ снаге 350 MW.

До сада је изграђено укупно девет ветроелектрана укупне снаге око 430 MW. Започета је изградња ветропарка „Кула 2“ капацитета 10 MW. Планиран је почетак радова на изградњи ветропарка Пупин снаге 95,5 MW и ветроелектране Црни врх снаге 150 MW. Отпочели су радови на изградњи ветроелектране у Костолцу укупне снаге 66 MW чији је инвеститор ЈП ЕПС. Настављени су радови на изградњи биогасних електроана, што ће обезбедити 100 MW инсталираних капацитета. Изграђене су нове топлане на биомасу у Прибоју и Малом Зворнику, у току су радови у Новом Пазару и очекује се почетак радова у Мајданпеку.

Настављена је реализација пројекта рехабилитације система даљинског грејања који се реализује заједно са немачком развојном банком KfW. Спроводи се рехабилитација и

<sup>91</sup> ПЗС, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/SDGUN070201?languageCode=sr-Cyrl>

модернизација постојећих топлана у циљу преласка на даљинско грејање и веће употребе ОИЕ. Пројекат се реализује у 7 градова укупне вредности 32 милиона евра.

Државни пројекти соларних електрана реализовали би се на државном земљишту где доминира више од 200.000 хектара упарложеног пољопривредног земљишта на коме је могућа градња око 2.000 MW соларних електрана (у оквиру овог плана потписан је Споразум о сарадњи са компанијом UGT Renewables LLC, са којом се преговара о изградњи соларних панела укупне снаге око 1.000 MW, на површини од око 2.000 хектара и десетак локација широм Републике Србије, чиме би се добио додатни капацитет од једног гигавата електричне енергије и смањила емисија угљен-диоксида за 1,9 милиона тона годишње). На земљишту које припада ЈП ЕПС (депоније термоелектрана) могућа је изградња око 400 MW соларних електрана укупне вредности око 300 милиона евра и додатна изградња соларних електрана на одлагалиштима површинских копова (процене у току). У оквиру реализације државног пројекта промовисања новог института купац-произвођач, извршена је процена укупне површине кровова у Републици Србији која износи око 600 km<sup>2</sup>. Постављање кровних соларних панела на 10% ове површине обезбедило би инсталисану снагу од 6.000 MW (70% укупно инсталисане снаге данас), односно годишњу производњу од 7 TWh (око 20% укупне актуелне годишње производње). Домаћинствима која су стекла статус купац-произвођач (*prosumer*) која производе електричну енергију за сопствену потрошњу помоћу соларних панела, омогућено је да вишак произведене енергије током лета „складиште“ у електроенергетској мрежи<sup>92</sup>, а да тај вишак током зиме повлаче када је производња производног објекта мања.

**Инсталирање савремене опреме и увођење савременог управљачког и надзорног система су неопходни како би се унапредила дистрибутивна мрежа енергената.** Потребна су додатна улагања у дистрибутивни систем (модернизацију нисконапонске мреже) како би се обезбедило поуздано снабдевање електричном енергијом и смањили губици на мрежи. Укупни губици у преносу и дистрибуцији електричне енергије у односу на бруто потрошњу електричне енергије износе 12,7% у 2021. (13% у 2020. години)<sup>93</sup> и коштају годишње око 200 милиона евра. Очекује се спровођење пројекта паметних бројила (*Smart Metering*) и аутоматизација средњенапонске дистрибутивне мреже у наредном периоду. Изградња Трансбалканског коридора за пренос електричне енергије допринеће смањењу губитака електричне енергије и редукцији оптерећења постојећих преносних капацитета. До сада је изграђен далековод између Крагујевца и Краљева дужине 60 километара, чиме је завршена друга секција овог коридора. У сектору гаса укупни губици у испоруци, дисрибуцији и за сопствену потрошњу износе 30 милиона m<sup>3</sup> у 2021. (22 милиона m<sup>3</sup> у 2020. години)<sup>94</sup>.

У сектору електричне енергије присутно је **повећање степена либерализације и изградње тржишта**. Завршен је поступак раздвајања АД Електромережа Србије као оператора преносног система електричне енергије (ЕМС) и његовог сертификавања од стране Агенције за енергетику Републике Србије (АЕРС) по моделу власничког раздвајања. Оснивач Електродистрибуције Србије д.о.о Београд. са 100% удела је Република Србија, којој је АЕРС издала лиценцу за обављање енергетске делатности дистрибуције електричне енергије и управљање дистрибутивним системом електричне енергије у 2021. години. У истој години АЕРС је дала и сагласност на Програм

<sup>92</sup> С обзиром на отворено тржиште електричне енергије у Републици Србији купци-произвођачи могу уговорати снабдевање и са осталим снабдевачима (који нису ЈП ЕПС).

<sup>93</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agenције%202021.pdf>

<sup>94</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agenције%202021.pdf>

усклађености Електродистрибуција Србије д.о.о., а у 2022. години АЕРС је дала сагласност и на услове за именовање и трајање мандата Лица одговорног за праћење усклађености и претходну сагласност за његово именовање.

**Потребно је интензивирати активности у вези са функционалним раздвајањима у сектору природног гаса.** У сектору гаса није у потпуности спроведено реструктурирање ЈП Србијагас нити омогућен приступ треће стране. Агенција за енергетику Републике Србије (АЕРС) је издала сертификат ГАСТРАНС д.о.о. као независном оператеру транспорта гаса. Није завршена сертификација предузећа Транспортгас Србија д.о.о као оператера преносног система. АЕРС је обуставио поступак сертификације због одустанка предузећа Транспортгас Србија д.о.о од захтева у 2022. години, док предузеће Yugorosgaz–Транспорт д.о.о. није поднело захтев за сертификацију. Настављена је имплементација Плана реорганизације ЈП Србијагас. ЈП Србијагас обавља делатност на 59,39% укупне дистрибутивне мреже у Републици Србији. ЈП Србијагас је продао крајњим купцима 80,9% укупно продатих количина гаса у 2021. години.

Услед прекида рада на блоковима Б1 и Б2 ТЕНТ, хаварији у Колубари и недовољне количине и калоричне вредности угља, увезене су додатне количине електричне енергије<sup>95</sup> почетком 2022. године. Увезено је 15-20% од укупне потрошње електричне енергије током децембра 2021. и почетком 2022. године. Очекује се да од 2024. године ЕПС оствари производњу електричне енергије којом би се задовољиле потребе на националном нивоу.

**Потребно је повећати степен гасификације и извршити диверсификацију правца и извора снабдевања гасом.** Гасификовано је око 60% територије Републике Србије, док је свега 11,7% домаћинства прикључено на гас<sup>96</sup>. Присутан је раст потрошње природног гаса за 15% у 2021. Домаћом производњом је задовољено свега 7,6% потреба за природним гасом, док је остатак гаса прибављен из Руске Федерације. Започети су радови на изградњи гасне интерконекције између Србије и Бугарске у фебруару 2022. године, што даје могућност диверсификације праваца и извора снабдевања и повезивање на Јужни гасни коридор. Ова веза ће Републици Србији омогућити снабдевање природним гасом из Каспијског региона, Средњег истока и са ЛНГ терминала у Грчкој. Нови гасовод имаће капацитет од 1,8 млрд. m<sup>3</sup> гаса и биће оперативан од септембра 2023. године. Радови се изводе уз подршку ИПА фондова и кредита ЕИБ. Кроз планирану изградњу транспортног гасовода Мокрин - румунска граница (дужине 12,8 км), повезаће се српски гасовод са гасним системом „Трансгаз“ и гасоводом „Бруа“ у Румунији до краја 2023. године. Планирано проширење складишта у Банатском Двору, почетак изградње новог подземног складишта у Итебеју до 2025. године, израда регионалног кризног плана и стварање стратешких резерви овог енергента обезбедила би се сигурност снабдевања гасом<sup>97</sup>. У циљу очувања стабилности на тржишту гаса у условима енергетске кризе, донета је *Уредба о привременој мери ограничавања цене гаса и надокнади разлике у цени природног гаса набављеног из увоза или произведеног у Републици Србији у случају поремећаја на тржишту природног гаса* („Службени гласник РС“, број 30/22) и *Уредба о условима испоруке и снабдевања природним гасом* („Службени гласник РС“, број 49/22), ради ублажавања флукуације цена гаса и несметаног снабдевања гасом.

<sup>95</sup> Увоз електричне енергије је коинцидирало са рекордно високим берзанским ценама електричне енергије.

<sup>96</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину,

<https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202021.pdf>

<sup>97</sup> МРЕ, <https://www.mre.gov.rs/aktuelnosti/saopstenja/mihajloviceva-regionalni-krizni-plan-i-strateske-rezerve-gasa-ce-doneti-stabilnost-srbiji-i-zemljama-regiona>

**Остварен је висок ниво усклађености са правним тековинама ЕУ у погледу сигурности снабдевања, укључујући минималне резерве нафте.** Настављено је редовно снабдевање нафтом и нафтним енергентима путем Јадранског нафтовода. Гас се допрема редовно преко Балканског тока. Присутне су додатне количине гаса у оквиру подземног складишта гаса Банатски Двор. Повећавају се резерве енергената како би, у складу са регулативом ЕУ, Република Србија имала у резервама енергенте за више од 60 дана просечне дневне потрошње до краја 2022. године.

**Потребно је успоставити цену електричне енергије тако да одражава трошкове регулисаних делатности (мрежарине), као и тржишне цене за електричну енергију<sup>98</sup>, водећи рачуна о животном стандарду и заштити енергетски угрожених купаца.** Цена електричне енергије за домаћинства са порезима и таксама износи 8,01 евроценти по киловат-часу у 2021. (22,86 просек ЕУ-27)<sup>99</sup>. У просеку је нижа за 20-45% од цене у другим земљама Југоисточне Европе. Цена електричне енергије за индустрију је нешто виша и износи 10,01 евроценти по киловат-часу у 2021. (16,75 просек ЕУ-27). Нерегулисано тржиште је чинило 50,1% укупне потрошње електричне енергије и 82,7% укупне потрошње гаса од стране крајњих потрошача у 2021. години<sup>100</sup>. Број заштићених купаца који су користили право на умањење рачуна за електричну енергију је на нивоу од око 68.000 у 2021. години (процењено је да више од 300.000 корисника може да оствари ово право)<sup>101</sup>.

Цена електричне енергије повећана је 6,5% (у односу на ранију просечну цену) од 1. септембра 2022. године. Нова цена природног гаса за групу мала потрошња у којој се налазе домаћинства одобрена је свим јавним снабдевачима природног гаса почев од 1. августа 2022. године, која је виша за 8% у односу на ранију просечну одобрену цену природног гаса за домаћинства. У наредном периоду се очекује додатно повећање цене електричне енергије услед повећања цене енергената на светском тржишту. У припреми је нова уредба о енергетски угроженом купцу, у којој ће бити повећани лимити прихода домаћинства за стицање бесплатних киловата струје, топлотне енергије и гаса, што ће, према процени, обухватити око 200.000 домаћинства која користе електричну енергију, око 15.000 домаћинства која троше гас и 50.000 домаћинства која користе топлотну енергију. Процењује се да је око 500.000 домаћинстава изложено ризику од енергетског сиромаштва<sup>102</sup>.

Услед раста цене енергената на глобалном тржишту, изменама *Уредбе о ограничењу висине цена деривата нафте* („Службени гласник РС“, почев од броја 32/22) врши се усклађивање цена евродизела и бензина сваких седам дана како би се заштитили потрошачи и привреда. Смањене су акцизе у висини од 20% на гориво. Цена горива за пољопривреднике ограничена је на око 1,5 евра за литар, чиме је обезбеђено несметано одвијање пољопривредних радова. У циљу јачања регионалне сарадње успостављена је прва регионална берза електричне енергије за Централну и Источну Европу.

---

<sup>98</sup> Дугогодишње вођење политике неекономске цене електричне енергије, узрок је високе специфичне потрошње електричне енергије по друштвеном производу и нерационалног удела овог (скупог) вида енергије у задовољењу укупне финалне потрошње енергије у Републици Србији. ЈП ЕПС је електричну енергију продавао купцима са правом на гарантовано снабдевање по регулисаним ценама, које су најниже у региону, и далеко испод нивоа за покриће трошкова пословања. Цене за комерцијалне купце су у складу са препорукама Владе РС ограничене, и далеко испод тржишних цена. Такође, ЈП ЕПС испоручује електричну енергију ЕДС и ЕМС по ценама испод тржишних.

<sup>99</sup> Еуростат, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg\\_pc\\_204/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_204/default/table?lang=en)

<sup>100</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202021.pdf>

<sup>101</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202021.pdf>

<sup>102</sup> АЕРС, Извештај о раду агенције за енергетику за 2021. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202021.pdf>

Поједностављени су и убрзани поступци за остваривање права у области енергетике. Изменама и допунама<sup>103</sup> Закона о енергетици (из априла 2021.) омогућено је брже и једноставније издавање дозвола и сагласности кроз систем електронског пословања (е-енергетика). Уведен је правни основ за е-енергетику, као и мера прибављања документације из службених евиденција, чиме ће се поступци знатно убрзати и смањити трошкови за привреду и грађане. Изменама и допунама<sup>104</sup> Закона о рударству и геолошким истраживањима (из априла 2021.) створена је основа за брже подношења захтева и ефикасније издавање дозвола, праћење и контролу геолошких истраживања и експлоатације минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса (е-рударство). Увођењем е-рударства планирано је смањење времена издавања одобрења са актуелних 150 дана на 15-20 дана.

## а) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 8: УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ КРОЗ СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ПРИМЕНУ ЕНЕРГЕТСКОГ ОЗНАЧАВАЊА И ЕКОДИЗАЈНА, КАО И КРОЗ ПОДСТИЦАЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ**

#### 1. Опис структурне реформе

Циљ структурне реформе је унапређење енергетске ефикасности у Републици Србији. У претходном периоду донет је Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије (ЗЕЕРУЕ), припремљен већи број подзаконских аката и успостављена Управа за финансирање и подстицање енергетске ефикасности (Управа ЕЕ). Реформа ће обухватити активности које доприносе спровођењу енергетског означавања производа и еко-дизајна кроз доношење техничких прописа у складу са ЗЕЕРУЕ и ЕУ регулативом. За спровођење ове реформе од великог је значаја да се ојачају капацитети тела која врше тржишни надзор над спровођењем ових прописа као и да се подржи успостављање и развој капацитета тела за оцену усаглашености, па ће се структурна реформа фокусирати на то да се обезбеди техничка помоћ за изградњу капацитета укључујући пилотирање тестирања производа који се налазе на тржишту. Осим тога, реформа ће обухватити и јачање капацитета Управе ЕЕ за доделу подстицаја за енергетску ефикасност и обезбеђење већих средстава подстицаја са посебним фокусом на сектор зграда као и санацију стамбених објеката и уградњу соларних панела у сектору домаћинства. За јачање капацитета Управе ЕЕ биће обезбеђена техничка помоћ која треба да омогући даље унапређење механизма подстицаја које спроводи Управа ЕЕ са посебним фокусом на санацију стамбених објеката и уградњу соларних панела у сектору домаћинства.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Доношење техничких прописа из области енергетског означавања производа и еко-дизајна												
2.	Јачање капацитета државне управе и тела за оцену усаглашености за спровођење техничких прописа из области енергетског означавања производа и еко-дизајна I и спровођење пилот тестирања производа на тржишту												

<sup>103</sup> „Службени гласник РС“, број 40/21

<sup>104</sup> „Службени гласник РС“, број 40/21

3.	Унапређење процедура и механизма за доделу подстицаја Управе ЕЕ и додељена средства подстицаја крајњим корисницима.															
4.	Урађена анализа потребних корака за акредитацију Управе ЕЕ за коришћење средстава ЕУ															

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2022)	Међуреизултат (2023)	Циљна вредност (2025)
Максимална дозвољена потрошња финалне енергије у домаћинствима у Мтое	3,478	/	3,534
Број нових домаћинстава која су добила субвенције за унапређење енергетске ефикасности на годишњем нивоу	5000	5000	5000

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Унапређење енергетске ефикасности једна је од кључних мера политике у борби против климатских промена. Циљеви у овој области биће утврђени у оквиру Интегрисаног енергетског и климатског плана. Повећање енергетске ефикасности у сектору индустрије и комерцијалном сектору доводи до смањења потрошње енергије по јединици производа што значи да доприноси и њиховој конкурентности. С обзиром да је енергетски интензитет у Србији око 4 пута већи од просека ЕУ (Србија потроши 4 пута више енергије за стварање јединице БДП) евидентно је да постоји велики потенцијал за унапређење енергетске ефикасности.

### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Спровођење реформе може значајно утицати на повећану потребу за радном снагом ради реализације већег броја пројеката енергетске ефикасности, поготово у вези са пројеката у сектору зградарства. Процењује се да се на сваких милион евра инвестиција у санацију стамбених објеката може отворити 7 нових радних места. Осим тога, реализацијом пројеката енергетске ефикасности смањују се трошкови за енергенте, па се на тај начин доприноси и борби против сиромаштва. Ова структурна реформа родно је неутрална.

### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Циљеви за енергетску ефикасност до 2030. године биће утврђени у оквиру Интегрисаног националног енергетског и климатског плана. Уз годишњу инвестицију од око 150 милиона евра у санацију зграда у сектору домаћинстава процењује се да се могу остварити уштеде енергије од 120.000 тона CO<sub>2</sub> годишње.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Недовољна финансијска средства у буџету	Средња	Обезбеђење зајмова МФИ и донација ИПА, WBIFa и других донатора.
Недовољни капацитети тела за оцену усаглашености са захтевима енергетског означавања и екодизајна	Средња	Обезбеђена техничка помоћ.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 9: ИНТЕГРАЦИЈА ОБНОВЉИВИХ ИЗВОРА ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ КРОЗ ПРОЈЕКАТ „БЕОГРИД 2025“**

### **1. Опис структурне реформе**

Пројекат Београд 2025 као циљ има омогућавање веће интеграције у преносни систем електричне енергије произведене из обновљивих извора (ветроелектрана), који се налазе у региону Јужног Баната, као и растерећење ТС 220/110/35 kV Београд 5, која напаја електричном енергијом велики део Београда, посебно делове Новог Београда и Земуна.

Пројекат чини шест функционалних целина (Лот 1 – Лот 6), тј. пројеката који ће се паралелно у складу са Законом о планирању и изградњи реализовати и то изградња: ТС 400/110 kV Београд 50; - двосистемски 400 kV далековод ТС Београд 50 – ПРП Чибук 1 са опремањем 400 kV поља у ПРП Чибук 1; - једносистемски 400 kV далеководи за увођење ДВ бр. 450 (РП Младост – ТС Нови Сад 3) у ТС Београд 50; - два двосистемска 110 kV далеководи за увођење ДВ бр. 104/8 (ТС Стара Пазова – ТС Инђија 2) у ТС Београд 50; - два двосистемска 110 kV далеководи за увођење ДВ бр. 1178 АБ (ТС Београд 5 – ТС Београд 9) у ТС Београд 50; - двосистемски кабл 110 kV ТС Београд 50 – ТС Београд 49 (Аеродром).

Пројекат је део ширег пројекта Северни коридор (*North CSE corridor*), који, поред наведеног обухвата и дуплирање постојећег интерконективног 400 kV далековода Ђердап 1 - Портиле Де Фиер (Румунија). Пројекат Северни коридор је део европског десетогодишњег плана развоја преносног система TYNDP 2020, регионалног инвестиционог плана (RgIP 2020), подржан је од стране румунског оператора преносног система (*Transelectrica*), као и Немачке развојне банке KfW. Ова реформа се налази на јединственој листи приоритетних инфраструктурних пројеката.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Израда потребне урбанистичко-планске и пројектно-техничке документације за изградњу објеката												
2.	Исходовање дозвола												
3.	Потписивање уговора за радове и набавку опреме												
4.	Изградња												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2022)	Међуреизултат (2024)	Циљна вредност (2026)
Повећање исталисане снаге електрана на ОИЕ у региону Јужног Баната која се може интегрисати без ограничења	0 MW	0 MW	0 MW >1000 MW
Смањење губитака енергије у преносном систему на годишњем нивоу	0 GWh	0 GWh	0 GWh 33 GWh

### **4. Очекивани утицај на конкурентност**

Пројекат Београд 2025 је приоритетни инфраструктурни пројекат РС и као такав директно утиче на повећање конкурентности државе уз унапређење целокупне енергетске ефикасности РС.

### **5. Процењени трошкови активности и извори финансирања**

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Нова инфраструктура за пренос електричне енергије не утиче директно на ове циљеве. Ипак, повећање преносног капацитета и последично повећавање поузданости рада система ствара повољне услове за потенцијално прикључење нових корисника у будућности. Ово може довести до отварања нових радних места, при чему овај утицај са аспекта оператора преносног система није мерљив јер зависи искључиво од одлука и активности трећих лица.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

На напонском нивоу од 400 kV изражена су електрична пражњења (ефекат короне) која могу да створе звук специфичне фреквенције (100 Hz). Такође је на овом напонском нивоу ниво електричног поља близак граничним вредностима.

Мере које ће се применити како би се редуковао ефекат короне су примена више проводника по фази и повећана висина проводника изнад земље у зонама повећане осетљивости (WBIF Infrastructure Project Facility Technical Assistance 7 (IPF 7), WB25-SRB-ENE-01 Technical Assessment Report). Због утицаја који далековод може имати на фауну, предвиђене су и мере за боље уочавање далековода.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Необезбеђена средства за финансирање пројекта	Ниска	Праворевремено планирање и обезбеђивање финансијских средстава из буџета Републике Србије.
Решавање имовинско правних питања	Средња	Правовремена комуникација са локалним заједницама.
Промена цена и рокова испоруке материјала и услуга на тржишту услед пандемије вируса Ковид-19 и рата у Украјини	Висок	Редовно праћење цена и стања на тржишту. Благовремено реаговање на промене кроз управљање пројектом.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 10: РАЗВОЈ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА УЗ ИЗГРАДЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

### 1. Опис структурне реформе

Пројекат трансбалкански коридор (I фаза) се састоји од четири секције и као циљ има повећање преносног капацитета мреже Западне Србије, повећање сигурности и поузданости напајања електричном енергијом потрошача у Републици Србији, као и изградњу нових интерконективних далековода (на границама са Румунијом, БиХ и Црном Гором). Прва секција (двосистемски далековод 400 kV Панчево – граница са Румунијом) је већ изграђена и пушена у погон са стране Србије крајем 2017. године. Друга секција коју чине далековод 400 kV ТС Крагујевац 2 – ТС Краљево 3 са подизањем напонског нивоа у ТС Краљево 3 на 400 kV, је изграђена у јуну 2022. године.

Секцију III чини двоструки вод 400 kV ТС Бајина Башта – ТС Обреновац и пројекат доградње ТС Бајина Башта на 400 kV напонском нивоу. Исходоване су све потребне грађевинске дозволе. У току је решавање имовинско правних питања. Почетак градње је предвиђен у другом кварталу 2024. године, док је завршетак предвиђен у првом кварталу 2026. године.



Секцију IV чини двосистемски 400 kV далековод ТС Бајина Башта - граница Црне Горе - граница БиХ. За ову секцију је у трећем кварталу 2022. године поднет захтев за издавање грађевинске дозволе. Почетак градње је предвиђен у другом кварталу 2025. године, док је завршетак предвиђен у четвртом кварталу 2026. године.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Израда тендерске документације са техничким спецификацијама за фазу претквалификације и коначну фазу избора извођача радова (секција 3)												
2.	Изградња (секција 3)												
3.	Спровођење тендерске процедуре за избор консултаната (секција 4)												
4.	Израда тендерске документације са техничким спецификацијама за фазу претквалификације и коначну фазу избора извођача радова (секција 4)												
5.	Изградња (секција 4)												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2022)	Међурезултат (2024)	Циљна вредност (2027)
Повећање вредности нето преносних капацитета (NTC) на граници са БиХ	0 MW	0 MW	0 MW 710 MW
Повећање вредности нето преносних капацитета (NTC) на граници са Црном Гором	0 MW	0 MW	0 MW 430 MW
Омогућавање прикључења нових производних капацитета за потребе балансирања система	0 MW	0 MW	0 MW >700 MW
Смањење губитака енергије у преносном систему на годишњем нивоу	0 GWh	0 GWh	0 GWh 11 GWh

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Ова мера може да има утицаја на умањење разлика у veleпродајној цени електричне енергије између Западног Балкана и Италије. На умањење разлика у цени, велики утицај има и динамика изградње друге жиле подморског кабла између Црне Горе и Италије. Прва фаза изградње овог кабла је завршена, и кабл капацитета 600 MW је пуштен у погон у новембру 2019. године.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Нова инфраструктура за пренос електричне енергије не утиче директно на ове циљеве. Ипак, повећање преносног капацитета и последично повећавање поузданости рада система ствара повољне услове за потенцијално прикључење нових корисника у будућности. Ово може довести до отварања нових радних места, при чему овај утицај са аспекта оператора преносног система није мерљив јер зависи искључиво од одлука и

активности трећих лица.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

На напонском нивоу од 400 kV изражена су електрична пражњења (ефекат короне) која могу да створе звук специфичне фреквенције (100 Hz). Такође је на овом напонском нивоу ниво електричног поља близак граничним вредностима.

Мере које ће се применити како би се редуковао ефекат короне су примена више проводника по фази и повећана висина проводника изнад земље у зонама повећане осетљивости. Због утицаја који далековод може имати на фауну, предвиђене су и мере за боље уочавање далековода.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Необезбеђење финансирања пројекта	Средња	Сопствено финансирање уз потписивање уговора о кредиту.
Обезбеђивање кредитних средстава	Ниска	Диверсификација захтева према међународним финансијским институцијама.
Решавање имовинско правних питања	Средња	Правовремена комуникација са локалним заједницама.
Промена цена и рокова испоруке материјала и услуга на тржишту услед пандемије вируса Ковид-19 и рата у Украјини	Висока	Редовно праћење цена и стања на тржишту. Благовремено реговање на промене кроз управљање пројектом.

## 5.2. АНАЛИЗА ПРЕПРЕКА У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА (КОЈЕ НИСУ ПОКРИВЕНЕ У ОДЕЉКУ 5.1) И ОДГОВАРАЈУЋЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ

### 5.2.1. Област УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

#### а) Анализа главних препрека

И поред неповољне ситуације на глобалном нивоу (пандемија, енергетска криза и раст инфлације, руско-украјински сукоб) очувана је стабилност јавних финансија, са учешћем јавног дуга од 53,4% у БДП на крају августа 2022. (за 3,1 п.п. мање у односу на крај 2021. године). Укупни порески приходи су већи за 26,1% (приходи ПДВ за 31,2%) у првих 5 месеци 2022. године у односу на исти период 2021. године (због наплате одложених пореских обавеза), док су укупни текући расходи у истом периоду смањени за 1,1% (уз раст капиталних расхода од 42,5%)<sup>105</sup>, чиме је ојачана фискална позиција. Даље фискалне интервенције државе у циљу минимизирања ефеката кризе настојаће да не утичу на развојне програме и инфраструктурне пројекте финансиране из буџета, како би се обезбедио стабилан привредни раст.

Спровођењем *Програма реформе управљања јавним финансијама (ПРУЈФ) за период 2021-2025. године* („Службени гласник РС“, број 70/21) са Акционим планом, додатно су ојачани капацитети надлежних институција у овом процесу, а сам ПРУЈФ садржи низ мера у области дигитализације јавних финансија. У претходном периоду остварен је напредак у свим областима покривеним ПРУЈФ, о чему сведочи и успешна реализација 11 од 12 планираних активности (стопа реализације 92%) из Акционог плана ПРУЈФ 2021-2025 за 2021. годину. Наставком реализације планираних реформских мера

<sup>105</sup> МФ <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

Табела 2. Примања и издаци буџета Републике Србије од 2008. до 2021. године, према Закону о буџету, 4. август 2021. године

предвиђених Програмом, систем управљања јавних финансија биће додатно оснажен, што ће допринети његовој стабилности, предвидивости и отпорности, што је веома значајно у кризним ситуацијама. На тај начин остварује се стабилна основа за даљу реализацију структурних реформи и у другим областима, а привреди обезбеђује стабилно пословно окружење.

**Настављене су активности на унапређењу квалитета програмског буџетирања на свим нивоима власти.** Будући да је извештавање о учинку, при чему корисници морају да извештају о реализацији показатеља учинка, програма и програмских активности, уочено као један од приоритета, један од важних корака била је анализа програмске структуре, као и циљеви и показатељи учинка појединих министарстава. Формулисане су препоруке које ће корисници јавних средстава применити приликом дефинисања приоритетних области финансирања у периоду од 2023. до 2025. године, што ће довести до делотворнијег планирања буџетских средстава. Ојачани су капацитети ресорних министарстава у процесу израде програмских буџета и унапређено је повезивање буџета корисника јавних средстава са релевантним планским документима. Усвојени средњорочни планови омогућили су боље сагледавање вишегодишњих обавеза из планских докумената, усмеравање пажње на остваривању показатеља учинка и извештавање засновано на показатељима, бољем планирању јавних политика и ефикаснијој реализацији буџета.

Управљање јавним инвестицијама представља један је од приоритета управљања јавним финансијама, са фокусом на набавци и успостављању информационог система РИМИС, на пуној примени *Уредбе о управљању капиталним пројектима и свеобухватнијем праћењу капиталних пројеката без обзира на извор финансирања.*

Уведена је обавеза електронске комуникације и електронске размене података у поступцима јавних набавки преко Портала јавних набавки. Усвајањем *Закона о буџетској инспекцији* („Службени гласник РС“, број 118/21) и стручно-методолошким упутствима створени су услови за централизацију буџетске инспекције и јачање капацитета за вршење инспекцијске контроле. Јачање система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије настављено је на централном и локалном нивоу. У склопу даљег унапређења система рачуноводства у јавном сектору, Управа за трезор је припремила *Нацрт Плана унапређења рачуноводства у јавном сектору.*

Настављено је унапређење екстерног надзора над јавним финансијама из делокруга Државне ревизорске институције (ДРИ) у циљу повећања броја ревизија сврсисходности пословања и обухвата јавних средстава ревизијом. Скупштински надзор над јавним финансијама је даље унапређен одржавањем седница ван седишта, на којима су разматрани извештаји о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета, као и усвајањем Извештаја о раду ДРИ<sup>106</sup>.

**Даља реформа Пореске управе уз пуну транспарентност и предвидљивост промене пореских прописа, кључни су за повећање буџетских прихода и унапређење управљања јавним финансијама, смањење сиве економије и унапређење пословног амбијента.** Иако су спроведене значајне реформске активности у протеклом периоду, што се огледа у већој наплати јавних прихода, постоји простор за даљу модернизацију пореске администрације и аутоматизацију поступака. Рад Пореске управе био је у највећој мери усмерен на реинжењеринг пословних процеса, процесе централизације, дигитализације, аутоматизације и развој ИТ система. У оквиру новог модела фискализације успостављена је централизована дигитална платформа и у оквиру ње напредна аналитичка платформа (НАП) у Пореској управи, као и пренос и

<sup>106</sup> МФ, Извештај о реализацији програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025. за 2021. годину, [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/iSiSql\\_62612e2c1ea88.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/iSiSql_62612e2c1ea88.pdf)

верификовање података који се шаљу са фискалних каса у Пореску управу у реалном времену, чиме је омогућена већа наплата ПДВ, као и ефикаснији процес пореске контроле. У наредном периоду планирано је усвајање детаљног редизајнираног пословног модела и његова имплементација, уз набавку информационог система који ће подржати такве нове пословне процесе. Припремљена је и усвојена Преговарачка позиција за Поглавље 16 – Опорезивање.

У наредном периоду планирано је даље унапређење програмског буџета и показатеља учинка, унапређење капиталног планирања и буџетирања на локалном нивоу и финализација ИТ система РИМИС, као и унапређење модела за праћење фискалних ризика на основу Јединствене методологије. У Управи царина планирана је реализација пројеката увозних и извозних аутоматизованих система (AIS-AES) и система управљања одлукама (CDMS). У плану је израда подзаконских аката за спровођење *Закона о буџетској инспекцији* (правилници, наредбе, упутства) у 2022. години. Започета је модернизација обука Централне јединице за хармонизацију, као и доношење унапређених Правилника из области ИР. Планиран је и почетак израде софтвера за интерну финансијску контролу у јавном сектору и унапређење сертификације интерних ревизора. Управа за трезор биће окренута ка унапређењу комплетности и обухвата рачуноводствених података кроз адекватно увођење рачуноводствених стандарда. Извршење мера наведених у закључку Народне скупштине поводом усвајања Извештаја о раду ДРИ ће допринети ефикасном скупштинском надзору над јавним финансијама.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 11: ТРАНСФОРМАЦИЈА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ**

#### **1. Опис структурне реформе**

Реформа подразумева реализацију *Програма трансформације Пореске управе за период 2021-2025. године*, који представља оквир и дефинише пут који води до модерне и ефикасне Пореске управе Републике Србије (ПУРС) 2025. године – која обезбеђује одрживе и предвидиве јавне финансије, тако да је присутна, доступна и интегрисана у природно окружење пореског обвезника; институција која артикулише интересе и потребе пословне заједнице ка Министарству финансија и Влади Републике Србије. Кроз рад са модерном ПУРС, пореским обвезницима ће бити поједностављено испуњење пореских обавеза, што уз адекватно вођење пореске политике представља основни предуслов за раст добровољног поштовања пореских прописа, сузбијање сиве економије и здрав и конкурентан привредни развој у Републици Србији.

Програм трансформације има три стратешка циља: 1. Успостављање пословних процеса и организације у складу са најбољом међународном праксом, а у циљу повећања наплате јавних прихода; 2. Унапређење квалитета постојећих и увођење нових врста услуга прилагођених потребама пореских обвезника и 3. Развој функције људских ресурса који за резултат има профилисање новог пореског службеника изузетног нивоа професионалности и компетентности, чијом реализацијом се стварају темељи нове архитектуре ПУРС који су видљиви кроз три „производа“, односно компоненте: 1. Интегрисан информациони систем базиран на готовом комерцијалном решењу (СОТС), који укршта и проверава податке ПУРС и трећих страна у циљу откривања пореских обвезника који не послују у складу са прописима; 2. Лични е-Портал пореског обвезника који представља модел за директну комуникацију са ПУРС и који у суштини представља дигиталну услугу прилагођену пореском обвезнику и 3. Формирање новог профила пореског службеника изузетног нивоа професионалности и компетентности.

#### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Реинжењеринг пословних процеса у пореским пословима укључујући обуку тренера за увођење нових функција у организационе јединице ПУРС												
2.	Реализација Плана набавке ТАМР (Пројекат модернизације ПУРС)												
3.	Анализа и увођење новог система за управљање евиденцијама кроз свеобухватни модел управљања информацијама												
4.	Набавка система за нову платформу ИКТ												
5.	Институционални развој функције људских ресурса – кроз спровођење активности које обухватају реинжењеринг пословних процеса функције људских ресурса, развој политика и управљачке праксе												
6.	Унапређење постојећег централизованог информационог система за управљање људским ресурсима до потпуне централизације и аутоматизације процеса управљања људским ресурсима												
7.	Унапређење посебног стручног усавршавања пореских службеника, уз подршку одговарајућег организационог облика за изградњу капацитета пореских службеника.												

\*Реализација активности у 2025. години није означена у гантограму с обзиром да је рок завршетка пројекта ТАМР 31.10.2024. године, али постоји могућност да ће се реализација пројекта ТАМР продужити и у 2025. години.

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2014)	Међурезултат (2021)	Циљна вредност (2025)
Новорегистровани порески обвезници у календарској години (у %)*	96,77	110,31	104,63
Раст новооткривених прихода по годинама (у %)**	56,42	139,06	104,01
Степен остварења наплатног задатка (у %)***	101,3	107,8	101

\* Показатељ представља индекс године коју посматрамо у односу на претходну годину израчунат на основу стварних вредности, укупног броја новорегистрованих пореских обвезника, док циљна вредност представља индекс две узастопне године на основу прогнозираног броја новорегистрованих пореских обвезника.

\*\* Показатељ представља индекс године коју посматрамо у односу на претходну годину израчунат на основу евидентираних новооткривених прихода, док циљна вредност представља индекс две узастопне године израчунат на основу прогнозираних новооткривених прихода.

\*\*\*Показатељ представља однос остварене наплате најважнијих прихода буџета Републике Србије у датој години, у односу на буџетом планиране износе за ту годину.

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Један од значајних ефеката реализације структурне реформе је стварање услова за фер пословање и лојалну конкурентност привредних субјеката. Спровођење ове реформе индиректно утиче на јачање конкурентности домаћих предузећа. Путем аутоматских/електронских, једноставних и бесплатних пореских процедура, администрирање пореских обавеза оставља привредним субјектима више средстава и времена да се посвете побољшању квалитета производа и услуга, што директно утиче на повећање конкурентности. Смањењем сиве економије повећава се конкурентност привредних субјеката који послују уз поштовање пореских прописа.

### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Унапређење ефикасности ПУРС учиниће процес утврђивања и плаћања пореза једноставнијим, предвидљивијим, конзистентнијим и економичнијим, чиме ће се унапредити равноправност учесника на тржишту. Јасна пореска правила охрабрују грађане у намери да започну сопствени посао и на тај начин доприносе повећању запослености и укупног друштвеног раста. Бољом наплатом пореза веће су могућности буџетских издвајања за социјалну заштиту, образовање и здравство. Реформа ће имати подједнак позитиван утицај на оба пола.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

ПУРС успешно имплементира и надгледа пројектне активности које подлежу ризицима заштите животне средине и да управља њиховим утицајима. У склопу тога је и припрема специфичних планова управљања животном средином (који укључују планове ублажавања и праћења стања животне средине за потпројекте) како би се осигурала ефективна заштита животне средине, здравље и безбедност на раду.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење нових законодавних оквира заснованих на ИКТ и потребама реформе ПУРС, или неприхватање измена за постојеће	Средња	Унапређена сарадња са свим релевантним институцијама.
Недостатак координације/ комуникације између државних институција	Средња	Рад на унапређењу координације/ комуникације између државних институција.
Неповерење пореских обвезника услед страха од новина	Средња	Едукација и информисање пореских обвезника.
Недовољно ИТ ресурса и вештина за реализацију реформе	Висока	Повећање броја запослених у ИТ и активнија сарадња са Јединицом за имплементацију стратешких пројеката.
Недостатак људских ресурса и знања неопходних за функционисање реформисане ПУРС	Висока	Додатно запошљавање у 2023. и обука запослених за функције које су декапацитиране.

### 5.2.2. Област ЗЕЛЕНА ТРАНЗИЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека

Осетљивост српске привреде на климатске промене и висок степен загађења животне средине неповољно утичу на укупну конкурентност Републике Србије на глобалном тржишту. Раст средње температуре у Републици Србији је у просеку три пута већи од тренда раста средње глобалне температуре и средње глобалне температуре копна. *Законом о климатским променама* („Службени гласник РС“, број 26/21) створен је правни оквир за успостављање система за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште (ГХГ) на исплатив и економски ефикасан начин, како би се минимизирали неповољни ефекти измењених климатских услова. Овим законом је утврђено доношење *Стратегије нискоугљеничног развоја са Акционим планом и Програма прилагођавања на измењене климатске услове* (израда у току), као и мониторинг и извештавање о емисијама ГХГ. На основу успостављеног *Националног и*

локалног регистара извора загађивања<sup>107</sup>, који садржи скуп систематизованих информација и података о изворима загађивања животне средине, надлежне локалне институције доносе мере за спречавање и смањење загађења животне средине и очување природних ресурса.

**Концентрације загађивача ваздуха у градовима, посебно прашкастих честица (ПМ), редовно прелазе нивое препоручене у смерницама СЗО о квалитету ваздуха.** Повећана је емисија сумпор-диоксида (SO<sub>2</sub>) за 5,1% мг, а угљен-моноксида (CO) за 29,3% мг у 2020. години (сектор домаћинства емитује 84,8% укупног CO и то углавном због грејања). Оксиди азота (NO<sub>x</sub>) бележе раст од 4,4% мг, а највећа емисија долази из сектора Снабдевања електричном, енергијом, гасом и паром (41,6% укупне количине NO<sub>x</sub>)<sup>108</sup>. Ниска енергетска ефикасност и застарела енергетска инфраструктура у Сектору снабдевања електричном енергијом, гасом и паром разлози су што овај сектор највише доприноси загађењу ваздуха.

**Непречишћени канализациони муљ и отпадне воде који се директно испуштају у речне токове широм земље и даље су главни извор загађења воде.** Од укупне количине отпадних вода испуштене у јавну канализацију (308 м<sup>3</sup>) у 2021. години, пречишћено је свега 18,8%<sup>109</sup> (раст од 3,8% у односу на 2020. годину), а најзаступљенији начин пречишћавања отпадних вода био је секундарни третман (55,2%). Иако сектор домаћинства испушта 73,6% отпадних вода, водене токове највише загађује сектор индустрије (нарочито фосфором и азотом). Пројектом сакупљања и пречишћавања отпадних вода централног канализационог система града Београда, планирано је постављање мрежа интерцептора за прихват отпадних вода и кишних канализација и изградња постројења за третман отпадних вода, чиме ће број испуста у Саву и Дунав бити смањен за 80%. Такође, планирана је изградња више од 60 постројења за прераду отпадних вода у наредне 4 године.

**Унапређење управљања отпадом и уклањање дивљих депонија су кључни за очување животне средине.** Економске делатности су створиле 69,6 милиона тона отпада у 2021. (23% више него 2020. године), од чега 79,6% чини неопасни, а 20,4% опасни отпад<sup>110</sup>. Највише отпада креирано је у рударству (85,5%). Од укупно створеног отпада, одложено је 96%, а поново искоришћено само 4%. Са створених 324 кг отпада на 1.000 евра БДП-а у 2020. години Република Србија је веома удаљена од просека ЕУ (66 кг)<sup>111</sup>. Од регистрованих око 3.500 дивљих депонија, очишћено је око 500 у 2021. години, а планирано је уклањање још 200 депонија и сметлишта у 2022. години. У току је успостављање примарне сепарације комуналног отпада у четири региона: Дубоко, Срем-Мачва, Панчево и Пирот, што ће допринети повећању рециклаже, односно смањењу количине отпада који завршава на депонијама. *Програмом управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031 са АП* („Службени гласник РС“, број 12/22) предвиђена је превенција настајања отпада, смањење количина рециклабилног отпада који се одлаже на депоније, смањење удела биоразградивог отпада у одложеном комуналном отпаду, смањење негативног утицаја одложеног отпада на животну средину, климу и људско здравље и управљање насталим отпадом по принципима циркуларне економије.

**Како би се повећала отпорност земљишта на промене климатских услова, потребно је кроз пољопривредну политику даље инвестирати у изградњу нове и**

<sup>107</sup> Правилник о методологији за израду националног и локалног регистра извора загађивања, као и методологији за врсте, начине и рокове прикупљања података, Службени гласник РС број 19/16 <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-metodologiji-izradu-registra-izvora-zagadjivanja.html>

<sup>108</sup> РЗС, Рачун емисије у ваздуху за 2020., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221262.html>

<sup>109</sup> РЗС, Снабдевање питком водом и отпадне воде из насеља, 2021., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221129.html>

<sup>110</sup> РЗС, Створени и третирани отпад, 2021., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221184.html>

<sup>111</sup> Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei\\_pc032/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_pc032/default/table?lang=en)

модернизацију постојеће инфраструктуре за наводњавање, у противградне мреже, субвенционисање премија осигурања, пошумљавање и др. На територији Републике Србије тренутно се наводњава свега 4,6% коришћеног пољопривредног земљишта (7-8% у Европи). Кроз започете и планиране инвестиционе пројекте стварају се услови за наводњавање близу 100.000 ха додатних површина пољопривредног земљишта до 2025. године. Под шумама се налази око 25% територије Републике Србије (2,26 милиона ха), што је знатно испод просека ЕУ (39%, извор Еуростат), а површина пошумљеног земљишта повећана је за 3% у 2020. у односу на 2017. годину<sup>112</sup>. Међутим, смањен је обим радова на пошумљавању за 52% мг у 2020. и 19% мг у 2021<sup>113</sup>. Такође, у правни оквир у области пољопривреде треба имплементирати одредбе Европског зеленог договора, кроз активности смањења употребе пестицида, вештачког ђубрива и антибиотика, односно смањења ризика њиховог коришћења с једне стране, и очувања биодиверзитета, с друге стране.

**Процес зелене трансформације захтева додатна улагања, како за државни, тако и за привредни сектор.** У области финансирања зелене транзиције, користе се средстава буџета Републике Србије, билатералне донације, ИПА фондови, WBIF и кредити међународних финансијских институција. У складу са Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, број 95/18, 49/19, 86/19, 156/20, 15/21) загађивачи плаћају накнаду за заштиту и унапређење животне средине у зависности од врсте и количине загађења. **Остварени приходи од накнада у области животне средине** износе 1,86 млрд. евра (4% БДП) у 2020. години и за 2,6% су виши у односу на претходну годину<sup>114</sup>. Највеће учешће у структури прихода имали су енергетске накнаде (87%) и накнаде из области саобраћаја (7,5%), док су накнаде за загађење и накнаде за коришћење ресурса учествовале са 4,2% и 1,4%, респективно. **Укупни трошкови за заштиту животне средине**<sup>115</sup> износили су 389 милиона евра у 2020. години што је за 10,2% више него претходне године. У структури ових трошкова, инвестиције за заштиту животне средине чине 39,6% (од чега 54,9% у области заштите ваздуха), док је учешће текућих издатака 60,4%. Инвестиције у заштиту животну средине од 153,9 милиона евра (0,34% БДП) у 2020. години, номинално су веће за 59,1% мг и приближавају се просеку ЕУ (0,4% БДП). Иако се остварени приходи од накнада највећим делом не користе за пројекте у области заштите животне средине, улагања из буџета Републике Србије у сектор заштите животне средине се годинама повећавају (планирана буџетска средства од 185 милиона евра (0,33% БДП) у 2022. су већа за 83,8% у односу на 2020. годину). Поред финансијске подршке за спровођење зелене транзиције, неопходно је даље јачање и координација институционалних и административних капацитета на националном и локалном нивоу, као и усклађивање са политикама ЕУ и обавезама у процесу европских интеграција.

Успостављен је јединствен еколошки информациони систем у 2022. години. Кроз овај систем грађани могу да пријављују еколошке проблеме са којима се сусрећу. Овим системом предвиђено је и праћење локација очишћених дивљих депонија на којима су постављене камере. На овај начин биће прикупљене информације потребне за ефикасније мапирање и решавање еколошких проблема у Републици Србији. Око 70% пристиглих пријава грађана кроз систем се односе на локације где постоји проблем са чврстим отпадом.

<sup>112</sup> РЗС, Шумарство у Републици Србији, 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225684.pdf>; Истраживање о променама у површинама шума се спроводи у трогодишњој периодици.

<sup>113</sup> РЗС, Подизање и гајење шума 2021., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221128.pdf>

<sup>114</sup> РЗС, Рачун накнада у области животне средине, 2020., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221097.pdf>

<sup>115</sup> РЗС, Трошкови заштите животне средине 2020., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211309.pdf>



## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 12: ПРИМЕНА ЦИРКУЛАРНЕ ЕКОНОМИЈЕ У СТВАРАЊУ ПОВОЉНОГ ОКРУЖЕЊА ЗА ЗЕЛЕНУ ТРАНЗИЦИЈУ**

#### 1. Опис структурне реформе

Концепт циркуларне економије који повезује многе области, има за циљ покретање зелене привредне транзиције Републике Србије, уз ефикасно коришћење ресурса и енергије и очување и унапређење животне средине и здравља људи. Развојем иновативног дизајна, дигитализације и нових технолошких достигнућа, допринеће се стварању модерног, конкурентног и климатски неутралног друштва. Циркуларна економија је један од кључних алата за достизање циљева одрживог развоја УН - Агенда 2030 и циљева Париског споразума. Циркуларна економија знатно доприноси и смањењу утицаја климатских промена, односно спречавању да се температура повећа за више од 1,5°C у односу на преиндустријски период, на шта обавезују Конвенција УН о промени климе и Париски споразум. Документ јавне политике, Програм развоја циркуларне економије у Републици Србији за период 2022-2024. године (са акционим планом за три године), усвојен је 1. децембра 2022. године. Усвајање стратешког документа за област циркуларне економије је предвиђено у Зеленој агенди за Западни Балкан, у оквиру стуба 2 који се односи на циркуларну економију.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Подршка привредним субјектима у транзицији на моделе пословања засноване на принципима циркуларне економије												
2.	Подршка локалним самоуправама у изради локалних мапа пута за циркуларну економију												
3.	Унапређење сарадње бизнис и научно-истраживачког сектора кроз доделу циркуларних ваучера за технолошке иновације које доприносе примени концепта циркуларне економије												

#### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност	Међуреизултат	Циљна вредност
Број привредних субјеката који су прешли на пословне моделе засноване на принципима циркуларне економије	0 (2022)	5 (2023)	10 (2024)
Број локалних самоуправа за које ће бити израђене локалне мапе пута	0 (2022)	5 (2023)	10 (2025)
Број додељених циркуларних ваучера	0 (2021)	10 (2022)	20 (2025)

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Применом концепта циркуларне економије штеде се ресурси и енергија, што може довести до нових инвестиционих улагања и подстицања развоја бизнис сектора. Циркуларна економија доприноси креирању просперитетнијег и конкурентнијег друштва кроз подстицаје за оснивање микро, малих и средњих предузећа и развој технологија које штеде ресурсе и енергију и не загађују животну средину. Компаније окренуте ка циркуларном моделу пословања могу постати конкурентније, јер нови

начин производње доводи до сировинске и енергетске ефикасности и смањења настајања отпада.

#### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Очекивано је повећање запошљавања услед развоја циркуларне економије и повећања привредног раста, у зависности од висине јавних улагања потребних за спровођење овог концепта. Послови у циркуларној економији могу да утичу на повећање запошљавања осетљивих група и жена. Крајњи исход ове реформе је побољшање квалитета животне средине и квалитета живота свих грађана, што се позитивно одражава и на здравље људи.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Примена концепта циркуларне економије директно утиче на остваривање стратешких циљева и достизање одговарајућих стандарда у области заштите животне средине у кратком, средњем и дужем року. Циркуларна економија има важну улогу у развоју конкурентне економије која штеди ресурсе и утиче на смањење свих врста загађења, а посебно на смањење емисија са ефектом стаклене баште, што даље утиче на нискоугљенични развој, којем се тежи на глобалном нивоу.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Непрепознавање користи од примене концепта циркуларне економије од стране привредних субјеката, локалних самоуправа, научно-истраживачког сектора и цивилног сектора за зелену транзицију Републике Србије	Ниска	Програмом развоја циркуларне економије дефинисан је правац деловања РС у области циркуларне економије и одрживог развоја. Планирано је да се сви идентификовани актери укључе у препознавање користи које им циркуларна економија може донети.

### 5.2.3. Област ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека

Најдинамичнији сектор у Републици Србији у последњих 10 година је сектор информационо-комуникационих технологија (ИКТ), чиме овај сектор постаје носилац развоја и економског раста. Извоз ИКТ услуга бележи континуиран раст од преко 20% у периоду од 2015-2019.<sup>116</sup> године. Избијањем глобалне пандемије долази до смањења тражње у свим секторима, па је извоз ИКТ услуга порастао за само 1,2% мг у 2020.<sup>117</sup> години као последица везаности за страна тржишта. Међутим, након релативне нормализације односа на међународном тржишту бележи се раст извоза ИКТ од 29% мг (на 1,86 милијарди евра) у 2021. години, а његово учешће у укупном извозу услуга

<sup>116</sup> Извоз ИКТ услуга износио је: 611 милиона евра у 2015. (раст 25,5% мг), 740 милиона евра у 2016. (раст 21,1% мг), 899 милиона евра у 2017. (21,6% мг), 1,13 млрд. евра у 2018. (раст 26,2%) и 1,4 млрд. у 2019. (раст 25,4% мг). Извор: НБС, Платни биланс РС, шира шема; ставка „Услуге телекомуникација, компјутерске и информацијске услуге”

<sup>117</sup> Извор: НБС, Платни биланс РС, шира шема; ставка „Услуге телекомуникација, компјутерске и информацијске услуге”

износи 23,8%. Остварени суфицит у размени ИКТ услуга од 1,3 милијарде евра представља повећање од 45% у односу на 2020. годину (треба имати у виду чињеницу да је 2020. година била година пандемије). Упркос паду прихода и броја пројеката, ИТ компаније у Републици Србији успеле су да очувају ликвидност и људске ресурсе, тако да извоз ИКТ услуга бележи раст од 43,1% у периоду јануар-август 2022. у односу на исти период претходне године. Иако запослени у ИКТ сектору представљају само 2,9% укупне регистроване запослености<sup>118</sup>, број запослених у овом сектору значајно расте из године у годину (14% у 2021, 12% у 2020, 7% у 2019. и 10% у 2018).

Према **индексу мрежне спремности** (*Network Readiness Index 2021*<sup>119</sup>), као индикатору развоја дигиталне економије односно **спремности земље за укључење у ИТ сектор**, Република Србија је заузела 57. позицију од укупно 134 рангиране земље у 2021. години, што представља пад од 5 места. Највиши напредак остварен је у дигиталној трансформацији у области доприноса Циљевима одрживог развоја и поверења, док је највећи силазни тренд уочен у сегменту доступности и пословном окружењу.

**Република Србија је посвећена развоју дигиталне трансформације, па је у претходном периоду знатно унапређен законодавни<sup>120</sup> и стратешки<sup>121</sup> оквир**, захваљујући чему је Србија постала лидер дигиталне трансформације у региону. За завршетак хармонизације са регулаторним оквиром ЕУ у области електронских комуникација потребно је усвојити *Нацрт закона о електронским комуникацијама*, који обухвата транспоноване одредбе Европског законика електронских комуникација.

Индекс развоја електронске управе (*eGovernment Development Index*<sup>122</sup>) Републике Србије оцењен је највишом оценом у 2021. години, као „веома висок“, што је Србију позиционирало на 40. место (од 193 земље) и сврстало у три земље са највећим напретком у области еУправе у Европи (позиција Србије је унапређена за 18 места у односу на извештај из 2020. године). У истом извештају, по вредности индекса онлајн услуга Србија се нашла на 26. месту.

**Глобални трендови као што су дигитална трансформација пословних модела, све више имају утицај на све индустрије и секторе у Републици Србији.** Подршку дигиталној трансформацији малих и средњих предузећа обезбеђује **StarTech програм**<sup>123</sup> са циљем убрзања раста српских компанија и традиционалне економије засноване на пољопривреди и прерађивачкој индустрији у дигиталну, извозно оријентисану економију засновану на знању и иновацијама<sup>124</sup>. Други годишњи јавни позив<sup>125</sup> за доделу милион долара бесповратних финансијских средстава (вредност појединачних грантова 15.000-100.000 долара) и до 1.000 сати експертске подршке за реализацију бизнис планова, објављен је у марту 2022. године, а планирано је да коначна одлука о

<sup>118</sup> Извор: РЗС, Регистрована запосленост, годишњи просек 2020; ставка Телекомуникације, Рачунарско програмирање и консултантске делатности, Информационе услужне делатности <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211014.pdf>

<sup>119</sup> Network Readiness Index 2020, <https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/reports/serbia.pdf>

<sup>120</sup> Закон о дигиталној имовини („Службени гласник РС“, број 153/20); Закон о електронском фактурисању („Службени гласник РС“, број 44/21 и 129/21); Закон о изменама и допунама Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС“, број 52/21)

<sup>121</sup> Стратегија развоја дигиталних вештина у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године („Службени гласник РС“, број 21/20); Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године са Акционим планом за његово спровођење („Службени гласник РС“, број 85/20); Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС“, број 86/21) са Акционим планом за период од 2021. до 2023. године за њено спровођење.

<sup>122</sup> Извор: Извештаја Уједињених нација - United Nations eGovernment Survey 2022

<sup>123</sup> Програм вредан 5 милиона евра спроводи НАЛЕД у сарадњи са Владом Републике Србије и уз подршку компаније Philip Morris International.

<sup>124</sup> Извор: НАЛЕД <https://naled.rs/projekti-startech-program-podrske-za-inovaciju-i-transformaciju-malih-i-srednjih-preduzeca-4697>

<sup>125</sup> У оквиру јавног позива предвиђена су три сегмента: Подршка стартаповима са иновативним идејама; Подршка малим и средњим бизнисима за развој иновација и/или дигиталну трансформацију и Подршка малим и средњим бизнисима за развој иновација или дигиталну трансформацију, са циљем извоза или повећања радних места.

финансирању буде донета до краја октобра 2022. године<sup>126</sup>.

**Комуникациону инфраструктуру у Републици Србији потребно је и даље унапређивати.** Развој комуникационе инфраструктуре у руралним пределима („белом или сивим зонама“) одвија се кроз пројекат „Изградња широкопојасне ИКТ у руралним пределима Републике Србије – Фаза 1“. Уговори са операторима електронских комуникација за изградњу широкопојасне приступне комуникационе инфраструктуре за 400 насеља закључени су до јула 2021. године, чиме су створени услови за изградњу приступне комуникационе инфраструктуре укупне дужине 1.500 км. **Информационо-комуникациона инфраструктура у основним и средњим школама** у Републици Србији, која се одвија се кроз Пројекат „Повезане школе“, биће унапређена увођењем брзог и поузданог интернета у **око 1.800 школа**.

**Електронске услуге** препознате као кључни катализатори дигиталне трансформације јавне управе - „Потпис у клауду“ и **Портал за плаћање административних такси**, развијене су од стране Канцеларија за ИТ и еУправу Републике Србије. За развој ових услуга, Канцеларија је добила **Награду за јавну управу 2022** (Public Administration Awards 2022) од стране ReSPA и OECD/SIGMA<sup>127</sup> као организатора ове иницијативе.

**Фокус Владе је на позиционирању националног портала еУправа као централног места за пружање е-услуга.** Канцеларија за ИТ и еУправу у кратком периоду је успела да допринесе интензивном развоју услуга и инфраструктуре електронске управе, дигиталној трансформацији јавне управе, напретку дигиталне економије, али и препознатљивости и поверењу грађана у еУправу.

**Комплекс Државног дата центра у Крагујевцу** заокружен је отварањем објекта 2 са посебним техничким функционалностима у складу са потребама безбедносних служби јула 2022. године, поред већ постојећег објекта 1, који је намењен државној управи, локалној самоуправи, као и комерцијалним корисницима. Његовом изградњом, као и имплементацијом многих електронских услуга (Бебо, добро дошла на свет; еВртић; еУпис; Моја средња школа; еСандуче; електронски потпис у клауду и друге), обезбеђен је даљи убрзан развој у дигитализацији јавне управе у Србији. На порталу за аутентикацију корисника електронске управе (еИД) регистровано је 1.498.908 налога грађана (еГрађани) до новембра 2022. године (у просеку се дневно региструје 1.316 грађана).

Централни информациони систем у области угоститељства и туризма **еТуриста** од почетка 2022. године је извор податка о туристичком промету (број долазака и ноћења туриста) и смештајним капацитетима, које објављује Републички завод за статистику. Укупно је пријављено 20.464 објеката са 66.051 смештајном јединицом и 152.518 лежаја закључно са августом 2022. године.

Република Србија је почела да ради на **дигитализацији процеса припреме документа Програм економских реформи (ЕРП)** кроз пилот пројекат. **ЕРП Портал** ће дигитализовати процес израде документа, од анализе главних препрека по областима, предлагања структурних реформи до дефинисања трошкова и извора финансирања. Очекује се да ће од следећег ЕРП циклуса портал бити оперативан.

**Портал еКонсултације** (саставни део портала еУправа) доприноси равноправнијем учешћу јавности, пре свега грађана у процесу припреме и усвајања прописа и докумената јавних политика. (више у Кључном изазову 2: *Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције*, стр. xx)

Обавеза електронске комуникације и електронске размене података у поступцима јавних

<sup>126</sup> <https://www.startech.org.rs/konkurs2022>

<sup>127</sup> Public Administration Awards 2022

набавки (**е-подношење понуда, е-аукције, е-планирање, е-жалбе, е-каталог**) представља значајан искорак у процесу дигитализације поступака јавних набавки. (више у Кључном изазову 2: *Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције*, стр. xx)

**Дигитална трансформација у области енергетике** доноси поједностављење поступака у остваривању права у овој области. Уведен је правни основ за е-енергетику и е-рударство чиме је омогућено бржи и једноставније издавање дозвола кроз систем електронског пословања. (више у Кључном изазову 3. *Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта*, стр. xx)

Успостављањем свеобухватног информационог система науке **еНаука** омогућиће се већа видљивост и доступност научних резултата и истраживачке инфраструктуре академској и привредној заједници у националним и међународним оквирима. (више у области *Истраживање, развој и иновације*, стр. xx)

Значај процеса **дигитализације у трговини** посебно је дошао до изражаја у условима ванредног стања због пандемије. Електронска трговина наставља да бележи значајан раст и током 2021. године. (више у области *Пољопривреда, индустрија и услуге*, стр. xx)

Дигитализација у области образовања пружа основ за спровођење најзначајнијих реформи у овом сектору. **Јединствени информациони систем просвете (ЈИСП)** пуштен је у продукцију марта 2022. године. (више у области *Образовање и вештине*, стр. xx)

Значај процеса **дигитализације услуга здравствене заштите (е-Картон, еБоловање, еРецепт)** посебно је дошао до изражаја услед пандемије Ковид-19, али и касније. (више у области *Систем здравствене заштите*, стр. xx)

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 13: РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНЕ ИНФОРМАЦИОНО-КОМУНИКАЦИОНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

#### 1. Опис структурне реформе

Најважнији циљеви ове структурне реформе су развој широкопојасних мрежа за приступ, израда детаљних мапа доступности услуга широкопојасног приступа у Републици Србији и побољшање услова образовања и повећање коришћења сервиса електронске управе. Реализацијом ове структурне реформе кроз „*Пројекат изградње широкопојасне комуникационе инфраструктуре у руралним пределима Републике Србије*“ унапредиће се широкопојасна комуникациона инфраструктура изградњом недостајуће приступне инфраструктуре у руралним насељима и повезивање јавних установа (пре свега основних школа) и домаћинстава на широкопојасну мрежу до 2025. године. Путем „*Пројекта повезане школе*“, који је у завршној фази, омогућиће се потпуна дигитализација образовног система, укључујући дигиталне учионице и дигитална наставна средства, а тиме ће се створити предуслови за потпуно савремени приступ образовању.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Повезивање установа образовања и културе на АМРЕС (унапређење квалитета и брзине)												
2.	Активности на унапређењу информационо-комуникационе инфраструктуре у свим												

	основним и средњим школама у РС – „Повезане школе“ – фаза 3																			
3.	Припрема и изградња оптичке широкопојасне мреже у руралним областима Србије – фазе 1 и 2																			
4.	Припрема и изградња оптичке широкопојасне мреже у руралним областима Србије – фаза 3																			

### 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност	Међурезултат	Циљна вредност
Број руралних насеља којима је омогућен приступ широкопојасном интернету	0 (2022)	250 (2023)	1000 (2025)
Број школских објеката у којима је изграђена бежична локална рачунарска мрежа	0 (2018)	1900 (2023)	1900 (2025)
Број школских објеката повезаних на АМРЕС	1700 (2021)	4000 (2023)	4000 (2025)

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Позитиван ефекат реализације реформе огледа се кроз развој руралних области, повезивање привредних региона, развој индустријских зона, као и повећање употребе нових технологија и иновација у пословању и образовању. Развој информационе-комуникационе инфраструктуре је база развоја дигиталне економије чиме се стварају предуслови за брже, сигурније и ефикасније пословање привредних субјеката што доводи до повећања конкурентности свих учесника у сфери пословања.

### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Изградња широкопојасних комуникационих мрежа омогућава запошљавање, али и рад преко интернета и пораст броја радних места у практично свим секторима, укључујући и сектор информационе-комуникационе технологије. Подизање нивоа знања, компетенција и вештина у области информационо-комуникационих технологија доприноси могућностима запошљавања у ИТ области, али и другим областима у којима долази до увођења или повећања коришћења нових технологија у пословању. Обезбеђењем широкопојасног приступа нове генерације смањиле би се регионалне разлике између руралних и градских и приградских насеља и омогућио би се уједначен развој свих региона Републике Србије што би дало подршку депопулацији руралних средина.

Спровођење пројектних активности утицаће на повезивање објеката јавне намене, а нарочито установа образовања, са савременом комуникационом инфраструктуром и унапређење сервиса електронске управе.

### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Изградња планиране комуникационе инфраструктуре не представља опасност по здравље људи и нема утицај на животну средину и климатске промене.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Неправовремено проналажење стабилних извора финансирања	Висока	Благовремено планирање и аплицирање код међународних финансијских институција.
Низак ниво сарадње оператора у погледу достављања података о доступности широкопојасних сервиса	Ниска	Ангажовање добављача ради онлајн и теренског прикупљања података у руралним областима / доношење регулативе која утврђује обавезу оператора да достављају податке министарству.
Недовољна заинтересованост оператора за заједничку изградњу инфраструктуре	Висока	Повећање удела министарства у финансирању заједничке изградње инфраструктуре.
Благовремено исходавање потребних грађевинских дозвола	Висока	Ангажовање консултаната за координацију са другим државним органима и јединицама локалне самоуправе.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 14: УСПОСТАВЉАЊЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ И ОКРУЖЕЊА ЗА КРЕИРАЊЕ И ПРИМЕНУ ИНОВАТИВНИХ ИТ РЕШЕЊА**

### **1. Опис структурне реформе**

Програм дигитализације спроводи се највећим делом кроз Пројекат „Србија на дохват руке – Дигитална трансформација за развој“, који укључује и подршку за реализацију великих инфраструктурних пројеката. Предложена реформа садржи две компоненте: Пројекат *Smart City* и Фазу 3 – „Иновациони дистрикт“ у оквиру Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу (ДДЦ). Реализација пројекта *Smart City* омогућиће боље и квалитетније функционисање јединица локалне самоуправе употребом иновативних ИТ решења. Паметне сензорске мреже и предиктивни управљачки алгоритми су алати који ће трансформисати урбане средине у атрактивније и одрживије, привлачније за иновативну привреду и инвестиције, уз повећање квалитета живота грађана. Предност ће имати она решења која ће се бавити социјалном инклузијом и заштитом животне средине и која ће утицати на свеобухватни друштвено-економски раст. „Иновациони дистрикт“ као трећа фаза пројекта изградње ДДЦ (прве две фазе пројекта које су подразумевале изградњу два сепаратна објекта, инсталацију клауд технологије и платформе за вештачку интелигенцију као и осталих капацитета су завршене) је тренутно у фази планирања, а подразумева и изградњу објекта на 3,5 хектара површине. „Иновациони дистрикт“ ће омогућити развој ученика и студената, пружити могућност да тестирају и промовишу своје идеје, да се повезују са домаћим и страним привредним субјектима који већ користе или ће у будућности користити капацитете ДДЦ (клауд, AI платформа, итд.). Са друге стране, привредним субјектима ће бити омогућено да дођу до нових идеја и решења и да се упознају са потенцијалом талентованих ученика и студената.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Спровођење Јавног позива на годишњој основи за градове/ЈЛС за учешће у пројекту <i>Smart City</i> , у партнерству са привредом и академском заједницом												

2.	Фаза 3 Иновациони дистрикт – Пројектовање и изградња објекта 3 Државног центра за управљање и чување података у Крагујевцу																			
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

### 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2021)	Међурезултат (2024)	Циљна вредност (2025)
Број реализованих решења за паметне градове (кумулатив)	0	2	3
Број образовних институција и привредних субјеката која користе капацитете „Иновационог дистрикта“	0	0	10

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Све активности ове реформе усмерене су на стварање стимулативног окружења за развој иновативних ИТ решења путем неопходне техничке инфраструктуре. Наведено има значајан утицај на конкурентност у овој области, обзиром да је технолошки напредак неминован, а ИТ услуге и производи повећавају свој удео у БДП-у, из године у годину. Све активности предвиђене овом мером имају за циљ да обезбеде неопходну техничку инфраструктуру, али и да створе стимулативно окружење за развој иновативних ИТ решења. Извоз ИТ услуга и производа у претходној години износио је 1,5 милијарди евра. Процене су да ће тај сектор ускоро имати удео у БДП-у у висини од око 10 %, и да ће престићи пољопривредни сектор.

### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Реформа ствара услове за повећање обима посла и запослености, посебно у области ИТ услуга и производа јер директно утиче на развој талената ученика и студената који своје идеје и знање могу да пласирају на тржишту и да се адекватно запосле. Самим тим, ова реформа на индиректан начин утуче и на смањење сиромаштва, пре свега кроз смањење незапослености поменутих категорија. Кроз јачање конкурентности и примену иновативних решења утиче се и на квалитет живота. Мера је неутрална у смислу родне равноправности.

### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Утицај на животну средину и климатске промене је неутралан.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Потешкоће у набавци потребне опреме	Ниска	Поштовање уговорних одредаба и процедура набавки. Поновно покретање производње код иностраних добављача и несметана дистрибуција опреме до места испоруке зависиће од пандемије Ковид-19.
Дуготрајни инсталацијски радови и спремност извођача послова за друге кораке процеса	Ниска	Појачано праћење спровођења планираних активности у складу са предвиђеним роковима.



## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 15: ПОДРШКА РАЗВОЈУ ТАЛЕНАТА И КРЕАТИВНИХ ИНДУСТРИЈА ОСНИВАЊЕМ МУЛТИФУНКЦИОНАЛНОГ ИНОВАТИВНО-КРЕАТИВНОГ ЦЕНТРА ЛОЖИОНИЦА**

### **1. Опис структурне реформе**

Циљ мере је успостављање јединственог простора осмишљеног тако да пружи сву неопходну (техничку) подршку развоју талената и креативних индустрија. Овај будући мултифункционални центар пројектован је тако да омогући: локално и интернационално умрежавање, едукације кроз преношење знања, презентовање примера добре праксе и могућност тестирања својих идеја и решења, као и њихову презентацију заинтересованим привредним субјектима, појединцима, групама и организацијама. Концептом урбане ревитализације који подразумева реконструкцију постојеће зграде Ложионице са водоторњем и изградњу нове анекс пословне зграде као део целине „Београда на води“, створиће се јавни мултифункционални простор посвећен промовисању иновативности и стваралаштва са могућношћу повезивања и реализације одрживих пословних идеја, док ће анекс пословна зграда бити намењена ИТ индустрији. Осим радова на реконструкцији, планира се и покретање програма подршке професионалним удружењима и образовних програма за професионалце из области креативних индустрија, затим покретање талент хаба – образовних програма за основце и средњошколце, као и успостављање инкубатора за креативне индустрије. Наратив наслеђа и асоцијација на авангардност железнице у периоду њене изградње у Србији поред тога што доприносе аутентичности објекта истовремено пружају и значајан потенцијал за његово брендирање на националном, регионалном и глобалном нивоу.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Реконструкција објекта Ложионица са водоторњем и изградња анекс пословне зграде												
2.	Пружање подршке развоју професионалних удружења, образовних програма из области креативних индустрија, талент хаба (образовних програма за основце и средњошколце), инкубатора за креативне индустрије и GovTech хаба опремањем објекта „Ложионица“												

### **3. Индикатори ризика**

Показатељ	Почетна вредност (2021)	Међурезултат (2024)	Циљна вредност (2025)
Број нових иновативних предузећа у инкубатору за КИ	0	2	10
Број нових иновативних предузећа у GovTech хабу	0	1	5

### **4. Очекивани утицај на конкурентност**

Ова структурна реформа ће највећи утицај имати на повећање конкурентности домаћих извозних производа из области креативних индустрија. Кроз рад са појединцима и компанијама на развоју и презентацији производа, Ложионица ће повећати конкурентност домаћих производа на страном тржишту, али уједно и допринети јачању домаћег тржишта креативних индустрија и привлачењу страних инвестиција у овој области.

### **5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори**

## њиховог финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Креативни хабови имају позитиван утицај на стварање нових производа и услуга, развој талената, социјалних и економских мрежа односно умрежавање, регионално истраживање и иновативне моделе организације. Кроз јачање конкурентности домаћих компанија и примену иновативних решења, посредно се утиче и на квалитет живота грађана. Мера је неутрална у смислу родне равноправности.

### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Утицај на животну средину и климатске промене је неутралан.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Дуготрајни инсталацијски радови и спремност извођача посла за друге кораке процеса	Ниска	Појачано праћење спровођења планираних активности у складу са предвиђеним роковима.
Потешкоће у исходавању неопходних дозвола	Ниска	Поштовање законских одредаба и процедура. Добро временско планирање.

#### 5.2.4. Област ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ И СМАЊЕЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

Ова област и релевантне реформе анализирани су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 2. Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције.*

#### 5.2.5. Област ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ

##### а) Анализа главних препрека

**Иновациони екосистем у Републици Србији у значајној мери је унапређен, а у прилог томе говоре подаци међународних индекса иновативности на којима Србија генерално напредује.**

Република Србија виђена је као **иноватор у успону** (*emerging innovator*) мерено сумарним индексом иновативности<sup>128</sup> (*European Innovation Scoreboard 2022*<sup>129</sup>), који износи 61,8 у односу на просек ЕУ у 2022. години. Индекс иновативности за Републику Србију је повећан за 15,6 п.п. у периоду 2015-2022. (у односу на резултате ЕУ у 2015), што је више од повећања овог индекса за ЕУ који износи 9,9 п.п. у истом временском периоду, чиме **разлика у перформансама Републике Србије у односу на просек ЕУ постаје све мања.**

Република Србија се налази на 55. месту, од 132 земље, мерено глобалним индексом иновативности<sup>130</sup> (*The Global Innovation Index 2022*<sup>131</sup>) у извештају за 2022. годину. У

<sup>128</sup> Инструмент Европске комисије који се бави компаративном проценом иновативности у земљама чланицама Европске уније и неколико других држава, укључујући и Србију. Анализирају се 32 индикатора сврстана у 12 категорија (иновационих димензија).

<sup>129</sup> European innovation scoreboard 2022 [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec\\_rtd\\_eis-2022-main-report.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec_rtd_eis-2022-main-report.pdf)

<sup>130</sup> Годишња ранг листа земаља по капацитету и успеху у иновацијама, коју објављује Светска организација за интелектуалну својину (*World Intellectual Property Organization*). Састоји се од 81 показатеља, груписаних у иновациона улагања (*innovation inputs*) и резултате иновација (*innovation outputs*).

<sup>131</sup> Global Innovation Index 2022, WIPO <https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2022-en-main-report-global-innovation-index-2022-15th-edition.pdf>

односу на претходну годину, бележи се пад за једно место. Међутим, Србија је на 32. месту у Европи, од 39 земаља, што је солидан скор јер је ово део света са највећом концентрацијом земаља са високоразвијеним иновационим екосистемима – 15 глобалних иновационих лидера долази одавде. **У категорији земаља са вишим средњим нивоом дохотка (*upper middle-income*), коју чине 36 земаља, Србија је у топ 10 земаља.**

**Реформе научно-истраживачког и иновационог система у Републици Србији претходних година, подржане су усвајањем релевантног законодавног оквира<sup>132</sup>, стратегија и акционих планова<sup>133</sup>. Препознате слабости и претње у овом домену, отклањају се променом система финансирања науке и истраживања, значајним улагањима у научно-истраживачку инфраструктуру, као и већом оријентисаношћу научних истраживања ка привреди.**

**Средства за интеграцију истраживачке мреже Републике Србије у европске и глобалне мреже и даље су недовољна, иако се последњих година повећавају улагања у истраживање и развој.** Укупна издвајања за науку у Републици Србији износила су 0,99%<sup>134</sup> БДП-а у 2021. (за 0,08 п.п. више у односу на претходну годину) и дупло су нижа од просека у ЕУ-27 (2,31%<sup>135</sup> БДП у 2020). Улагања пословног сектора износе 0,45% БДП-а што је знатно испод просека ЕУ-27 (1,52% БДП у 2020).

**Отворене су и бројне могућности институцијама и компанијама у Републици Србији за учествовање у програму Хоризонт Европа<sup>136</sup> и другим програмима ЕУ (EUREKA и COST).** Хоризонт Европа пружа бројне могућности за борбу против климатских промена, дигитализацију Европе и остваривање УН циљева одрживог развоја, као што су одговорна потрошња и производња и подстицање раста и конкурентности. Од почетка реализације програма Хоризонт Европа, 103 институције/организације из Републике Србије су добиле финансирање за 84 пројекта са укупним буџетом од 28,57 милиона евра, док је стопа успеха 21,04%.

**Уведен комбиновани институционално-пројектни модел финансирања омогућио је вишегодишње планирање активности научноистраживачких институција.** Подршка научноистраживачкој делатности се пружа кроз активности **Фонда за науку** који **управља компетитивним пројектним позивима** на основу који је до сада подржано 282 пројекта на којима учествује 1.737 истраживача, са 74,5 милиона евра. Фонд за науку тренутно спроводи реализацију 8 програма, од којих је 5 у фази имплементације, а 3 у фази административне провере и евалуације предлога пројекта<sup>137</sup>: *Програм за изврсне пројекте младих истраживача (ПРОМИС)* - 59 пројеката основних и примењених истраживања укупне вредности око 9 милиона евра; *Програм за развој пројеката из области вештачке интелигенције* - 12 пројеката вредности 2,2 милиона евра; *Програм сарадње српске науке са дијаспором* - 92 пројекта вредности 798 хиљада евра; *Специјални програм истраживања Ковид-19* - 14 пројеката

<sup>132</sup> Закон о Фонду за науку Републике Србије („Службени гласник РС”, број 85/18); Закон о науци и истраживањима („Службени гласник РС”, број 49/19); Закон о иновационој делатности („Службени гласник РС”, број 129/21).

<sup>133</sup> Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2021. до 2025. године „Моћ знања”, чији саставни део је Акциони план Стратегије научног и технолошког развоја за период 2021. до 2023. године („Службени гласник РС”, број 10/21); Стратегија паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године („Службени гласник РС”, број 21/20) и Акциони план за период од 2021. до 2022. године за спровођење Стратегије паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године („Службени гласник РС”, број 42/21); Стратегија развоја стартап екосистема Републике Србије за период од 2021. до 2025. године („Службени гласник РС”, број 125/21) и Акциони план за период до 31. децембра 2022. године за реализацију Стратегије развоја стартап екосистема Републике Србије за период од 2021. до 2025. године; Стратегија развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. године („Службени гласник РС”, број 96/19) и Акциони план за период 2020–2022. године за примену Стратегије развоја вештачке интелигенције у Републици Србији за период 2020–2025. година („Службени гласник РС”, број 81/20).

<sup>134</sup> Извор: РЗС <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/100109?languageCode=sr-Cyrl>

<sup>135</sup> Извор: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tsc00001/default/table?lang=en>

<sup>136</sup> Хоризонт Европа је нови ЕУ програм за истраживање и иновације (2021-2027), са буџетом од 95,5 милијарди евра.

<sup>137</sup> Извор: Фонд за науку

вредности око 2 милиона евра; *Програм ИДЕЈЕ* - 105 пројеката (1.064 истраживача) вредности 30 милиона евра. За *Програм ИДЕНТИТЕТИ*, намењен развоју научних истраживања из области друштвено–хуманистичких наука, у току је прва фаза евалуације предлога пројеката<sup>138</sup>, док су за *Програм ПРИЗМА*<sup>139</sup> и *Зелени програм сарадње науке и привреде*<sup>140</sup> у току административне провере предлога пројеката.

**Стварање иновација, јачање везе између науке и привреде, оснивање нових и оснаживање постојећих предузећа са иновативним потенцијалом, различитим финансијским инструментима подржава Фонд за иновациону делатност.** Од оснивања до сада, више од 1.450 пројеката је финансирано са готово 60 милиона евра<sup>141</sup>. Одобрено је: 50 милиона евра за 351 иновативни пројекат; 4,5 милиона евра за 919 иновациона ваучера; 0,8 милиона евра за подршку 27 стартапа у најранијој фази развоја; 1,4 милиона евра за 19 стартапа учесника акцелератора Катапулт<sup>142</sup>; 2,8 милиона евра подршке за 151 пројекат трансфера технологије; 0,5 милиона евра за 12 пројеката за решења у борби против пандемије.

**Улагањем у иновациону инфраструктуру шири се мрежа научно-технолошки паркова** који пружају инфраструктурну и стручну подршку иновационој делатности. Иноваторима су на располагању лабораторије за развој производа, мрежа ментора, окружење високотехнолошких компанија, повезивање са потенцијалним партнерима и инвеститорима, размена знања и друга неопходна помоћ за бржи развој у четири најсавременија научно-технолошка парка у Београду, Новом Саду, Нишу и Чачку.

**Истраживачко-развојни институт за вештачку интелигенцију Србије**, који је у потпуности оперативан, тежи да **споји науку и привреду** и допринесе развоју и трансферу технологије из домена вештачке интелигенције и машинског учења у Републици Србији. Како би унапредили јавно здравље у Србији, истраживања и примену вештачке интелигенције у медицини спроводиће заједно са Институтом за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Покренута је и сарадња са компанијама *Continental Automotive Serbia* (развој најиновативнијих технологија за аутомобилску индустрију) и *NTT Data* (глобални иноватор ИТ и пословних услуга). Потписан је уговор о сарадњи са Градом Београдом, који има за циљ заједнички рад на развојним пројектима. Такође, у Државном дата центру у Крагујевцу почела је са радом **Национална платформа за вештачку интелигенцију**<sup>143</sup> децембра 2021. године.

**Центар за четврту индустријску револуцију у Републици Србији основан**<sup>144</sup> је маја 2022. године са фокусом у две приоритетне области - биотехнологији и вештачкој интелигенцији у здравству. Овај Центар омогућиће да се фундаментална истраживања у области биотехнологије, молекуларне биологије и медицине користе за развој привреде.

**Република Србија постала је члан европске организације за рачунарство високих перформанси (*EuroHPC JU*)** 2022. године, која окупља чланице Европске уније, европске земље, као и приватне partnere са циљем развоја еко-система суперрачунарства у Европи. Прикључивање овој иницијативи омогућава научној и истраживачкој заједници, да користи ресурсе ове организације, као и да учествује у новим пројектима са циљем даљег развоја вештачке интелигенције и суперрачунарства.

<sup>138</sup> Јавни позив за Програм ИДЕНТИТЕТИ био је отворен од 14. марта до 20. маја 2022. године.

<sup>139</sup> Пријаве пројеката су се подносиле до 14. октобра 2022. године.

<sup>140</sup> Пријаве пројеката су се подносиле до 11. октобра 2022. године.

<sup>141</sup> Извор: Фонд за иновациону делатност, <http://www.inovacionifond.rs/cir/o-fondu/rezultati>

<sup>142</sup> Пријаве пројеката за Други јавни позив су се подносиле до 17. октобра 2022. године.

<sup>143</sup> Ова платформа представља суперкомпјутер последње генерације, високих перформанси, спремна је да обради огромну количину информација у кратком временском периоду. На располагању је држави, локалној самоуправи, универзитетима, научно-технолошким парковима и стартап компанијама.

<sup>144</sup> Заједнички основали Влада Републике Србије и Светски економски форум под окриљем Канцеларије за информационе технологије и електронску управу Владе Републике Србије, а уз подршку Програма Уједињених нација за развој.

**Изградњом БИО4<sup>145</sup> Кампуса Београд постаје препознатљива тачка истраживања и развоја Југоисточне Европе.** Идејно решење израђено је током 2022. године, док се почетак градње очекује у 2023. години. БИО4 Кампус ће омогућити бржу и ефикаснију транзицију здравственог система ка модерној, иновативној дијагностици и третманима, базираним на подацима и најновијим научним сазнањима. У Кампусу ће бити смештена четири факултета, девет научних института, екстензија Научно-технолошког парка Београд и истраживачко-развојни центри домаћих и страних компанија. У току су преговори са још неколико институција које су потенцијални станари Кампуса.

Успостављање **свеобухватног информационог система науке еНаука** започето је у децембру 2021. године. Систем ће омогућити већу видљивост и доступност научних резултата и истраживачке инфраструктуре академској и привредној заједници у националним и међународним оквирима. Дефинисан је кључни оквир за успостављање будућег информационог система, утврђени су модели процедура акредитације научно-истраживачких организација и процедура избора у научна звања, које спроводе надлежна тела Министарства, као и изглед и садржај Регистра научноистраживачких организација и Регистра истраживача. Спроводе се активности прибављања података о одговорним лицима НИО и др. Тим извођача активно ради на унапређењу функционалности.

Унапређење оквира за пословање стартапа подразумева, између осталих активности, и **успостављање Регистра субјеката националног иновационог система** који ће водити Фонд за иновациону делатност. Функција овог регистра јесте вођење евиденције субјеката националног иновационог система, као и олакшано финансирање иновационе делатности, спровођење економских подстицајних мера и стимулативних процедура и поступака. Јавна набавка за израду софтверског решења за регистар расписана је у септембру 2022. године.

**Иако је оријентисаност научних истраживања ка привреди релативно ниска,** сарадња академске заједнице са привредним сектором у Републици Србији одвија се кроз непрекидан дијалог са свим заинтересованим странама и институцијама које имплементирају мере из *Стратегије паметне специјализације у Републици Србији за период од 2020. до 2027. године* односно *Акционог плана за период од 2021. до 2022. године* за њено спровођење.

**И даље постоји недостатак људских ресурса у области истраживања и развоја, што ограничава економски раст и иновативност.** У Републици Србији има 3.510 запослених на пословима истраживања и развоја<sup>146</sup> на милион становника у 2021. години, док њихово учешће у регистрованој запослености износи 1,05%, што је мање када се пореди са просеком ЕУ-27 од 1,55%<sup>147</sup> у 2020. години. Науком се бави 16.962 истраживача (52,3% су жене), што представља учешће од 70,7% у укупном броју запослених на пословима истраживања и развоја. У пословном сектору запослено је само 10,4%<sup>148</sup> истраживача. Нерегулисана реинтеграција истраживача повратника један је од разлога ниске конкурентности Републике Србије у области науке.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 16: РАЗВОЈ СТАРТАП ЕКОСИСТЕМА**

#### **1. Опис структурне реформе**

Стартапи, као посебна врста иновативних микро, малих и средњих предузећа са

<sup>145</sup> Биотехнологија, биомедицина, биоинформатика и биодиверзитет

<sup>146</sup> Извор: РЗС, обрачун РСЈП, <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/1005?languageCode=sr-Cyrl>

<sup>147</sup> Извор: Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd\\_p\\_perslf/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd_p_perslf/default/table?lang=en)

<sup>148</sup> Извор: РЗС: Билтен „Научноистраживачка делатност у РС, 2021“.

потенцијалом брзог и великог раста, имају вишеструко позитиван утицај, како на економију, тако и на друштво у ком се оснивају и развијају и као такви су творци нових пословних модела 21. века. Стратегија развоја стартап екосистема Републике Србије за период 2021-2025, са пратећим Акционим планом, уз друге стратегије и нови Закон о иновационој делатности доводе до унапређења оквира за пословање стартапа. Подстичу се јавне и приватне инвестиције у овој области, омогућава развој домаћег тржишта предузетничког капитала (eng. *venture capital*), развој високотехнолошке предузетничке културе и подизање предузетничких капацитета кроз образовне програме и јачање капацитета организација подршке. Фонд за иновациону делатност (ФИД) више од 10 година успешно пружа подршку развоју привредног сектора кроз различите програме.

Током претходног периода успешно је спроведен позив ФИД-а за суфинансирање фондова предузетничког капитала и инвестиција „пословних анђела“, и одабрана су два тима која ће бити подржана. Расписана је јавна набавка за израду софтверског решења и припремљен оквир за успостављање Регистра субјеката националног иновационог система. Урађена је компаративна анализа како би се нашло право решење за екосистем у Србији и направљена је подлога на основу које ће се ући у имплементацију GovTech програма. Направљени су и планови и програм обука за државне службенике које треба да буду спроведене током наредне године.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Успостављање Регистра субјеката националног иновационог система												
2.	Припрема и реализација обука за рад са стартапима за државне службенике												
3.	Имплементација GovTech програма												
4.	Повезивање актера стартап екосистема са међународним, са посебним фокусом на менторе и инвеститоре												
5.	Оснаживање стартапова за привлачење инвестиција кроз укључивање у програм акцелерације Фонда за иновациону делатност (SAIGE)												
6.	Развој екосистема за стартапе у области биотехнологије												

## 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност	Међурезултат	Циљна вредност
Број стартапа који су регистровани кроз новоосновани Регистар	0 (2020)	300 (2023)	700 (2025)
Износ финансијске подршке коју су остварили стартапи у Србији	23 милиона ЕУР (2020)	40 милиона ЕУР (2022)	80 милиона ЕУР (2025)
Вредност стартап екосистема (eng. Startup Genome)	502 милиона УСД (2020)	677 милиона УСД (2022)	800 милиона УСД (2025)

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Према подацима Стартап Џинома (eng. *Startup Genome*) из 2022. године, вредност стартап екосистема у Београду и Новом Саду је процењена на 677 милиона долара. Према запажању Стартап Џинома процењена вредност би могла бити и до три пута виша од наведене. Повећање броја стартапа стимулише привредни раст, повећава извоз и

БДП, и ствара радна места потребна за развој економије засноване на знању.

## 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

## 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Стартапи стварањем нових тржишта генеришу нове послове, нарочито за предузетне, младе и образоване људе, а улагањем у стартапе креира се људски капитал са компетенцијама и вештинама потребним за модерну економију засновању на знању и иновацијама. Ова структурна реформа је родно неутрална.

## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Реализација ове реформске мере неће имати негативан утицај на животну средину и климатске промене.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Недовољно интересовање стартапа за упис у регистар	Ниска	Континуирана комуникација са стартапима како би се постигао жељени ефекат.
Недовољна заинтересованост стартапа за учешће у програмима подршке	Ниска	Интензивна промоција подршке.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 17: СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА РАЗВОЈ БИОНАУКА И БИОЕКОНОМИЈЕ КРОЗ ИЗГРАДЊУ БИО4 КАМПУСА**

### 1. Опис структурне реформе

Реформа има за циљ пружање подршке интензивирањем развоју у областима биотехнологије, биомедицине, биоинформатике и биодиверзитета (БИО4). Подразумева изградњу БИО4 кампуса, који ће бити први овакав кампус у ширем региону и препозната тачка на глобалној мапи развоја у овој области. Изградњом овог кампуса биће створена прилика за концентрацију стручњака, мултидисциплинарних експертиза најмодернијих технологија и инфраструктуре (факултети, институти, научно-технолошки парк итд) у областима биотехнологије, биомедицине, биоинформатике и биодиверзитета.

Током претходног периода урађено је идејно решење и ради се на финализацији пројектно- техничке документације. Док се не изгради инфраструктура, БИО4 кампус се користи као платформа за повезивање са различитим партнерима, у држави и глобално, стога је, у претходном периоду, доста напора уложено у повезивање са међународном истраживачком и пословном заједницом у овим областима. Упоредо са успостављањем БИО4 кампуса, интензивно се ради на трансформацији пословања и креирању планова реформи научно-истраживачких института, као и подизању њихових капацитета, будући да ће њихова улога у будућем функционисању БИО4 кампуса, бити неизоставна.

### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4

1.	Припрема пројектно-техничке документације за изградњу БИО4 кампуса и обезбеђивање извора финансирања изградње																			
2.	Изградња БИО4 кампуса, укључујући припрему спецификације и набавку потребне опреме																			
3.	Повезивање корисника БИО4 кампуса са међународним научним и корпоративним партнерима																			
4.	Спровођење планова трансформације научно-истраживачких института (чланице БИО4 кампуса)																			
5.	Припрема и усвајање Акционог плана за Стратегију паметне специјализације за период 2023-2025																			

### 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међурезултат (2024)	Циљна вредност (2026)
Број институција корисника БИО4 Кампуса	0	8	12
Број компанија које имају истраживачка одељења у Кампусу (правно регулисано)	0	5	7
Број потписаних споразума између истраживачких институција/факултета	0	20	50
Број потписаних уговора са индустријом	0	5	20

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Процењено је да ће тржиште БИО4 области у свету вредети од два до четири трилиона америчких долара у следеће две деценије и важно је да Србија на том тржишту буде активан учесник. Имајући у виду да се оваквим Кампусом отварају бројне могућности за учествовање у различитим националним и светским пројектима, број истраживача, домаћих и међународних, као и број компанија у поменутих областима, показатељ атрактивности Србије као дестинације за истраживање и развој у области која представља спој бионаука и ИТ технологија. Такође, биотехнологија у областима фармације, пољопривреде и производње хране, енергетских решења, као и заштите животне средине постаће изузетно потентна привредна грана кроз translацију знања и открића у лабораторијама у производе и услуге.

### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Имплементација планираних активности ће унапредити квалитет здравствене заштите и омогућити бржу и квалитетнију транзицију здравственог система у правцу модерне, иновативне дијагностике и лечења заснованих на подацима и најновијим научним сазнањима. Омогућиће развој нових биолошких лекова и препарата за фармацеутску и прехранбenu индустрију за заштиту животне средине и очување биодиверзитета (СДГ 2, 3, 12, 15). Отвара се могућност за запошљавање високо квалификоване радне снаге, а спречава њихов одлазак из земље. Присуство факултета и института омогућиће квалитетније образовање у складу са брзим глобалним променама (СДГ, развој иновација (СДГ 9). У спровођењу реформске реформе водиће се рачуна о родној равноправности.



## 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Приликом изградње објеката и спровођења планова трансформације института водиће се рачуна о животној средини и енергетској ефикасности (зелена градња). Експерти у оквиру БИО4 кампуса ће се бавити очувањем биодиверзитета, развојем зелених технологија и еколошки прихватљивих препарата за пољопривреду и прехранбену индустрију и фармацију, и праћењу утицаја климатских промена (Центар за одрживост и животну средину у оквиру Кампуса), уз примену вештачке интелигенције. Током градње примениће се јединствени ЕУ принципи који омогућавају унапређење здравља и добробити (*well-being*) људи који бораве у БИО4. Примениће се алати за урбано планирање *Blue Green* решења са фокусом на водене потенцијале (плава решења укључујући дренажу, канализацију) и на вегетацију (зелена решења односно функционална вегетација) како би се усвојила решења базирана на принципима природе.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење у припреми пројектне документације	Ниска	Ефикасно планирање свих активности и повезивање актера.
Непоштовање рокова у реализацији планираних активности и изградњи	Средња	Стално праћење напретка и идентификовање потенцијалних уских грла.
Недовољна заинтересованост институција и компанија да буду део БИО4 кампуса	Ниска	Промоција и остваривање партнерстава кроз заједничке активности.

### 5.2.6. Област РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека

Република Србија није у потпуности интегрисана у међународни економски систем и још увек није приступила Светској трговинској организацији (СТО). У оквиру мултилатералне компоненте приступања (системска питања) преостало је једино отворено питање забране спољнотрговинског промета производа од генетички модификованих организама (ГМО) и доношење Закона о изменама и допунама Закона о генетички модификованим организмима („Службени гласник РС”, број 41/09), што представља једну од препрека за окончање процеса приступања СТО. Истовремено, преостало је и да се оконча неколико билатералних преговора о приступу тржишту у оквиру СТО, који се воде са појединим државама чланицама организације, међу којима су и Русија и Украјина, што представља отежавајућу околност.

Регионална сарадња представља један од приоритета Републике Србије, као основа за економски раст и одржање и повећање стабилности. Заснована је на Споразуму о слободној трговини у Централној Европи (CEFTA). Сталан напредак и продубљивање регионалне сарадње, посебно кроз регионалне иницијативе и надградњу CEFTA, доприноси и интеграцији овог дела Европе у Европску унију. Имплементацијом Вишегодишњег акционог плана за развој Регионалног економског простора (MAP REA) изједначене су цена роминга мобилног саобраћаја свих оператера мобилних мрежа са ценама у националном саобраћају Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, Северне Македоније и Албаније од 1. јула 2021. године. Акциони план за Заједничко регионално тржиште у оквиру Берлинског процеса је усвојен на Самиту Западног Балкана у Софији 10. новембра 2020. Предвиђене су бројне активности које треба да се реализују до краја 2024. године у областима: а) унапређења четири слободе (кроз споразуме за

узајамно признавање, уклањањем препрека и смањењем трошкова и времена кретања робе, услуга, капитала и људи), б) побољшања атрактивности региона за инвестирање (кроз кампању за промоцију регионалних инвестиција, развијање регионалних смерница и процедура за механизме скрининга), в) интегрисање Западног Балкана у пан-европски дигитални простор (усклађивањем са принципима и праксом Јединственог дигиталног тржишта ЕУ, сарадњом у области приступа заштити података, узајамног признавања електронских потписа) и г) унапређења развоја индустријске базе и иновационе инфраструктуре (подржавањем предузетништва младих, стартап предузећа и предузећа у раној фази оснивања, увођењем механизма за пренос знања из дијаспоре, подстицањем зеленог и женског предузетништва).

*Заједничка иницијатива „Мини Шенген“* Србије, Албаније и Северне Македоније потписана у октобру 2019. у Новом Саду, предвиђа унапређење међусобне економске интеграције кроз слободно кретање људи, робе, услуга и капитала, путовање уз личну карту, запослење са потврдом о квалификацијама, признавање диплома у региону, бољу сарадњу у борби против организованог криминала и помоћ у случају природних непогода. На Форуму за регионалну економску сарадњу у Скопљу у јулу 2021. године, промењено је име иницијативе у „*Отворени Балкан*“ и потписани су меморандуми о сарадњи у заштити од катастрофа, олакшању увоза, извоза и кретања робе и слободном приступу тржишту рада на Западном Балкану. Успостављање режима слободног кретања на територији Србије, Северне Македоније и Албаније без граница планирано је од 1. јануара 2023. На састанку у Тирани одржаном 21. децембра 2021. потписан је читав низ споразума везаних за радно ангажовање и слободан приступ тржишту рада, интегрисање система електронских услуга, унапређење фитосанитарне инспекције и ветерине, узајамно признавање одобрења овлашћених привредних субјеката за сигурност и безбедности (АЕОС) и сарадњу акредитационих тела. На самиту у Северној Македонији 7. и 8. јуна 2022. године потписан је споразум у области признавања диплома и научних признања издатих у високошколским установама и другим овлашћеним институцијама и меморандуми о сарадњи пореских управа, као и сарадњи у области културе и туризма. Самиту су први пут присуствовали и представници Црне Горе и Босне и Херцеговине као посматрачи.

**Након што је појава пандемије изазвала поремећаје на међународном тржишту и смањила кретање људи и размену роба између држава, побољшање епидемиолошке ситуације је утицало на повећање тржишне активности.** Укупна спољнотрговинска робна размена Србије је повећана за 25,5% у 2021. години (50,2 милијарди евра)<sup>149</sup>. Извоз од 21,6 милијарде евра у 2021. години, бележи раст за 26,8% мг, док је увоз порастао за 24,6% (28,6 милијарде евра). Пораст укупне спољнотрговинске робне размене Републике Србије прати повећање спољнотрговинског дефицита (6,98 милијарди евра) за 18,2% мг, а извозом је покривено 75,6% увоза у 2021. години, што је на нивоу претходне године (74,3%). Широка дисперзивност извоза обезбеђена је диверсификацијом СДИ у велики број сектора који производе разменљива добра. На значајан опоравак спољнотрговинске размене указују и већи извоз Србије за 28,2% мг и увоз за 38,8% мг током осам месеци 2022. (17,5 милијарди евра и 24,9 милијарди евра, респективно), у односу на исти период 2021.<sup>150</sup> године.

**Дефицит текућег рачуна платног биланса износио је 4,3% БДП у 2021. и виши је за 21,5% највише због повећања дефицита робне размене за 14% и повећања дефицита**

<sup>149</sup> Извор: РЗС, Спољнотрговинска робна размена, коначни подаци 2021., <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20220715-spoljnotrgovinska-robna-razmena-konacni-podaci-2021/>

<sup>150</sup> Извор: РЗС, Спољнотрговинска робна размена, август 2022., <https://www.stat.gov.rs/vesti/20220930-spoljnotrgovinska-robna-razmena-za-avgust-2022/>

примарног дохотка за 43,1%<sup>151</sup>. Текући дефицит је у пуној мери био покривен нето приливом СДИ (3,6 милијарде евра).

**Најважнији спољнотрговински партнери Србије су они са којима Република Србија има потписане споразуме о слободној трговини (ЕУ-27, СЕФТА, ЕФТА, Турска, Русија, Белорусија и Казахстан).** Применом ових споразума достигнут је висок степен либерализације спољне трговине Републике Србије, тако да се у 2021. години око 80% укупне размене Републике Србије са светом обављало са партнерима са којима су потписани споразуми о слободној трговини, а скоро 87% извоза Републике Србије се пласира управо на ова тржишта. Током осам месеци 2022. ова учешћа су врло слична, 79% укупне размене Републике Србије била је размена са партнерима са којима су потписани споразуми о слободној трговини, односно 86,5% укупног извоза Републике Србије пласирано је на та тржишта.

**Са земљама чланицама ЕУ-27 одвијало се 60,3% укупне размене Републике Србије у 2021. години.** Извоз у ЕУ повећан је за 2,87 милијарде евра у 2021. години или 25,9% мг, уз пад трговинског дефицита од 1,1% мг. Током осам месеци 2022. године, учешће ЕУ у укупној размени Републике Србије износи 58,5% (24,8 милијарди евра), што је за 28,3% више у односу на исти период 2021. године<sup>152</sup>. Због бржег раста увоза (30,1%) од извоза (26,1%) у истом периоду је повећан трговински дефицит у размени са ЕУ за 54,5% мг (2,26 милијарди евра). **Последице увођења заштитних мера (квота за увоз)** од стране ЕУ у јануару 2019. на одређене групе производа од челика и гвожђа на период од три године, и пада међународне тражње за овим производима услед пандемије, још увек се осећају. Извоз гвожђа и челика из Републике Србије у ЕУ током 2021. смањен је количински за 6% мг, али је услед пораста цене вредносно извоз порастао за 68% мг, а увоз за 46% мг<sup>153</sup>. У првих шест месеци 2022. године извоз челика у ЕУ је услед веће цене вредносно повећан за 59,4%. Европска унија је повећала Србији квоте за извоз појединих врста челика за скоро 30%. Претходно је увела нове регулативе контроле емисије угљен-диоксида (декарбонизација) које могу негативно утицати на извоз ових производа у наредном периоду.

Наш други по важности партнер јесу **стране СЕФТА**, са којима је остварен **суфицит** у размени од **2,1 милијарде евра** у 2021. години, већи за 16,4% у односу на 2020. годину и резултат је углавном извоза: нафте и нафтних деривата, житарица и производа од њих, гвожђа и челика, електричних машина и апарата, као и пића<sup>154</sup>.

Споразум о слободној трговини Републике Србије са земљама чланицама Евроазијске економске уније (Русија, Белорусија, Казахстан, Јерменија и Киргистан) ступио је на снагу крајем јуна 2021. године. Споразум о партнерству, трговини и сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, као и пратеће заједничке декларације, ратификоване су у периоду јун-јул 2021. године.

## **б) Репорте**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 18: УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА И УКЛАЊАЊЕ ПРЕПРЕКА ТРГОВИНИ**

#### **1. Опис структурне реформе**

<sup>151</sup> Извор: НБС, Платни биланс, [https://nbs.rs/sr\\_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika](https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika)

<sup>152</sup> Извор: РЗС, Спољнотрговинска робна размена август 2022., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221272.pdf>

<sup>153</sup> Извор: Trade map,

[https://www.trademap.org/Bilateral\\_TS.aspx?nvpm=1%7c688%7c%7c%7c42%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c688%7c%7c%7c42%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1)

<sup>154</sup> Извор: РЗС, Спољнотрговинска робна размена, коначни подаци 2021, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20220715-spoljnotrgovinska-robna-razmena-konacni-podaci-2021/>

Циљ реформе је интензивирање, унапређење, диверсификација и даљи раст спољне трговине Републике Србије како на регионалном, тако и на глобалном нивоу. Активности су усмерене и на јачање конкурентности домаћих компанија ради припреме за чланство у ЕУ и лакшег укључивања у тржишну утакмицу која постоји на јединственом европском тржишту. Такође, реформом се посебно унапређује регионална сарадња. Република Србија наставља активности усмерене ка остварењу чланства у СТО, а односе се на решавање питања постојеће забране спољнотрговинског промета ГМО производа у Републици Србији и окончање отворених билатералних преговора са појединим чланицама СТО, који су додатно отежани актуелном ситуацијом у међународним односима. У циљу даље трговинске интеграције у региону, предвиђене Акционим планом АП ЗРТ, спроводиће се активности на имплементацији обавеза из СЕФТА Додатног протокола 5, СЕФТА Додатног протокола 6 и наставку преговора о СЕФТА Додатном протоколу 7. Пандемија Ковид-19 условила је да се одређене активности, посебно оне везане за преговоре, временски редефинишу и прилагоде новонасталим околностима. У оквиру рада Националног координационог тела за олакшавање трговине (НКТОТ), а уз учешће приватног сектора, радиће се на имплементацији Акционог плана за 2022-2023 у циљу уклањања препрека трговини, посебно техничких и фитосанитарних мера, као и олакшавању царинских процедура. Структурна реформа је пренета из претходне године, пре свега имајући у виду да предвиђене активности подразумевају дужи временски оквир за спровођење (постизање договора, усаглашавање регионалних иницијатива и споразума, ратификација и спровођење договореног).

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Преговори о приступању СТО - билатерални преговори, усвајање прописа усаглашаних са СТО правилима и принципима												
2.	АП ЗРТ – СЕФТА - Имплементација Додатног протокола 5 о олакшавању трговине												
3.	АП ЗРТ - СЕФТА: Имплементација Додатног протокола 6 о трговини услугама												
4.	АП ЗРТ – СЕФТА: Усвајање и имплементација Додатног протокола 7 о решавању спорова												
5.	Спровођење активности дефинисаних Акционим плановима за 2022. и 2023. у оквиру НКТОТ и усвајање Акционих планова НКТОТ за 2024. и 2025. и њихово спровођење												

## 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међурезултат (2022)	Циљна вредност (2025)
Обим спољне трговине Србије – свет	41,4 милијарде евра	62 милијарде евра <sup>155</sup>	80 милијарди евра
Оцена о испуњености мера за олакшавање трговине коју је Република Србија добила према УН глобалном	61,3%	72,4% (2021) <sup>157</sup>	78%

<sup>155</sup> Експертска процена на основу постојећег тренда

<sup>157</sup> Последња оцена испуњености мера за олакшавање трговине је објављена 2021. године. Наредни извештај се очекује 2023. године.

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Ступање у чланство СТО, унапређење трговине кроз примену СЕФТА додатних протокола, као и активности НКТОТ на плану олакшања трговине имаће значајан утицај на уклањање трговинских баријера, а самим тим и на повећање конкурентности српских предузећа на регионалном тржишту, као и на раст и даљи развој српске економије. Позитиван утицај на конкурентност се огледа, између осталог, и на смањење трошкова обављања спољнотрговинског промета робе, скраћење временског оквира за обављање процедура на граничним прелазима, као и међусобно признавање исправа и наставак усклађивања са ЕУ регулативом у области слободног протока робе.

#### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Описане активности ће имати позитиван утицај на пораст запошљавања и остваривање принципа родне равноправности. Очекује се да реформа има позитиван утицај на смањење сиромаштва, док је по питању приступа здравственој заштити неутрална.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину и климатске промене.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Криза услед актуелне геополитичке ситуације у свету - потенцијално увођење ванредних трговинских мера од стране најзначајнијих спољнотрговинских партнера, као и са стране РС	Средња	Координација са најважнијим трговинским партнерима у циљу амортизације негативних ефеката потенцијалних трговинских ограничења.
Приступање СТО подразумева мултилатералне преговоре, па окончање процеса зависи и од других учесника (чланица СТО, при чему су поједине директно укључене у актуелну ситуацију у Украјини)	Висока	Затварање билатералних преговора са чланицама СТО. С тим у вези, доношење закона о ГМО олакшаће билатералне преговоре са неким чланицама СТО.
Увођење заштитних мера ЕУ (на одређене производе од челика)	Висока	Активности на искључивању Србије са листе земаља на које се примењују ЕУ заштитне мере.

### 5.2.7. Област РЕФОРМА ТРЖИШТА ЕНЕРГЕТИКЕ

Ова област и релевантне реформе анализирани су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 3. Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта.*

<sup>156</sup> Глобални преглед (UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation) се објављује на сваке две године, а обухвата приказ 143 економије широм света и то кроз анализу примене мера које се односе на имплементацију одредби Споразума о олакшању трговине Светске трговинске организације (СТО). На основу информација из упитника експерти УН врше евалуацију оствареног напретка у појединачним земљама.

## 5.2.8. Област РЕФОРМА ТРЖИШТА ТРАНСПОРТА

### а) Анализа главних препрека

У области транспорта постоји висока усаглашеност са правним тековинама ЕУ. Потребно је усвојити свеобухватну стратегију развоја саобраћаја и општи мастер план, стратегију интелигентних транспортних система и акциони план, поједноставити процедуре на граничним прелазима, успоставити планове одржавања железничке и путне инфраструктуре засноване на процењеним трошковима, унапредити ниво безбедности и квалитет инфраструктуре у саобраћају, ојачати институционалне капацитете и успоставити комбиновани/интермодални транспорт.

С тим у вези, у претходном периоду је започета **израда Националне стратегије развоја саобраћаја за период 2023-2030. године** у оквиру Пројекта унапређења транспорта и трговине на Западном Балкану. У склопу ових активности, биће припремљена и **Национална ИТС Стратегија** која ће поред друмског обухватити и железнички саобраћај у смислу имплементације савремених ИТС технологија и иновација. Припрема адекватне секторске стратегије, а нарочито израда ИТС Стратегије ће довести до стварања одговарајућег правног оквира за даље унапређење инфраструктурних капацитета, али и безбедности саобраћајног система у целини.

**Потребно је довршити реконструкцију постојећих и изградити нове деонице путева.** Реализација инфраструктурних пројеката у великој мери зависи од дужине трајања поступака експропријације и ефикасности рада катастра непокретности. У оквиру аутопута Рума-Шабац-Лозница почели су радови на изградњи саобраћајнице Шабац-Лозница дужине 55 км, а планиран је завршетак радова до краја септембра 2024. У току су радови на релацији деонице Појате-Крушевац у оквиру Моравског коридора (Појате-Прељина 109,6 км), а завршетак целог пројекта је планиран до марта 2024. Настављена је изградња аутопута Београд-Сарајево (деоница Сремска Рача-Кузмин 18 км), а тренутно се одвијају радови на мосту преко реке Саве дужине од 1,3 км. Започети су радови на изградњи деонице 1 (Жежељев мост - петља за Е-75 – Парагово) Фрушкогорског коридора. Завршена је изградња сектора Б5 у оквиру Обилазнице око Београда и планиран је завршетак радова на свим секторима до краја марта 2023. Ова обилазница ће значајно допринети смањењу фреквенције теретног саобраћаја и смањењу загађености ваздуха у Београду. У плану је изградња наставка Обилазнице - Сектора Ц, од Бубањ Потока до Винче и Панчева. Отпочели су радови на изградњи обилазнице око Новог Сада са мостом преко Дунава, а планиран завршетак је током 2024. године. Планирана је изградња модерног ауто-пута Београд-Темишвар што ће допринети повећању прекограничне сарадње у области транспорта.

**Комунална инфраструктура је застарела и неопходна су додатна улагања.** Изграђено је укупно 160 км нове канализационе инфраструктуре у првој половини 2022. године, док се очекује укупно 300 км нове канализационе инфраструктуре и 4 постројења за прераду отпадних вода до краја 2022. године. Настављена је реализација пројекта „Чиста Србија“ и очекује се да највећи део радова буде завршен до краја 2023. године. Планирана је изградња 7.000 км канализационе инфраструктуре и изградња више од 500 постројења за пречишћавање отпадних вода у наредних пет година.

**Неопходно је ускладити цену путарине тако да одговара трошковима потребним за изградњу и одржавање путне инфраструктуре и повећати пропусну моћ наплатних станица.** Прелазак на нов систем редовног одржавања путева заснованог на учинку је у току. Наплата путарине у Републици Србији се спроводи у оквиру 66 наплатних станица, на дужини од 830 километара ауто-путева. У току је пројекат проширења 26 наплатних станица, у циљу повећања капацитета и несметаног проласка возила кроз наплатне

станице. У експанзији је број корисника електронске наплате путарине (преко 420.000 активних корисника ТАГ-уређаја и више од 250 дистрибутивних места). Приходи од путарина су повећани за 28,2% мг, док је број возила у друмском саобраћају већи за 13,7 милиона (раст од 14,22% мг) у 2021.<sup>158</sup> години. Број електронских наплата путарина је повећан за 28,86% мг у 2021. Остварен је већи обим путничких (раст од 12,2% мг) и нетонских километара (раст од 30,6% мг) у друмском саобраћају у 2021.<sup>159</sup> Укупан број путничких возила која су ушла у Србију већи је за 46,1% мг, а излаз путничких возила из Србије је повећан за 51,1% мг у 2021. (раст улаза за 5,1% мг и раст излаза за 25,3% у Q1 2022)<sup>160</sup>. У наредном периоду потребно је остварити већи степен регионалне сарадње у погледу интероперабилности електронске наплате путарина.

**Развој путничког и теретног железничког саобраћаја су ограничени услед постојања застареле железничке мреже.** У циљу развоја и унапређења железничке мреже потребно је: повећати степен електрификације пруга, остварити веће осовинско оптерећење на мрежи, омогућити обављање саобраћаја на мрежи при брзини већој од 100 км/ч и унапредити управљање имовином железнице. Унапређење процеса издавања дозвола за машиновође и сертификата о безбедности за железничка предузећа, уз додатно јачање механизма узајамног признавања железничких возила би допринело даљем отварању и либерализацији железничког тржишта. Потребно је усвојити план примене Европског система управљања железничким саобраћајем (ERTMS) уз даље усклађивање Изјаве о мрежи. У већој мери је потребно користити капацитете железничког саобраћаја, што би допринело очувању животне средине и спровођењу процеса зелене транзиције.

Укупна дужина железничке мреже у Србији износи 3.348,1 км (електрифицирано 1.273,7 км)<sup>161</sup>. Превоз на јавној железничкој инфраструктури обављало је 14 железничких превозника у 2021. Највећи удео у броју реализованих траса имају „Србија Воз“ а.д. (59,9%) и „Србија Карго“ а.д. (28,8%), док приватни превозници имају удео од 11,3%<sup>162</sup>. Остварено је 191 милион путничких км (раст од 21,7% мг) и 2,9 милијарде нетонских км (раст од 6,5% мг) у железничком саобраћају у 2021.<sup>163</sup> У 2021. години је укупно реконструисано и изграђено 86 км регионалних и локалних пруга, док су у 2022. години завршени радови који се тичу реконструкције и изградње 52 км регионалних и око 143 км магистралних пруга. .

Завршени су радови на брзој прузи Београд-Нови Сад, а возови су пуштени у саобраћај од 19. марта 2022. године. Окончани су радови на модернизацији пруге Јајинци-Мала Крсна дужине 68,8 км и комерцијални саобраћај се одвија од 22. јуна 2022. У току су радови на прузи Нови Сад-Суботица-Хоргош (107,4 км), а планиран завршетак је до априла 2024. године. Деоница Суботица-Хоргош је завршена у августу 2022. године. Планирана је реконструкција 55 железничких станица у 2022. године. Како би се омогућио даљи развој железничке инфраструктуре, планирано је демонтирање и уклањање око 435 км старих пруга у Републици Србији.

Усвојен је *Закон о метроу и градској железници* („Службени гласник РС“, број 52/21) као правни оквир за успостављање метро система и потписан је Меморандум о разумевању за пројекат „Београдски метро“. Предвиђено је да прва линија метроа буде

<sup>158</sup> Годишњи извештај о наплати путарине ЈП „Путеви Србије“, [https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/suiss/UISS\\_godisnji\\_izvestaj\\_2021.pdf](https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/suiss/UISS_godisnji_izvestaj_2021.pdf)

<sup>159</sup> Извор: РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221177.pdf>

<sup>160</sup> Извор: РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221153.pdf>

<sup>161</sup> Извор: Извештај о регулисању тржишта железничких услуга за 2021. годину, [https://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o\\_regulisanju\\_trzista\\_zeleznickih\\_usluga\\_za\\_2021.pdf](https://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o_regulisanju_trzista_zeleznickih_usluga_za_2021.pdf)

<sup>162</sup> Извор: Извештај о регулисању тржишта железничких услуга за 2021. годину, [https://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o\\_regulisanju\\_trzista\\_zeleznickih\\_usluga\\_za\\_2021.pdf](https://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20o_regulisanju_trzista_zeleznickih_usluga_za_2021.pdf)

<sup>163</sup> Извор: РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221177.pdf>

завршена до 2028. године, док је планирани рок завршетка целог пројекта предвиђен до 2033. године. Београдски метро ће у систем враћати до 20% енергије, што је посебно важно са аспекта заштите животне средине. Планирано је да прва линија метроа има 28 возова са по 3 вагона који ће превозити 435 људи.

**Неопходно је олакшати процедуре на граничним прелазима, унапредити безбедност саобраћаја и јачати капацитете инспекцијских служби.** Број саобраћајних незгода повећан је за 12,8% мг, док је број настрадалих лица већи за 11,4% мг у 2021.<sup>164</sup> године. Процењује се да је у 30% смртних исхода на путевима до незгоде дошло због тога што је саобраћајна сигнализација уништена или украдена. Присутно је повећање саобраћајне сигнализације, нарочито у зонама образовних установа и на местима означеним као „црне рупе“. Технички преглед возила је унапређен усвајањем *Правилника о безбедносним седиштима* („Службени гласник РС“, број 126/20) и *Правилника о техничком прегледу моторних возила* („Службени гласник РС“, број 31/18, 70/18, 62/22). Започета је реализација пројекта модернизације граничног прелаза Хоргош, а планирани завршетак радова је у другој половини 2023. године. У току је израда *Стратегије безбедности саобраћаја од 2022. до 2030. године*. У наредних годину дана планирано је постављање опреме за осигурање на 35 путних прелаза, што ће допринети повећању безбедности на прелазу пута преко железничке пруге. Неопходно је у наредном периоду усвојити нови закон о безбедности саобраћаја на путевима и наставити са уговарањем одржавања путева заснованом на учинку. Потребно је проширити капацитете Дирекције за железнице као регулаторног тела и тела надлежног за безбедност железничког саобраћаја. Присутна су кашњења у успостављању: методологије за обрачун накнада за приступ колосеку, новог модела за одређивање цена за приступ железничкој инфраструктури и ИТС-а у свим видовима саобраћаја.

**Потребно је успоставити и јачати капацитете комбинованог/интермодалног транспорта.** Започета је изградња Интермодалног терминала у Батајници у септембру 2020. Планирана је изградња приступних друмских и железничких саобраћајница, површина за складиштење и маневрисање и административног објекта. Финансијска средства су обезбеђена кроз подршку путем ИПА пројеката и из буџета РС. Неопходно је у наредном периоду интензивирати радове на овом терминалу и усвојити техничке спецификације за интероперабилност.

**Остварен је висок степен усклађености са правним тековинама ЕУ у областима поморског транспорта и транспорта унутрашњим водним путевима.** Потенцијал водног саобраћаја није у потпуности искоришћен и потребно је остварити већу интероперабилност са железничким и друмским саобраћајем. У циљу јачања регионалне сарадње потребно је извршити хармонизацију лучких тарифа и превазићи административне баријере. Усвојен је *Правилник о минималним лучким тарифама* („Службени гласник РС“, број 29/22) којим се утврђују минималне таксе које лучки оператери наплаћују за одређене врсте услуга и терета. Укупан обим превоза терета на унутрашњим водним путевима у Републици Србији износи 15,9 милиона тона у 2021. што представља раст од 3,2% у односу на 2020.<sup>165</sup> Најчешће претоварена врста терета јесу шљунак, песак и камени агрегати, који заједно чине 30,9% претовара. Расту обима претовара је највише допринело повећање пословне активности у сектору грађевинарства. Настављена је примена РИС, као и активно учешће у оквиру стратегија ЕУ за развој Дунавског региона и Јадранско-јонског региона.

**Застарели постојећи инфраструктурни капацитети у области унутрашњег водног транспорта ограничавају брзину претовара у српским лукама и ниво**

<sup>164</sup> Извор: РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221071.pdf>

<sup>165</sup> Извор: Агенција за управљање лукама



**конкурентности српске робе на иностраном тржишту**, али се континуирано унапређују. Неопходно је наставити инвестирање у инфра и супраструктуру којом ће се обезбедити услови за прихват и услуживање потреба појединачних пловила, уз обезбеђивање чартера (*rent-a-boat* сервис). Потребно је унапређење лучких капацитета и њихово укључивање у Трансевропску транспортну мрежу (ТЕН-Т) речних лука. Отворено је међународно путничко пристаниште у Костолцу<sup>166</sup>. Успостављено је лучко пристаниште у Бољевцима у складу са *Уредбом о утврђивању лучког подручја пристаништа за посебне намене за претовар нафте и нафтних деривата у Бољевцима* („Службени гласник РС“, број 77/22). Обезбеђена су финансијска средства за потребе реконструкција преводнице Ђердап 2 (60% кредит ЕИБ и 40% СЕФ фонд - *Connecting Europe Facility Fund*). У оквиру пројекта „Уклањање потопљене немачке флоте из Другог светског рата из Дунава“ завршена је израда документације и обезбеђена су финансијска средства (кредит ЕИБ и бесповратна средства Западнобалканског инвестиционог оквира), док се тренутно врши избор извођача радова. Започели су радови на модернизацији луке Нови Сад, што ће омогућити повећање капацитета за складиштење робе. У току је изградња марине у Великом Градишту<sup>167</sup>. Почетак радова на реконструкцији Луке Београд се очекује крајем 2023. године. Планиран је почетак реализације пројекта „Унапређење услова за превођење бродова у оквиру бране на Тиси“, чиме ће се повећати транспорт робе на релацији Србија-Мађарска. Планирана је израда пилот студије, односно мастерплана за развој лука у Прахову, Бачкој Паланци и Богојеву.

**У области ваздухопловства достигнут је добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ.** Оперативни су међународни аеродроми „Никола Тесла“ у Београду, „Константин Велики“ у Нишу и „Морава“ код Краљева. Изводе се радови на модернизацији аеродрома „Никола Тесла“ у Београду, што ће допринети повећању годишњег капацитета са 6 милиона на скоро 14 милиона путника годишње. Изграђена је нова топлана на београдском аеродрому, што ће омогућити смањење емисије CO<sub>2</sub> за 3.000 тона<sup>168</sup>. Започета је изградња нове терминалне зграде на аеродрому „Константин Велики“ у Нишу, што ће повећати годишњи капацитет на 1,5 мил. путника, омогућити већи број летова и убрзати прекограничне процедуре. На аеродрому „Никола Тесла“ у Београду број путника је повећан за 73% мг, а број комерцијалних летова је већи за 45% мг у 2021.<sup>169</sup> години, док су у Q1 2022. години бележи повећање броја путника за 2,6 пута и раст броја летова за 73,7% мг<sup>170</sup>. На Аеродрому „Константин Велики“ у Нишу смањен је број путника за 5,1% мг и забележен пад превезене робе за 40,5% мг у 2021.<sup>171</sup> године, док је у периоду јануар-јун 2022. године остварен раст броја путника за 6,9 пута и пад превезене робе за 68,7% мг.

Како би се спречили поремећаји на тржишту енергената и друге робе од виталног значаја, донета је *Уредба о привременој мери утврђивања приоритета превоза у железничком саобраћају који се обавља на мрежи пруга Републике Србије* („Службени гласник РС“, број 77/22). Ова мера се односи на превоз одређених категорија робе на утврђеним релацијама који обавља „Србија Карго“ а.д.

## **б) Реформе**

<sup>166</sup> Извор: Агенција за управљање лукама

<sup>167</sup> Извор: Агенција за управљање лукама

<sup>168</sup> Извор: Аеродром Никола Тесла

<sup>169</sup> Извор: VINCI Airports – саобраћај за 2021. годину,

[https://beg.aero/sites/belgrade/files/pdf/putnicki\\_saobracaj\\_i\\_komercijalne\\_avio\\_operacije\\_na\\_dan\\_31\\_decembar\\_2021\\_g.pdf](https://beg.aero/sites/belgrade/files/pdf/putnicki_saobracaj_i_komercijalne_avio_operacije_na_dan_31_decembar_2021_g.pdf)

<sup>170</sup> Извор: VINCI Airports – саобраћај на дан 31. март 2022

<sup>171</sup> Извор: Аеродром „Константин Велики“ Ниш, <https://ini.aerodromisrbije.rs/statistika/>

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 19: УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ И БЕЗБЕДНОСТИ У ЖЕЛЕЗНИЧКОМ САОБРАЋАЈУ**

### **1. Опис структурне реформе**

Активности на реформи железничког сектора Република Србија интензивно спроводи од 2015. године, почев од оснивања нових железничких предузећа, успостављања законодавног оквира, отварања тржишта, унапређења пословања предузећа, решавања питања дугова и вишка имовине, оптимизације броја запослених и рационализације мреже. Паралелно се улажу и напори у стварање услова за трајно одрживо пословање предузећа, даље отварање тржишта и унапређења услуга у складу са ЕУ прописима, стандардима и праксом. Унапређује се железничка инфраструктура кроз пројекте реконструкције, модернизације и изградње пруга и других капацитета, а у складу са Националним програмом јавне железничке инфраструктуре за период од 2017-2021. године (у току је припрема новог планског документа).

Главне активности у наредном периоду, с обзиром да су у завршној фази усаглашавање закона са IV пакетом железничких ЕУ прописа и доношење нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури, су: 1) примена нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури, што има за циљ обрачун цена приступа које су засноване на стварним трошковима чиме ће се омогућити предвидљивије тржиште железничких услуга, 2) подизање нивоа безбедности на путним прелазима што ће имати за циљ унапређење безбедности железничког саобраћаја односно смањење броја саобраћајних незгода и 3) стварање услова за унапређење ефикасности железничког путничког саобраћаја кроз унапређени уговорни однос, нове услуге, промотивне активности и унапређење ефикасности пословања (продајне мреже, енергетске ефикасности, управљања ресурсима).

Сва улагања у железницу директно доприносе спровођењу Европског зеленог договора, с обзиром на све техничке одлике и еколошку повољност овог вида превоза.

### **2. Планиране активности по годинама**

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Примена нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури												
2.	Подизање нивоа безбедности на путним прелазима												
3.	Стварање услова за унапређење ефикасности железничког путничког саобраћаја												

### **3. Индикатори ризика**

Показатељ	Почетна вредност (2016)	Међурезултат (2021)*	Циљна вредност (2025)
Количина превезене робе	11.896.000	9.337.300	13.070.200
Број превезених путника	6.092.000	2.777.309	6.701.200
Број железничких несрећа	253**	254	150
Километри реконструисаних (обновљених) пруга (кумулативно од 2015. године)	36,3	1030	1.092,3

\* Разлог погоршања појединих индикатора резултата у 2021. години су Ковид мере, али и велики број инфраструктурних радова на железничкој мрежи пруга у Републици Србији.

\*\* Податак за 2017. годину, имајући у виду да су се пре 2017. године ванредни догађаји класификовали на другачији начин.

### **4. Очекивани утицај на конкурентност**

Реформа железничког сектора за коначан циљ има повећање конкурентности, не само унутар железничког сектора, где ће се цене транспортне услуге формирати искључиво како диктирају понуда и потражња, већ и повећање конкурентности железнице у односу на друге видове саобраћаја.

Досадашњом реформом омогућено постојање отвореног тржишта на националном нивоу на коме тренутно, поред два државна, активно послује и 14 приватних железничких превозника, а очекује се даљи раст њиховог броја.

И даље се ради на повећању ефикасности реструктурираних предузећа, али имајући у виду садашњи степен развоја тржишта, корисници железничких услуга у теретном саобраћају већ имају бенефит у смислу избора превозника.

Поред тога, инвестиције у капиталне пројекте утичу на раст индустријске производње, запошљавање домаће привреде, смањење броја незапослених и на раст БДП-а.

### **5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања**

### **6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити**

Повећање привредних активности и рада привреде доприноси повећању броја запослених код учесника и корисника услуга у железничком саобраћају, што директно утиче на смањење сиромаштва.

Код повећања броја запослених у великој мери се узима у обзир родна равноправност.

### **7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене**

Унапређењем железнице као транспортног система, остварује се позитиван утицај на животну средину, имајући у виду да се железница сматра еколошки повољним, чак и „најчистијим“ видом превоза. Ова карактеристика железнице последица је њених техничко-експлоатационих карактеристика, тј. да је за одређени утрошак енергије могуће превести већу количину робе и путника у односу на друге конкурентне видове превоза, али и због употребе електричне енергије као погонског горива. Из свих ових разлога повећање удела железнице на тржишту транспортних услуга директно доприноси остварењу циљева *Green Deal-a*.

### **8. Потенцијални ризици**

<b>Ризик</b>	<b>Вероватноћа за остваривање ризика</b>	<b>Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика</b>
Губитак робе и путника као последица великог обима радова на инфраструктури	Висока	Ефикаснија реализација пројеката од стране ИЖС, обезбеђивање алтернативних превозних праваца и уклањање свих препрека како би се обављао саобраћај без застоја, додатне активности за унапређење путничког саобраћаја.

## **5.2.9. Област ПОЉОПРИВРЕДА, ИНДУСТРИЈА И УСЛУГЕ**

### **а) Анализа главних препрека**

**Релативно високо учешће БДВ сектора пољопривреде, шумарства и рибарства и производње прехранбених производа у укупном БДП Републике Србије (6,3% и 2,4% у 2020. и 6,5% и 2,3% у 2021. години) делимично је одраз повољних природних услова (географска позиција, природна богатства, климатски фактор) и ресурса за пољопривредну производњу (коришћено пољопривредно земљиште чини око 40% територије), али и последица ниског технолошког нивоа остатка привреде. Пољопривредни потенцијал није у потпуности искоришћен услед недовољне технолошке развијености у свим пољопривредним гранама и слабе насељености руралног подручја. Са друге стране, уочава се да је у односу на пре пет година, приход спољнотрговинске размене у пољопривреди вишеструко увећан, што је директно допринело расту БДП<sup>172</sup>. У пољопривреди ради око 12,3% укупног броја запослених у 2021. години (213,4 хиљада формално запослених, али и 212,9 хиљада неформално запослених)<sup>173</sup>. Због посебних карактеристика и услова сезонског рада у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства, нови закон омогућава поједностављен начин радног ангажовања лица и плаћања пореза и доприноса за рад на пословима који су сезонског карактера.**

Остварена вредност извоза пољопривредно-прехранбених производа износила је близу **4,2 млрд. евра у 2021. години (петина укупног извоза Србије)** и за 15,9% је већа од остварене вредности извоза у 2020. години<sup>174</sup>, односно 36% у односу на петогодишњи просек (2016–2020). Истовремено, остварена вредност увоза пољопривредно-прехранбених производа износила је око **2,5 млрд. евра**, што је више за 8,6% мг, а 37,1% више у односу на петогодишњи просек. **Тренд раста суфицита** у размени пољопривредно-прехранбених производа настављен је и током 2021. године, уз остварену вредност од око 1,8 млрд. евра, што је до сада највећи остварен суфицит у размени (у односу на 2016. годину већи је за 22%). Степен покривености увоза извозом ових производа износио је 172,9% у 2021. Упркос повећању удела прерађених производа у претходних 10 година, **у постојећој структури извоза и даље доминирају примарни пољопривредно-прехранбени производи са око 70%** (петогодишњи просек)<sup>175</sup>.

**Економска слабост највећег броја пољопривредних субјеката** (газдинстава и других правних облика) **уз ниску техничко-технолошку опремљеност, главни су изазови на путу повећања приноса у пољопривреди.** Највећи број газдинстава је мале или средње величине и практикује екстензивну производњу, без специјализоване производње у одређеном сектору. Газдинства до 5 ха чине 71,47% укупног броја, док је просечна површина коришћеног пољопривредног земљишта на нивоу Републике Србије 6,16 ха<sup>176</sup>. Фарме таквог просека су премале да би биле конкурентне, како за директну продају на европском тржишту, тако и за продају сировина за прераду. Постојеће мере подршке малим газдинствима за достизање националних стандарда нису перманентне и нису прилагођене малим газдинствима, а добар део газдинства није ни обухваћен мерама националне подршке<sup>177</sup>. Процес комасације, који је уређен *Законом о пољопривредном земљишту* („Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 65/2008 - др. закон, 41/2009, 112/2015, 80/2017 и 95/2018 - др. закон) је неефикасан. Просечно трајање поступка од усвајања програма комасације од стране скупштине ЈЛС до увођења власника у посед за комасациона подручја које износи око 3 године и 4 месеца<sup>178</sup>. Због уситњених поседа, значајан удео обрадивог земљишта остаје необрађен, што одвраћа инвестиције у

<sup>172</sup> Извор: МПШВ

<sup>173</sup> РЗС, Анкета о радној снази, 2021; обрада РСЈП, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225682.pdf>

<sup>174</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221021.pdf>

<sup>175</sup> Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2021. години, МПШВ, јун 2022.

<sup>176</sup> РСЗ Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20196002.pdf>

<sup>177</sup> Smallholders and family farms in Serbia, FAO, 2019.

<sup>178</sup> <https://naled.rs/htdocs/Files/01428/Komasacija-vodic-web.pdf>

пољопривреду, кочи раст продуктивности и отежава запошљавање (усвајање нових закона *о пољопривредном земљишту* и *о комасацији* очекује се до краја 2023. године). Нето прилив СДИ у пољопривреду кумулативно је износио 470,5 милиона евра у периоду 2015-2021. године, односно 2,2% укупног прилива СДИ у Републику Србију у истом периоду, што показује да овај сектор није довољно привлачан за стране инвеститоре<sup>179</sup>. Ефикаснијој расподели и коришћењу пољопривредног земљишта и транспарентности у додели уговора за коришћење треба да допринесе развијен ИТ систем за локалне самоуправе<sup>180</sup>.

**Самосталан рад без тенденције ка удруживању, недовољан ниво инвестиција у пољопривреду и фрагментисан тржишни ланац ограничавају развој пољопривредне делатности.** Неопходно је подржати инвестиције у секторима где Република Србија има компаративне предности (сектори производње воћа, поврћа, сточарства), унапредити менаџмент у пословању и пружити адекватну логистичку подршку, уз пуну примену *Закона о уређењу тржишта пољопривредних производа* („Службени гласник РС“, број 67/21).

**Смањење броја сеоског становништва и исељавање младих последица је лошег економског положаја руралног становништва и неповољних инфраструктурних услова.** Комасација мора бити пропраћена и изградњом пољопривредне инфраструктуре, путева и мреже за наводњавање и одводњавање. На територији Републике Србије само 63% општинских путева сматра се савременим путевима (путеви прекривени асфалтом, бетоном и коцкама). Најповољнија ситуација је у Средњобанатском округу (98,5% општинских путева су савремени путеви), а најнеповољнија у Пчињском округу где само 31,1% општинских путева спада у категорију савремених путева. За меру *Унапређење и развој руралне инфраструктуре* расписана су два јавна позива<sup>181</sup> током 2021.<sup>182</sup> и 2022.<sup>183</sup> године финансирана из националног буџета – исплаћена су средства у износу од 542,5 милиона динара за 36 одобрена захтева.

Треба убрзати припреме за акредитацију *Мере 6 ИПАРД III програма – Инвестиције у руралну јавну инфраструктуру*, уз увећавање средстава на националном нивоу. Код спровођења националних мера подршке руралном развоју, као и код акредитованих ИПАРД мера које се тренутно спроводе, млади пољопривредници (физичко лице, млађе од 40 година на дан подношења захтева за одобравање пројекта) имају предност приликом бодовања и рангирања пројеката/корисника. Осим тога, у оквиру ИПАРД III Програма, млади пољопривредници моћи ће да остваре увећану јавну подршку до 70% у односу на остале кориснике, код којих је јавна подршка до 60% укупних прихватљивих трошкова инвестиције. Највећа промена је забележена у обиму националних средстава пласираних у подстицаје за диверзификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима, захваљујући динамичном расту подршке младима у 2020. години. Пољопривредници морају бити уписани у Регистар пољопривредних газдинстава (РПГ) и морају да се налазе у активном статусу како би могли да конкуришу за средства из националних субвенција или из ИПАРД фонда. Тренутно је у РПГ уписано 424.266

<sup>179</sup> НБС, Страна директна улагања, нето обавезе, по делатностима, обрада РСЈП, [https://nbs.rs/sr\\_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/)

<sup>180</sup> Утицај Информационог система за управљање пољопривредним земљиштем, <https://upz.minpolj.gov.rs/download/GIZ%20Uticaj%20IS%20za%20upravljanje%20poljoprivrednim%20zemljistem.pdf>

<sup>181</sup> У складу са Правилником о подстицајима за инвестиције за унапређење и развој руралне јавне инфраструктуре (1. јул 2022.)

<sup>182</sup> Први Јавни позив је расписан 23. јула 2021. године - поднето је укупно 93 захтева, усвојено 19 захтева и исплаћено је 234,5 милиона динара.

<sup>183</sup> Други Јавни позив је расписан 11. јануара 2022. године - поднето је укупно 97 захтева, усвојено 17 захтева и исплаћено 308 милиона динара.

активних пољопривредних газдинстава<sup>184</sup> (ПГ) од чега је 420.294 регистровано у статусу породичног ПГ чији је носилац физичко лице, док само 3.962 регистрованих ПГ има статус правног лица. Овакав однос указује на неповољан пословни амбијент за развој пољопривредне делатности. За меру *Унапређење економских активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима*<sup>185</sup> расписан је конкурс<sup>186</sup> током 2021. године финансиран из националног буџета – реализација је у току (закључно са 30. новембром 2022. године); поднет је 171 захтев – обрађено 72 захтева, од чега је усвојено 62 захтева за финансирање са одобреним средствима у износу од 99,3 милиона динара.

**Учешће наводњаваних површина је ниско и износи око 4,6%<sup>187</sup> укупне површине коришћеног пољопривредног земљишта (7-8% у Европи).** Кроз започете и планиране инвестиционе пројекте стварају се услови за наводњавање око 100.000 ha додатних површина пољопривредног земљишта. Набавка система за наводњавање за пољопривредна газдинства је подржана кроз националне мере подршке руралном развоју и ИПАРД програм.

**Недовољно ефикасни механизми за борбу против суша и других временских непогода умањују приносе у односу на потенцијале.** Да би се смањиле штете које настају услед елементарних непогода, Влада субвенционише премије осигурања. Обим одређених средстава за ову меру се годинама повећавао. Број осигураних газдинстава је порастао од 2006. године са 2.594 на 29.707 поднетих захтева (28.576 захтева за осигурање биљне производње, односно 1.131 захтев за осигурање животиња) у 2021. када је исплаћено близу 2,8 милиона евра.

**Ограничен број особа које су ангажоване и обучене у Управи за аграрна плаћања довео је до спорије обраде захтева, а процес обраде додатно је успорен због подношења непотпуних захтева од стране корисника, те због комплексних административних процедура.** Од почетка спровођења ИПАРД II програма бележи се велико интересовање пољопривредника чему сведочи податак да је закључно са 20. октобром 2022. године у оквиру 13 објављених јавних позива поднето 3.178 захтева, од чега је одобрено 1.105 пројеката у износу од 99,7 милиона евра, а исплаћено 600 пројеката корисника у износу од 29,4 милиона евра доприноса ЕУ. Као и до сада, *Мера 1 - Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава за набавку нових трактора* има највећи одзив. Недовољна апсорпција средстава из ИПАРД II програма до краја његовог трајања, може да доведе до повраћаја неискоришћених средстава у буџет ЕУ. Постоје велика кашњења у испоруци опреме и машина, јер су ланци снабдевања успорени као последица пандемије, недостатка радне снаге и материјала, инфлације, несташице енергената и др.

**Будући правни оквир у области пољопривреде у Републици Србији укључиће циљеве и активности Европског зеленог договора (*The European Green Deal*), у смислу успостављања праведног, здравог и еколошки прихватљивог тржишног ланца прехранбених производа, а кроз активности смањења употребе пестицида, вештачког ђубрива и антибиотика, као и смањења ризика њиховог коришћења с једне стране, и унапређења заштите животне средине и очувања биодиверзитета, с друге стране. У складу са овим планом је и ИПАРД III програм за Републику Србију усвојен од стране ЕК Сprovedбеном одлуком број С (2022) 1537 од 9. марта 2022. године. Све инвестиције**

<sup>184</sup> Портал отворених података, <https://data.gov.rs/sr/datasets/rpg-broj-svikh-registrovanikh-poljoprivrednikh-gazdinstava-aktivna-gazdinstva/>

\*без података за Косово и Метохију

<sup>185</sup> Мера је део Националног програма руралног развоја, а има за циљ да подстакне раст, запошљавање и одрживи развој у руралним подручјима и допринесе смањењу територијалних друштвених и економских развојних диспропорција.

<sup>186</sup> У складу са Правилником о подстицајима за унапређење економских активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима (24. септембар 2021), у које спада подршка развоју руралног туризма и очувања старих заната.

<sup>187</sup> РЗС, Структура пољопривредних газдинстава, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201922002.pdf>

у механизацију и опрему које су предмет подршке морају да задовоље стандарде који се тичу емисије штетних гасова. Планирано је поједностављење и дигитализација седам административних поступака до краја 2023. године. Уведена су и авансна плаћања како би се повећала искоришћеност средстава, али с обзиром да се за износ аванса тражи средство обезбеђења пословне банке, треба сагледати ефектност ове мере.

**Контрола у процесу управљања средствима за заштиту биља је недовољна, уз недостатак специфичних знања и слабе обучености пољопривредника за примену средстава за заштиту биља<sup>188</sup>.** У Републици Србији је регистровано 1.263 средства за заштиту биља<sup>189</sup>. Контрола присуства ових средстава у прехранбеним производима се обавља на годишњем нивоу у складу са Правилником о Годишњем програму пострегистрационе контроле средстава за заштиту биља, а на основу *Закона о средствима за заштиту биља* („Службени гласник РС“, број 17/19), али извештај о спроведеној контроли нису јавно доступни. Од 2.442 анализирана узорка увезених средстава за заштиту и исхрану биља од стране граничне фитосанитарне инспекције, 13 узорака (0,5%) није испунило дефинисане границе максимално дозвољених количина средстава за заштиту и исхрану биља у прехранбеним производима<sup>190</sup>. Поремећаји на глобалном тржишту услед рата у Украјини и чињеница да су Русија и Украјина главни произвођачи основних пољопривредних производа (пре свега пшенице, кукуруза и сунцокретовог уља) и да је Русија највећи светски извозник ђубрива, доводе до потребе за супституцијом хране и врше притисак на пораст цена основних пољопривредних инпута (ђубрива и горива).

**Индустријска производња је одржала ниво у условима пандемије, без обзира на недостатак сировина из увоза, прекид трговинских ланаца и смањење тражње** (мг раст индустрије 6,3%, прерађивачке индустрије 5,5% у 2021. години)<sup>191</sup>. Учешће индустрије у стварању укупног БДВ износило је 21,7% у 2021.<sup>192</sup> године. Опоравку индустрије допринеле су и СДИ у прерађивачку индустрију (38,3% укупних СДИ у 2021. години)<sup>193</sup>. Упркос ризику да криза произведе озбиљне поремећаје на тржишту рада, запосленост у прерађивачкој индустрији је очувана и повећана за 3,7% у 2021. години<sup>194</sup>, а такав тренд је настављен и у 2022. години када је у другом кварталу забележен раст од 0,7% (3.523 лица) у односу на просек из 2021. године<sup>195</sup>. Извоз прерађивачке индустрије је повећан за 26,1% мг у периоду јануар-јун 2022<sup>196</sup>.

**Приступ финансирању МСПП из године у годину се побољшава.** Правни оквир у области финансирања унапређен је доношењем *Закона о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом* („Службени гласник РС“, број 73/19) и *Закона о алтернативним инвестиционим фондовима* („Службени гласник РС“, број 73/19), којима се омогућавају алтернативни извори финансирања<sup>197</sup>. Успостављено је системско праћење кредитирања МСПП на месечном нивоу од 2017. године, које показује константно побољшање услова финансирања МСПП (ниже каматне стопе, дужа рочност кредита, већи обим кредита). Побољшани услови финансирања довели су до веће конкурентности сектора МСПП, чија је продуктивност (однос БДВ по запосленом) већа

<sup>188</sup> Резултати истраживања понашања корисника средстава за заштиту биља у Републици Србији, Фондација Ана и Владе Дивац, 2021.

<sup>189</sup> <http://www.minpolj.gov.rs/download/lista-sredstava-za-zastitu-bilja-na-osnovu-izdatih-resenja-o-registraciji-sredstava-za-zastitu-bilja/#>

<sup>190</sup> Управа за заштиту биља, Информатор о раду, [https://uzb.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/2022/07/Informator\\_UZB\\_junj2022.pdf](https://uzb.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/2022/07/Informator_UZB_junj2022.pdf)

<sup>191</sup> РЗС, Индекси индустријске производње, децембар 2021., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221025.html>

<sup>192</sup> РЗС, Национални рачуни, <https://www.stat.gov.rs/oblasti/nacionalni-racuni/>

<sup>193</sup> НБС, Страна директна улагања, нето обавезе, по делатностима, I тромесечје 2022., [https://nbs.rs/sr\\_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/)

<sup>194</sup> РЗС, Регистрована запосленост, 2021., обрада РСЈП, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221023.html>

<sup>195</sup> РЗС, Регистрована запосленост, II квартал 2022., обрада РСЈП, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221212.html>

<sup>196</sup> РЗС, Спољнотрговински робни промет, јун 2022., <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221211.pdf>

<sup>197</sup> Препорука 4. ЕКОФИН Савета из маја 2019. године: „Усвојити посебне законе о алтернативним инвестиционим фондовима (investment vehicles).“

за 31% у 2020. у односу на 2015. годину. Увођењем мера подршке привреди у борби против изазване кризе Ковид-19 вирусом олакшано је пословање, омогућено задржавање запослених радника и опстанак МСПП. Ради подршке привредних субјеката, нарочито МСПП, континуирано се спроводе програми финансијске подршке, а када је у питању повећање нивоа коришћења стандарда у производњи и организацији пословања, сертификацији производа и система менаџмента донета је *Уредба о утврђивању Програма финансијске подршке - Коришћењем стандарда до конкурентнијих производа* („Службени гласник РС“, број 12/22). Применом нове *Стратегије индустријске политике Републике Србије од 2021-2030. године* и *Акционог плана за њено спровођење за период од 2021-2023.* („Службени гласник РС“, број 37/21) даље ће се унапређивати конкурентност домаће индустрије, пре свега у сектору МСПП. Такође, применом нове *Стратегије за развој микро, малих и средњих предузећа и предузетништва од 2023-2027* (која је у изради) радиће се на побољшању приступа финансирању.

**Услужни сектор (укључујући и грађевинарство) са доминантним учешћем у БДП у 2021. години (57,5%) био је највише погођен пандемијом током 2020. године.** Сектор услуга, којег карактеришу позитивна кретања у 2021. години, бележи позитиван допринос расту БДП од 3,3 п.п. у првом кварталу 2022. године, пре свега услед раста трговине, саобраћаја и услуга смештаја и исхране. Остварен је рекордан трговински суфицит услужног сектора од око 1,4 млрд. евра у 2021. години (раст од 29% мг). Раст извоза услуга током осам месеци 2022. од 38,8% мг праћен је растом готово свих услужних делатности, при чему је извоз туристичких и ИКТ услуга, обезбедио најзначајнији позитиван допринос (раст од 51,8% и 43,1% мг, респективно)<sup>198</sup>.

**Подстицаји туристичком сектору, улагања у инфраструктуру и брза вакцинација, утицали су на брз опоравак у сектору туризма након пандемије.** Девизни прилив од туризма износио је 1,6 млрд. евра у 2021. години, што је пораст од 47,2% у односу на 2020. годину и **више за 11,2% од рекордне 2019. године** (1,4 млрд. евра)<sup>199</sup>. Туристичке дестинације је посетило преко 870 хиљада страних туриста у 2021. (раст од 95,5% мг), који су остварили више од 2,4 мил. ноћења (раст од 92,1% мг). Подстицај развоја домаћег туризма спроводи се кроз доделу ваучера за субвенционисано коришћење услуга смештаја у угоститељским објектима на територији Републике Србије. Издато је 150.000<sup>200</sup> ваучера вредности 5.000 динара (око 43 евра по ваучеру) током 2021. године и 300.000 ваучера вредности 15.000 динара (око 130 евра по ваучеру) у 2022. години. Број домаћих туриста (преко 1,7 милиона) је већи за 25,2% мг са остварених 5,7 милиона ноћења (раст од 16,1% мг) у 2021. години.

**У условима ограниченог кретања током трајања ванредног стања због пандемије, е-трговина је током 2020. године нарочито добила на значају, а тај тренд се наставља и у 2021. години.** Реализовано је 30,9 милиона трансакција употребом платних картица преко интернета за куповину роба и услуга у одабраним валутама из корпе валута којима је обављена куповина роба и услуга преко интернета, што је за 52,8% више него 2020. године, при чему су динарске трансакције платним картицама повећане за 59,6% мг (на 22,6 милиона трансакција у 2021. са 14,2 милиона у 2020. години)<sup>201</sup>. Истовремено, **смањен је број приговора потрошача на онлајн куповину** (1.673 у 2021. наспрам 1.877 у 2020. години)<sup>202</sup>. Позитивне тенденције е-трговине настављене су и током првог тромесечја 2022. године (9,6 милиона трансакција куповине роба и услуга на интернету извршених платним картицама, што је раст од 31,3% мг). **Повећао се и укупан број**

<sup>198</sup> НБС, Платни биланс, [https://nbs.rs/sr\\_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/)

<sup>199</sup> НБС, Платни биланс, [https://nbs.rs/sr\\_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni\\_bilans/](https://nbs.rs/sr_RS/drugi-nivo-navigacije/statistika/platni_bilans/)

<sup>200</sup> <https://mojasrbija.rs/wp/i-u-2021-godini-100-000-vaucera-za-odmor-u-srbiji/>

<sup>201</sup> НБС, Платне трансакције куповине робе и услуга преко интернета, <https://nbs.rs/sr/ciljevi-i-funkcije/platni-sistem/statistika/>

<sup>202</sup> МТТГ, Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2021. годину, [Извештај-МТТГ](https://www.mttg.gov.rs/izvешtaj-mttg)



виртуелних продајних места којих је било укупно 2.774 на крају 2021. (2.013 на крају 2020. године), односно 2.858 виртуелних продајних места на крају првог тромесечја 2022.<sup>203</sup> године.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 20: УНАПРЕЂЕЊЕ КОНКУРЕНТНОСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ**

#### 1. Опис структурне реформе

Циљ ове реформе је раст конкурентности пољопривредног и прехранбеног сектора у Републици Србији. Тржишни ланац на домаћем тржишту је тренутно веома фрагментисан и недовољно организован, како у области производње, тако и у делу прераде, са недостатком организационе структуре за пружање одговарајуће логистичке подршке. Реформа обухвата (1) унапређење инфраструктуре у руралним подручјима; (2) успостављање регулаторног оквира за процес комасације; (3) уређење правног оквира у области тржишта пољопривредних производа, шема квалитета за пољопривредне и прехранбене производе и органске производње, како би се створили услови за унапређење конкурентности у свим секторима производње; (4) унапређење капацитета ресорног министарства кроз дигитализацију и аутоматизацију система финансијске подршке пољопривредницима уз олакшан приступ расположивим подстицајима. Кроз успостављање новог Регистра пољопривредних газдинастава (РГП), Система за идентификацију земљишних парцела (*Land Parcel Identification System - LPIS*) и других елемената интегрисаног система управљања и контроле (*Integrated Administrative Control System - IACS*) успоставиће се функционални IACS и аутоматизација поступка подношења захтева и исплате подстицаја до краја 2026. године чиме ће се допринети убрзању процеса подношења захтева, контроле и добијању подстицаја у пољопривреди, а све у складу са Акционим планом Републике Србије за ПП11 - Пољопривреда и рурални развој. Реформа обухвата и дигитализацију поступка вршења стручног надзора над геодетско-техничким радовима у поступку комасације и доношење подзаконског акта.

Структурна реформа је пренета из претходне године и доприноси циљевима одрживог развоја Уједињених нација. Као последица кризе изазване вирусом Ковид-19 и нове геостратешке ситуације изазване ратом у Украјини дошло је до поремећаја на тржишту пољопривредних производа и инпута у пољопривредној производњи на глобалном нивоу, што је довело да пораста значаја сектора пољопривреде и посебно обезбеђивања прехранбене сигурности.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Усвајање закона и подзаконских аката у областима органске производње, шема квалитета за пољопривредне и прехранбене производе; усвајање подзаконских аката на основу Закона о уређењу тржишта пољопривредних производа												
2.	Спровођење јавног позива за националну меру Унапређење руралне инфраструктуре (2023. година) и усвајање подзаконских аката (2024. година), објављивање и спровођење јавног												

<sup>203</sup> НБС, Прихватна мрежа, [https://nbs.rs/export/sites/NBS\\_site/documents/platni-sistem/statistika/el\\_novac/prihvatna\\_mreza.xlsx](https://nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/platni-sistem/statistika/el_novac/prihvatna_mreza.xlsx)

	позива за ИПАРД меру Инвестиције у руралну јавну инфраструктуру (2025. година)																		
3.	Припрема и усвајање Закона о комасацији и Закона о пољопривредном земљишту; доношење подзаконских аката у области комасације и вршења стручног надзора у поступцима комасације и спровођење пилот комасација																		
4.	Имплементација информационог система за подршку спровођења стручног надзора у спровођењу комасације - контролни модул и модул интеграције за повезивање са информационом системом катастра непокретности и обука запослених на спровођењу стручног надзора																		
5.	Јачање капацитета и обука запослених у Управи за аграрна плаћања																		
6.	Израда софтвера за базе РПГ и LPIS, повезивање са Регистром животиња и израда преосталих елемената IACS																		

### 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међурезултат (2021)	Циљна вредност (2024)
БДВ пољопривреде, у милијардама евра	2,7	3,4	3,8
Учешће вредности пољопривредно-прехрамбених производа у вредности укупног извоза	18,5%	19,4%	19%

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Како би се спровеле инвестиције које доприносе развоју конкурентности у руралним подручјима, потребно је обезбедити одговарајућу инфраструктуру која ће допринети квантитативном и квалитативном развоју прерадних погона и која омогућава изградњу нових складишних и прерадних капацитета. Развијање шема квалитета за пољопривредне и прехрамбене производе ће омогућити произвођачима да своје производе са заштићеним ознакама географског порекла заштите и на нивоу ЕУ. Поред препознатљивости, производи ће бити стандардизовани и ценовно конкурентни. Такође, увођење међународних стандарда у органску производњу директно ће утицати на повећање конкурентности произвођача, како на домаћем тако и на страном тржишту. Повећање вредности пољопривредних производа директно утиче на повећање извоза и БДП.

Ефикаснијим спровођењем процеса комасације очекује се укрупњавање земљишта, формирање парцела правилног облика, погодних за приступ механизацији, уређење инфраструктуре, ефикасније давање у закуп државног пољопривредног земљишта што ће се одразити на повећање пољопривредне производње и раст БДП-а.

Побољшањем ликвидности укупног ланца вредности примарне пољопривредне производње – прераде утиче се на могућност инвестирања у основна средства што утиче на конкурентност пољопривреде, а посредно може да доведе до увећања инвестиционе кредитне подршке.

### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

## **6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити**

Структурна реформа директно утиче на повећан обим запошљавања и смањење сиромаштва локалног становништва и доприноси појави нових правних лица у областима производње, прераде и промета пољопривредних производа, па тако и запослености. Развијањем руралне инфраструктуре, физичким и правним лицима се омогућава развијање сопствених послова, односно њихово samozapošljavanje и запошљавање локалног становништва. Применом Закона о уређењу тржишта пољопривредних производа омогућава се правно уређен наступ свих субјеката на тржишту што ће директно допринети појави нових правних лица у областима производње, прераде и промета пољопривредних производа, па тако и запослености. Применом Закона о шемама квалитета за пољопривредне и прехранбене производе допринеће се бољој уређености система заштите ознака географског порекла пољопривредних и прехранбених производа што ће подстаћи нове произвођаче да уђу у систем заштите ознака географског порекла и да се удружују. Корист од органске производње могу имати рурална подручја у којима је висока стопа незапослености, а која имају повољне услове за производњу органске хране. Увећањем ефикасности у исплати подршке пољопривредној производњи и увећањем ефективности у планирању мера пољопривредне политике доприноси се убрзавању кретања роба и услуга у пољопривреди што ће допринети увећању запослености и смањењу сиромаштва. Олакшани приступ мерама подршке пољопривредној производњи доприноси једнаким условима пословања између свих актера на тржишту. Очекује се да структурна реформа има неутрални утицај на родни аспект, али се након спроведеног поступка комасације може успоставити механизам за уступање неискоришћеног земљишта младима и женама.

## **7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене**

Убрзавањем поступака комасације стварају се услови за укрупњавање катастарских парцела, спречавање поремећаја природних функција земљишта, као и очување квалитета пољопривредног земљишта. Изградњом система за одводњавање упоредо са комасацијом ствара се повољан водно-ваздушни режим земљишта, што доводи до спречавања неповољног утицаја задржавања воде у пољопривредном земљишту и смањења плодности земљишта. Такође, осигураће се транспарентност поступка комасације и јавни приступ информацијама о животној средини на комасационом подручју.

Унапређења руралне инфраструктуре доприноси очувању животне средине, с обзиром на то да су предвиђене за финансирање инвестиције које се, између осталог, односе и на изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода и управљање отпадом. Органска производња заснива се на „холистичком” систему производње који промовише и јача агроекосистем, здравље, укључујући и биодиверзитет, биолошке циклусе, као и земљиште. Највећа корист органске производње је у томе да доприноси одрживом коришћењу и очувању природних ресурса.

Успостављањем IACS стварају се услови за примену правила ЗПП и провере усаглашености са еколошким захтевима за исплату подстицаја као и плаћања по основу подстицаја за еколошке мере чиме ће се допринети озелењавању, инвестирању у смањење ефеката стаклене баште у пољопривреди, ефективно допринесећи захтевима Европског зеленог договора.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Неусвајање закона и кашњење са усвајањем подзаконских аката	Средња	Пољопривредна политика креирана на начин да подржава мере из Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.
Велики број заинтересованих лица за решавање имовинско- правних односа и сложеност поступака њиховог решавања	Висока	Спровођење јавних расправа, округлих столова и други начини за обавештавање заинтересованих страна у поступку усвајања регулаторног оквира.
Недовољна средства из буџета Републике Србије за спровођење комасације у делу који се односи на: радове који прате пилот комасације, набавку софтвера и друге опреме	Висока	Обезбеђени извори додатних средстава до процењене вредности планираних трошкова.
Необезбеђена средства за надоградњу регистра животиња	Средња	Планира се споразум са Управом за ветерину у делу надоградње регистра животиња са праћењем тока реализације спровођења надоградње регистра и дефинисаним међуроковима.
Непотпуно и/или неблаговремено преузимање података из Управе за трезор и касно или неуспешно спроведена набавка/конкурс за израду LPIS/ППГ софтвера, као и могуће жалбе на сам поступак	Средња	Дефинисање тачно одређених рокова са експертима и њихово праћење за израду техничке спецификације за РПГ софтвер и за израду техничке спецификације за LPIS/ППГ софтвер.
Касно или неуспешно спроведена набавка/конкурс за израду LPIS/ППГ софтвера, као и могуће жалбе на сам поступак	Средња	Дефинисање тачно одређених рокова са експертима и њихово праћење за израду техничке спецификације за LPIS/ППГ софтвер.
Немогућност запошљавања недостајућег кадра/изостанак одобрења за запошљавање	Средња	Систематизовати и попунити радна места различитих образовних профила.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 21: УНАПРЕЂЕЊЕ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ИНФРАСТРУКТУРЕ КВАЛИТЕТА И ИНТЕГРАЦИЈЕ У ЈЕДИНСТВЕНО ТРЖИШТЕ ЕУ**

### 1. Опис структурне реформе

Циљ структурне реформе је да допринесе јачању конкурентности, безбедности и квалитета производа унапређењем стратешког оквира у области инфраструктуре квалитета (ИК). Реформа обухвата две компоненте: Прва компонента подразумева израду нове Стратегије инфраструктуре квалитета (ИК) Републике Србије за период 2024-2030. године, која представља неопходан кровни документ у даљем развоју конкурентности производа на домаћем и иностраном тржишту, као и израду Акционог плана за спровођење Стратегије за 2024. и 2025. годину. Друга компонента се односи на реализацију Акционог плана и обухвата стварање услова за пуну интеграцију Републике Србије у јединствено тржиште ЕУ за три групе индустријских производа (електрични и електронски производи, машине и лична заштитна опрема - ЛЗО), што подразумева пуну примену техничких прописа и стандарда усаглашених са ЕУ, развијену мрежу акредитованих тела за оцењивање усаглашености и ефикасан надзор над применом

техничких прописа. Тиме би били остварени сви предуслови за потписивање Споразума о оцењивању усаглашености и прихватању индустријских производа између Републике Србије и ЕУ (ASAA Споразум) за идентификоване групе производа. Заокружујући унапређени систем ИК, Република Србија ће бити значајно ближа стандардима ЕУ у овој области, што ће позитивно утицати на: домаће привреднике који ће производити, увозити и извозити производе без техничких препрека; потрошаче који ће имати приступ квалитетним и безбедним производима; органе државне управе који ће вршити надзор над применом техничких прописа на једноставнији и ефикаснији начин. Структурна реформа има упориште у Стратегији индустријске политике Републике Србије 2021-2030. године, као и Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА).

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Прелиминарна анализа и израда нове Стратегије ИК 2024-2030												
2.	Израда Акционог плана за спровођење Стратегије ИК 2024-2030 за 2024. и 2025. годину												
3.	Стварање услова за пуну интеграцију Републике Србије у јединствено тржиште ЕУ за три групе индустријских производа (електрични и електронски производи, машине и ЛЗО)												
4.	Потписивање ASAA Споразума за идентификоване три групе индустријских производа (електрични и електронски производи, машине и ЛЗО)												

## 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међурезултат (2024)	Циљна вредност (2026)
Глобални индекс инфраструктуре квалитета (GQII index)* <i>Извор верификације: <a href="https://gqii.org">https://gqii.org</a></i>	86	87	88

\*GQII индекс је развијен на иницијативу Немачког националног метролошког института (Physikalisch Technische Bundesanstalt - PTB) и обухвата званичне податке националних тела за акредитацију, стандардизацију и метрологију, а показује степен развијености система инфраструктуре квалитета. На основу вредности овог индекса, врши се рангирање 184 економије, у зависности од висине индекса, односно развијености у овој области. Максимална вредност индекса је 100, и за почетну вредност је узета вредност за 2020. годину као доступан податак (за 2021. и 2022. годину нису доступни подаци).

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Реформа ће допринети повећању нивоа квалитета и безбедности домаћих индустријских производа (обухваћених Преговарачким поглављем 1 – Слободно кретање робе), што ће допринети повећању нивоа конкурентности наведених производа на тржишту ЕУ, а тиме ће позитивно утицати и на пораст апсолутног износа извоза, и удела извоза индустријских производа у укупном извозу Републике Србије. Реализацијом ове реформе створиће се услови за даљи развој и потпуно усаглашавање са прописима и правилима ЕУ у областима стандардизације, акредитације, метрологије и оцењивања усаглашености са захтевима стандарда односно техничких прописа, јачање институција инфраструктуре квалитета са циљем одржавања њихове европске и међународне репутације, јачање капацитета министарстава надлежних за поједине техничке прописе, тржишног надзора и континуирано повећавање свести привредних субјеката и крајњих потрошача о значају примене техничких прописа и стандарда за достизање високог нивоа квалитета и безбедности производа пласираних на тржишту Републике Србије,

што све заједно представља значајан предуслов за јачање конкурентности српске привреде.

#### 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

#### 6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити

Реформа нема негативан утицај на запосленост, смањење сиромаштва, једнакост и неутрална је са родног аспекта.

#### 7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене

Структурна реформа има позитиван утицај на животну средину, јер њени резултати доприносе унапређењу техничких прописа и примене стандарда који укључују и захтеве заштите животне средине (нпр. СРПС ИСО 14001 - Систем менаџмента заштите животне средине, СРПС ИСО 50001 – Системи менаџмента енергијом), што ће омогућити привредним субјектима да повећају своју одговорност према животној средини.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика
Недостатак финансијских средстава	Ниска	Проналажење алтернативних извора финансирања кроз међународне пројекте, донације, и сл. Припрема Стратегије и АП у оквиру постојећих ресурса надлежног државног органа.
Изостанак сарадње институција ИК и других заинтересованих страна	Ниска	Интензивне међуинституционалне и међуресорне консултације и сарадња; Формирање привременог радног тела за потребе спровођења реформе.

### 5.2.10. Област ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ

Препреке из ове области у вези са структурном реформом 2. *Квалификације оријентисане према потребама тржишта рада* анализирани су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 1. Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва.*

#### а) Анализа главних препрека

Основ за **системско унапређење образовања** представља новоусвојена *Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године* са пратећим *Акционим планом за период од 2021. до 2023. године* („Службени гласник РС“, број 63/21). Стратегија представља план за наставак реформи које ће омогућити повећање обухвата образовањем деце на свим нивоима (пре свега код средњошколаца, **обезбеђивањем услова за увођење обавезног средњег образовања<sup>204</sup>**), неосипање осетљивих група из образовних кругова, боља постигнућа ученика, квалитетнији

<sup>204</sup> Важно је нагласити да увођење средњег образовања као обавезног захтева промену у Уставу РС. Члан 71. Устава РС наводи да је основно образовање обавезно и бесплатно, док за средње образовање наводи само да је бесплатно, па је тако потребно изменити Устав у смислу навођења да је и средње образовање обавезно и бесплатно.

програм (одговор образовног система на захтеве тржишта рада) и бољу подршку наставницима.

**Бележи се континуирано повећање обухвата деце у програмима предшколског васпитања и образовања** у Републици Србији. Број деце узраста од 6 месеци до 6,5 година на овом нивоу образовања износио је 223.559 у школској 2021/2022 години. Међутим, **обухват деце** предшколским васпитањем и образовањем и даље је **низак** (58,6% у 2021/2022), а разлози су **недовољни просторни капацитети и неједнака географска распоређеност**. Обухват деце програмима предшколског васпитања и образовања је различит у зависности од узраста<sup>205</sup>. Највећи обухват деце је у години пред полазак у школу. **Обавезни припремни предшколски програм**, за децу узраста од навршених 5,5 година до поласка у школу, похађало је 63,7 хиљада деце, што представља **обухват од 97,8%**<sup>206</sup>.

**Популација ученика у основном образовању континуирано се смањује услед негативног демографског тренда становништва Србије**. На почетку школске 2021/2022, у 3.219 редовних основних школа<sup>207</sup> иде **507.374 ученика**, а први разред уписало је 64.233 нових школараца<sup>208</sup>. И поред чињенице да је основно образовање обавезно, **обухват деце и даље није потпун**<sup>209</sup>.

Редовне средње школе у школској 2021/2022 години похађало је **243.756**<sup>210</sup> ученика. Опште средње образовање–гимназију похађало је 27,6% ученика, док је средње стручно образовање похађа 72,4% ученика.

Након две године организације наставе кроз непосредни образовно-васпитни рад и путем наставе на даљину, у свим основним и средњим школама у Србији од 21. фебруара 2022. године ученици наставу похађају непосредно у учионицама.

**Универзитет у Београду већ десет година заузима позицију на Шангајској листи**<sup>211</sup> најбољих универзитета. На најновијој листи пласиран је између 401. и 500. места од ранжираних 1000 универзитета на свету. Универзитет у Београду пласиран је међу првих петсто универзитета у 13 од укупно 54 научне области по којој се рангирају научна поља. Најбољи пласман остварен је у области науке о храни и технологији хране (између 51. и 75. места). На листи се налази и Универзитет у Новом Саду (901-1000).

**Јавни расходи за образовање износе 3,42% БДП-а** у буџету Републике Србије за 2022. годину што чини ниво ових расхода стабилним у последњој деценији, али су испод просека јавних издвајања на нивоу ЕУ (који се крећу око 4,6% БДП). У укупним буџетским расходима, расходи за образовање учествују са 13,3%<sup>212</sup>.

**Јединствени информационал систем просвете (ЈИСП)**, најважнији пројекат у области дигитализације образовања, који је пуштен у продукцију 31. марта 2022. године, пружа основ за спровођење најзначајнијих реформи у овом сектору. ЈИСП омогућава увид у процес и квалитет образовања праћењем свих података у оквиру образовног система. Систем је такође повезан са тржиштем рада како би деца, млади и њихови родитељи тачно могли да знају, за сваки средњошколски профил и факултетски програм, колико брзо могу да очекују да ће наћи посао, колика је просечна дужина чекања на посао, са

<sup>205</sup> Предшколско васпитање и образовање у школској 2021/2022 години похађало је 53.981 дете узраста до три године (34,3% у односу на укупан број живорођених наведеног узраста) и 107.438 деце узраста од три до пет и по година (66,4% у односу на укупан број живорођених наведеног узраста).

<sup>206</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221083.pdf>

<sup>207</sup> Структура: број редовних матичних основних школа - 1.135, број издвојених одељења – 2.084. Извор: РЗС, Саопштење Основно образовање

<sup>208</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Html/G20221072.html>

<sup>209</sup> Стопа обухвата основним образовањем износила 97% у 2018. години.

<sup>210</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225683.pdf>

<sup>211</sup> <https://www.shanghai ranking.com/rankings/arwu/2022>

<sup>212</sup> МФ, [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/XhuXUy\\_61ced86c7e83c.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/XhuXUy_61ced86c7e83c.pdf)

којом просечном платом се запошљавају, итд. На специјализованом **порталу отворених података на којем се налазе подаци из ЈИСП-а**<sup>213</sup> <https://opendata.mpn.gov.rs/>, објављени су и сви подаци о установама законом предвиђени да буду јавни. Сваки грађанин може да има увид у појединачне школе у Србији, њихове инфраструктурне капацитете, број запослених, број група, одељења, ученика, студената, наставне планове и програме, итд.

Истраживање о **Континуираном стручном усавршавању и обукама**<sup>214</sup> (КСУО), спроведено је први пут у Републици Србији током 2021. Континуирано стручно усавршавање и обука се односи на мере или активности образовања и обуке које у целости, или бар делимично, финансира предузеће (директно или индиректно) и пружа упоредиве податке о стручној обуци у предузећима са најмање 10 или више запослених лица која припадају одређеној групи привредне делатности. Према добијеним резултатима, **скоро половина предузећа у Републици Србији (49,2%) спроводи неки облик континуираног стручног усавршавања за своје запослене, док 40,8% предузећа учествује у КСУО**<sup>215</sup>.

#### **5.2.11. Област ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТЕ РАДА**

Препреке из ове области и релевантне структурне реформе анализиране су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 1. Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва.*

#### **5.2.12. Област СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ИНКЛУЗИЈА**

Препреке из ове области анализиране су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 1. Повећање запослености, посебно младих, жена и осетљивих група, и социјална заштита од сиромаштва.*

#### **5.2.13. Област СИСТЕМ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ**

##### **а) Анализа главних препрека**

**Здравствена заштита у Републици Србији обезбеђује се кроз систем обавезног здравственог осигурања који се спроводи у Републичком фонду за здравствено осигурање (РФЗО).** Главни извор финансирања обавезног здравственог осигурања представљају доприноси<sup>216</sup> осигураника и послодаваца или исплатилаца прихода, на чији терет се плаћа допринос, по стопи од 10,3%<sup>217</sup>. **Својство осигураног лица (обавезно здравствено осигурање) има 99% становника, док само 0,15% становништва има приватно здравствено осигурање, при чему је део становништва обухваћен и другим видовима добровољног допунског и додатног здравственог осигурања.**

Осигурана лица имају право на накнаду зараде за време привремене спречености за рад (накнада за боловање)<sup>218</sup>. Право на накнаду за боловање остварило је 154.062 осигураних

<sup>213</sup> Статистички подаци су резултат повезивања са Централним регистром обавезног социјалног осигурања.

<sup>214</sup> Истраживање којим се прикупљају информације о улагањима предузећа у сталну стручну обуку његових запослених. Енг. *Continuing Vocational Training Survey*

<sup>215</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20221090.pdf>

<sup>216</sup> Поред доприноса, систем обавезног здравственог осигурања се финансира и из других извора - члан 168. Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 25/19)

<sup>217</sup> Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање („Службени гласник РС“, бр. 84/2004-37, 61/2005-57, 62/2006-9, 5/2009-44, 52/2011-25, 101/2011-265, 47/2013-16, 108/2013-10, 57/2014-3, 68/2014-3 (др. закон), 112/2015-15, 113/2017-190, 95/2018-256, 86/2019-3, 153/2020-41, 44/2021-4, 118/2021-10), члан 44.

<sup>218</sup> Закон о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, број 25/19), члан 72.



лица<sup>219</sup> у 2021. години, а исплаћена средства у ове сврхе представљају 0,2%<sup>220</sup> БДП-а. У току је израда *Нацрта закона о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању*, који, између осталог, проширује основе за **остваривање права на накнаду зараде за време привремене спречености за рад**. Након његовог усвајања очекује се да ово право остваре све жене због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, без обзира на основ осигурања.

**Финансирање система здравствене заштите у јавном сектору из доприноса је недовољно**, па је финансијски подржано додатним финансирањем из републичког буџета и осталим изворима. Укупни **расходи за здравствену заштиту** износили су **8,67% БДП-а у 2019. години**, док су **расходи по глави становника 641 УСД<sup>221</sup>**. Пандемија вируса Ковид-19 утицала је на раст јавних расхода на нивоу опште државе у 2021. години, који су порасли 10,1% у односу на 2020. годину. На веће расходе у односу на оригинални план највише је утицало спровођење трећег пакета мера за подршку привреди и становништву у условима пандемије, расходи везани за директну борбу против пандемије, као и улагања у здравствени систем и повећање капацитета и опреме. Такође, бележи се и повећање броја лица ангажованих у здравственом систему и другим секторима који су учествовали у контроли епидемиолошке ситуације.

**Здравствена заштита осигураних лица на примарном, секундарном и терцијарном нивоу остварује се у здравственим установама у јавној својини**, које су обухваћене *Планом мреже здравствених установа<sup>222</sup>*. Укупан број здравствених установа износио је 335<sup>223</sup> у 2021. години, у којима је запослено 105,3 хиљаде радника<sup>224</sup>. Број лекара на 1000 становника износи 2,9. Укупан број болничких постеља износио је 42.611<sup>225</sup>, односно 6,3 постеља на 1000 становника. Просечна дужина лечења по једном болеснику износи 6,3 дана, а просечна заузетост болничких постеља 48,7%.

Број здравствених установа у приватној својини и приватна пракса последњих година показују растући тренд. Здравствених установа у приватној својини има 163 у 2021. години, док је укупан број приватне праксе 6.244. У здравственим установама у приватној својини и приватној пракси ангажовано је 3.678 лекара и око 5.000 медицинског и немедицинског особља. Процењује се да је око 7.000 консултаната (медицинско особље у јавном сектору) ангажовано у приватној пракси. Између приватних и јавних установа постоји неједнак квалитет пружања услуга<sup>226</sup>. У приватним здравственим установама чекање на преглед пацијената је краће, што све више наводи пацијенте да се одлучују на преглед код приватника. Прегледи у приватним установама трају дуже, па се на тај начин лекари могу више посветити пацијентима, што углавном доводи и до бољих резултата код успостављања дијагнозе. С обзиром на то да финансијска ситуација у Србији још увек није на завидном нивоу, **велики број становника нема могућности да себи приушти приватну здравствену заштиту**.

**Само одређене здравствене услуге осигурана лица могу да остваре у здравственим установама у приватној својини и приватној пракси о трошку који се финансира**

<sup>219</sup> Извор: Републички фонд за здравствено осигурање

<sup>220</sup> Извор: Министарство финансија, Макроекономски и фискални подаци, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

<sup>221</sup> Извор: Светска банка, Health Nutrition and Population Statistics <https://databank.worldbank.org/source/health-nutrition-and-population-statistics>

<sup>222</sup> Уредба о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС“ бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21, 95/21)

<sup>223</sup> На примарном нивоу здравствену заштиту обезбеђују домови здравља (158), апотеке (27) и заводи (22); на секундарном нивоу опште (30) и специјалне болнице (33); на терцијарном нивоу клиничко-болнички центри (4), клинике (7), клинички центри (4) и институти (16). На више нивоа здравствену заштиту обезбеђују институти/заводи за јавно здравље (24).

<sup>224</sup> Извор: Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић –Батут“, Здравствено-статистички годишњак Републике Србије 2021.

<sup>225</sup> У овај број укључене су и дневне болнице (2.135 постеља), дијализа и неонатологија.

<sup>226</sup> Извор: Стручни рад „Неки аспекти развоја здравственог система Србије и Јапана“, В. Радивојевић, С. Весић <http://www.dunp.np.ac.rs/eng/wp-content/uploads/2022/publikacije/serija-b/2020vol3/br2/8.pdf>

**из средстава обавезног здравственог осигурања.** То су услуге лечења неплодности, операције катаракте, хемодијализа, хипербарична терапија кисеоником, услуге у установама социјалне заштите, услуге у приватним апотекама, различите услуге у установама ван Плана мрежа здравствених установа<sup>227</sup>.

**Здравствени систем је успешно ублажио најгоре здравствене утицаје пандемије Ковида-19** током првог таласа. Брзом реакцијом и правовременим епидемиолошким мерама, добро снабдевене државне болнице и висококвалификовано особље омогућили су држави да појача превенцију, дијагностику и лечење и обузда ширење и утицај вируса на здравље. Опрема за личну заштиту и остало су брзо обезбеђени, а здравствени радници су прераспоређени у приоритетне службе.

**Финансијско учешће осигураних лица у остваривању здравствене заштите из сопствених средстава је повећано.** Непланирани трошкови повезани са Ковидом-19 утичу на четвртину домаћинства са децом у Србији, тако што је 77% њихових трошкова повезано са здрављем, резултат је истраживања UNICEF-а<sup>228</sup> спроведеног почетком 2021. године. За време пандемије, здравствени систем у јавној својини обуставио је све процедуре које нису биле хитне, укључујући дијагностику и лечење. Последично, осигурана лица била су принуђена да се обрате здравственим установама у приватној својини (приватној пракси), што је повећало њихове трошкове лечења, или се нису обраћали за здравствену заштиту уопште, што је повећало ризик од здравствених проблема касније. Поред тога, велики број фармацеутских производа намењених за лечење вируса короне нису била обезбеђена из средстава обавезног здравственог осигурања што је такође подразумевало њихово финансирање из сопствених средстава грађана.

**За даљи напредак здравственог система Србије** неопходно је уложити додатна финансијска средства у реконструкцију здравствених објеката и набавку најсавременије технике и технологије из области медицинских наука, како би се обезбедили повољнији услови за рад, али и запошљавање младих стручњака односно спречио њихов одлазак из земље.

**Као последица ниских улагања у здравству деценијама уназад, опремљеност здравствених установа у јавној својини дијагностичким медицинским апаратима је недовољна.** Међутим, то се последњих година мења. Набављено је 135 рендген апарата и 55 ЦТ скенера за 167 здравствених установа и 4 линеарна акцелератора најновије генерације са циљем замене дотрајалих уређаја у радиотерапијским центрима, у првој половини 2022. године. Обезбеђена је и едукација здравствених радника за коришћење напредних могућности ове дијагностике. Такође, набављено је и 329 санитарских возила за здравствене центре.

**Унапређује се инфраструктура у здравству.** Доградња и реконструкција Клиничког центра (КЦ) Србије<sup>229</sup> у Београду је окончана, у КЦ Војводине у Новом Саду завршена прва фаза изградње објекта, док је реконструкција Клинике за инфективне и тропске болести „Проф. др Коста Годоровић“ у току.

**Одлив медицинских кадрова из здравствених установа у иностранство или недостатак кадрова услед природног одласка лекара у пензију, представља изазов који је и даље присутан.** Настављена је реализација „Програма запошљавања најуспешнијих дипломаца медицинских факултета и средњих школа“, тако да је 630

<sup>227</sup> <https://www.rfzo.rs/index.php/davaocizdrusluga/ugovaranje-dzu>

<sup>228</sup> Извор: UNICEF, Изградња људског капитала за дугорочни просперитет

<sup>229</sup> Нова кула Клиничког центра Србије простире се на 86.000 m<sup>2</sup> и има укупно 825 болничких кревета (231 кревет на јединици интензивне неге, 547 кревета на јединици полуинтензивног лечења и 47 кревета у болници за дневно лечење). Опремљена је и са три магнетне резонанце, шест скенера и 12 рендген апарата.

дипломаца-лекара и 250 медицинских сестара добило запослење, као и прилику за бесплатно стручно усавршавање, у првој половини 2022. године.

**Број осигураних лица на листама чекања константно је у порасту. Јединствена листа чекања се за 26 здравствених услуга ажурира на дневној бази и објављује на сајту РФЗО<sup>230</sup>, а укупан број лица на овој листи је нешто више од 61 хиљаде крајем октобра 2022. године.**

**Иако је институционални оквир система здравствене заштите који се односи на здравствене установе у јавној својини добро развијен, неопходан је његов даљи развој како би се осигурала одрживост и ефикасност.** Израда *Плана оптимизације мреже установа здравствене заштите (Мастерплан здравства)* покренута је 2019. године, са циљем побољшања квалитета, приступачности и ефикасности здравствене заштите, уз значајне уштеде и повећање економске ефикасности националног здравственог буџета, по узору на најбоље међународне праксе уз уважавање ситуације на терену у Србији. Планира се оптимизација капацитета здравствених установа у јавној својини, односно приближавање места пружања услуге пацијенту на примарном нивоу здравствене заштите, повећање ефикасности здравствених установа (побољшати инфраструктуру и обезбедити интероперабилност различитих нивоа здравствене заштите), као и побољшање квалитета здравствених услуга, уз одрживост здравственог система<sup>231</sup>.

**Систем здравствене заштите у целини се може унапредити међусобним повезивањем свих здравствених установа софтверским решењима која ће омогућити брзу и безбедну размену података.** Усвојен је *Програм дигитализације у здравственом систему Републике Србије за период 2022.–2026. година* у фебруару 2022. године, као и *Акциони план за период 2022.–2023. година* за спровођење овог Програма у мају 2022. године. Сваки пацијент ће имати јединствени електронски здравствени картон, у који ће моћи да приступе сви здравствени радници којима се пацијент обрати. Тиме се омогућава сагледавање комплетног здравственог стања сваког пацијента и скраћење пута ка коначној дијагностици, чиме се унапређују резултати лечења и повећава задовољство пацијента, као крајњег корисника здравствене заштите.

До сада је на **е-Картон** повезана 278 здравствена установа (од планираних 326). Пилот тестирање платформе **еБоловање** отпочело је у пар установа, након чега ће сервис бити у функцији у свим здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите. Даљи развој иде у правцу успостављања централног система за прикупљање података из свих лабораторијских система и њихова дистрибуција. Такође, планира се и проширење имплементације **еРецепта** за специјалисте, као и увођење система провере интеракције лекова и система подршке доношењу клиничких одлука. Започет је пројекат интеграције приватног здравственог сектора у систем еРецепт, чиме ће се приватним здравственим установама омогућити да издају рецепте електронским путем.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 22: УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ЗДРАВСТВЕНОГ СИСТЕМА КРОЗ ДИГИТАЛИЗАЦИЈУ ПРОЦЕСА**

#### **1. Опис структурне реформе**

Дигитализација у здравственом систему подразумева повећање ефикасности пружања здравствених услуга, виши квалитет дијагностике и лечења на свим нивоима здравствене заштите установа из Плана мреже као и ауторизовани приступ обједињеним

<sup>230</sup> Извор: <https://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/listecekjanja/lc-dnevni-presek/> подаци закључно са 25. октобром 2022.

<sup>231</sup> <https://optimizacijazdravstva.rs/izrada-masterplana>

здравственим подацима на свим нивоима здравствене заштите установа из Плана мреже, што је кључно за дијагностику и адекватно лечење пацијената. Јединственим електронским здравственим картоном (ЈЕЗК) стандардизоваће се основни извод медицинских података и аутоматизовати приступ, и тако ће се створити и услови за размену података између државног и приватног сектора.

Након имплементације ЈЕЗК, планирано је успостављање централне платформе за прикупљање података из свих лабораторијских система (како из установа из плана мреже тако и из приватних установа) и њихова дистрибуција. Имплементација пројекта еБоловање се очекује након измене Закона о здравственом осигурању у 2023. години. Такође, у плану је и проширење имплементације еРецепта за прописивање ампулираних лекова и помагала на примарном нивоу здравствене заштите, као и увођење система провере интеракције лекова и система подршке доношењу клиничких одлука. Поред наведеног, разматрају се могућности примене вештачке интелигенције над одређеним процесима искључиво у области радиологије, поготово мамографије због организованог скрининга за рак дојке, где би се применом овакве технологије постигла боља искоришћеност ресурса, јер би одређени део дијагностике - прво читање или маркирање одређених аномалија - радила вештачка интелигенција.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2023				2024				2025			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1.	Успостављање Електронског медицинског досијеа (ЕМД)												
2.	Успостављање централне платформе за повезивање државних и приватних лабораторија (еЛаб)												
3.	Проширење еРецепта на помагала и ампулиране лекове на примарном нивоу здравствене заштите												
4.	Имплементација система за проверу интеракције лекова и система подршке за доношење клиничких одлука												
5.	Проширење еРецепта болнички лекови (Б и Ц Листа)												
6.	Примена вештачке интелигенције у радиологији (Скрининг рака дојке)												

## 3. Индикатори ризика

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међурезултат (2023)	Циљна вредност (2024)
Процент установа из Плана мреже које користе електронски медицински досије (кумулатив)	0	225 установа 70%	250 установа 80%
Број одрађених снимака применом вештачке интелигенције у дијагностичким процедурама (скрининг рака дојке)	0	100.000 25%	200.000 50%
Број електронских рецепата који се примењују на помагала и ампулиране лекове на примарном нивоу здравствене заштите	0	158 од 158 установа	158 од 158 установа

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Реализација ове реформе утиче на ефикасност здравственог система и квалитет здравствене заштите. Нема утицаја на конкурентност привреде, али доприноси значајним уштедама које могу бити усмерене на иновативна решења.

## 5. Процењени трошкови спровођења структурне реформе и предвиђени извори њиховог финансирања

## **6. Очекивани утицај на социјалне циљеве, као што су запосленост, смањење сиромаштва, родна равноправност и приступ здравственој заштити**

Имплементација планираних активности ће унапредити приступ здравственој заштити, примарно коришћењем електронског медицинског досијеа и повећањем ефикасности, које ће бити видљиво кроз ефикасније лечење. Лекарима ће бити доступне све здравствене информације о пацијенту, а увезивањем лабораторија (приватног и државног сектора) омогућиће да се анализе не дуплирају и тиме ће се смањити трошкови ато све утиче на ефикасност, бољу услугу и на задовољство грађана.

## **7. Очекивани утицај на животну средину и климатске промене**

Структурна реформа има веома јак и позитиван утицај на животну средину, услед преласка са папирног на електронско пословање. Знатно мање ће постојати потреба за штампањем и за коришћењем папира а то све веома утиче на заштиту животне средине. Дигитализацијом чувамо наш животни простор и животну средину.

## **8. Потенцијални ризици**

<b>Ризик</b>	<b>Вероватноћа за остваривање ризика</b>	<b>Планиране активност за ублажавање негативних ефеката ризика</b>
Потенцијална неусаглашеност многобројних актера у процесу реализације комплексних пројеката	Ниска	Креирање ефикасних механизма стратешке и тактичке координације у реализацији пројеката.
Непредвидив ток пандемије Корона вируса	Ниска	Правовремено преусмеравање ресурса у реализацију појединачних активности.