

ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА

ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ



I.	МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ	1
1.	Општи оквир и главни циљеви и смернице економске политике	1
2.	Процене међународног економског окружења	3
3.	Текућа макроекономска кретања у Републици Србији и изгледи за период 2017-2019. година	9
4.	Ризици остваривања макроекономских пројекција за Републику Србију	26
II.	ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ	28
1.	Средњорочни циљеви фискалне политике	28
2.	Фискална кретања у 2015. години	29
3.	Текућа фискална кретања и изгледи за 2016. годину	34
4.	Фискалне пројекције у периоду од 2017. до 2019. године	47
5.	Фискални ризици	56
6.	Циклично прилагођени фискални биланс	68
7.	Програм за смањење дуга	72
III.	СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДУГОМ ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ	76
1.	Стање и структура јавног дуга у периоду 2013. – 30. септембар 2016. године	77
IV.	СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ	94
1.	Структурне реформе реалног сектора	96
2.	Структурне реформе јавног сектора	102

На основу члана 27в став 1. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон и 103/15),

Влада усваја

ФИСКАЛНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

I. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ

1. Општи оквир и главни циљеви и смернице економске политике

Стратешка посвећеност Владе ка постизању пуноправног чланства у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ), као и напредак у остварењу овог циља, верификован је отварањем два нова преговарачка поглавља у јулу 2016. године. Редован политички и економски дијалог о отвореним питањима из Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране (у даљем тексту: ССП), усвајање Програма економских реформи за период 2016–2018. године, Програма реформи политике запошљавања и социјалне политике, затим ревидираног Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније, спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2016–2020. године, усклађивање домаћег законодавства, као и доношење општих и секторских националних развојних стратегија, укључујући и ову стратегију, имају за циљ да Србија у што краћем року испуни економске предуслове чланства зацртане у *acquis communautaire*.

Процес евроинтеграција поред успостављања институционалног оквира и јачања административних капацитета, који треба да обезбеде и гарантују демократију и владавину права, подразумева и креирање стабилног макроекономског окружења, развој тржишне економије и јачање њене способности да одговори изазовима конкуренције у ЕУ. Влада је у претходном периоду иницирала, усвојила и спровела кључне мере за успостављање стабилности јавних финансија и целокупног привредног амбијента. Одбор за стабилизацију и придруживање је у априлу 2016. године поздравио јачање српске привреде и посебно истакао значај смањења фискалног дефицита. Успех у остваривању циљева постављених програмом фискалне консолидације добио је званичну потврду кроз шест успешних ревизија Аранжмана из предострожности са Међународним монетарним фондом (у даљем тексту: ММФ), уз оцену да су постигнути резултати значајно изнад очекиваних.

Економија Републике Србије и током 2016. године остварује побољшање свих макроекономских индикатора. Пројекција привредног раста за ову годину по трећи пут је ревидирана навише (са почетних 1,8% на актуелних 2,7%), уз побољшање изгледа у наредном средњорочном периоду. Постизање привредног раста у условима спровођења чврсте фискалне консолидације потврда је адекватног избора мера креатора економске политике. Постављени трогодишњи циљеви програма фискалне консолидације, који се односе на ниво структурног прилагођавања фискалног дефицита и удео јавног дуга у бруто домаћем производу (у даљем тексту: БДП), достигнути су годину дана раније. Доследно спровођење фискалне консолидације и структурних реформи пресудно је утицало на јачање отпорности домаће привреде на потресе,

а добро одмерене мере фискалне и монетарне политике уз њихову пуну координацију, определили су да инфлација током протекле три године буде на ниском и стабилном нивоу, чиме су створени услови да Народна банка Србије (у даљем тексту: НБС), у сарадњи са Владом, снизи циљану стопу инфлације. Овим ће се у наредном средњорочном периоду додатно умањити неизвесност у пословању целокупне економије, што ће дати импулс даљем унапређењу инвестиционог амбијента и снижавању трошкова дугорочног финансирања потреба привреде, државе и становништва. Фокус економске и фискалне политике у наредном средњорочном периоду усмерен је на остварење следећих циљева:

- одржавање макроекономске стабилности уз даље смањење јавног дуга и његово враћање у одрживе оквире;
- наставак примене структурних реформи, посебно у домену јавних предузећа, као и подизање ефикасности јавног сектора.

Влада ће активним мерама у наредном трогодишњем периоду наставити унапређење пословног амбијента. Постигнута фискална стабилност обезбеђује побољшање свих макроекономских перформанси. Успостављен је модел раста који се заснива на повећању инвестиција и извоза. Дугорочну одрживост раста треба додатно да подрже комплексни и свеобухватни реформски процеси, које ће Влада наставити да спроводи, како би се отклониле постојеће баријере и ризици. Тиме се стимулише приватна иницијатива, буди предузетништво и иновативност и афирмише развој заснован на знању и технолошком напретку, што ће у крајњој линији допринети отварању нових радних места и смањењу незапослености.

Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је простор за повећање пензија и плата у једном делу јавног сектора, чиме се обезбеђује раст расположивог дохотка и животног стандарда становништва, али тако да се не угрозе планирани буџетски дефицит и успостављени тренд смањења јавног дуга. Приоритет фискалне политике остаје успостављање пореског система који стимулативно делује на привредну активност и запошљавање, обезбеђује већу ефикасност наплате пореза и смањење сиве економије.

Подршку фискалној консолидацији у наредном периоду даће наставак спровођења структурних реформи са посебним фокусом на организационо и финансијско реструктурирање јавних предузећа у циљу њиховог оспособљавања за функционисање по тржишним принципима. Ребалансирање привреде даће додатну подршку расту и обезбедити кључни основ за одржање стабилних јавних финансија.

Реализација амбициозно постављених циљева Владе обезбедиће повећање животног стандарда становништва успостављањем одрживог, паметног и инклузивног раста, који подразумева подстицање конкурентности и ефикаснију употребу ресурса, развој економије заснован на знању и иновацијама уз бољу партиципацију на тржишту рада, смањење сиромаштва и социјалну кохезију.

2. Процене међународног економског окружења

Глобални економски опоравак одвија се у условима нестабилности на финансијским и робним тржиштима, успореног привредног раста развијених земаља и благо побољшаних макроекономских изгледа земаља у успону, дивергентних монетарних политика водећих централних банака и растућих геополитичких тензија. Учестале ревизије стопа раста највећих привреда и економија у успону додатно повећавају неизвесност на глобалном тржишту усмеравајући токове капитала ка „сигурним уточиштима“. Реакција водећих централних банака и постепена нормализација монетарне политике Савезних резерви САД (у даљем тексту: ФЕД) могли би да се одразе на смањену спремност инвеститора да преузимају ризик, а тиме и на прилив капитала према земљама у успону, па и Србији. Ниске цене нафте и других примарних производа настављају да доприносе дезинфлаторним притисцима. Успоравање и ребалансирање кинеске привреде у условима растућих геополитичких тензија негативно утиче на привредни раст и трговинске токове, посебно наших највећих економских партнера (земље ЕУ). У условима повећане политичке неизвесности изазване одлуком о изласку Уједињеног Краљевства (у даљем тексту: УК) из ЕУ, као и пролонгирањем коначног договора о слободној трговини са Сједињеним Америчким Државама (у даљем тексту: САД), постоји могућност повећања протекционизма, што ће и надаље утицати на успоравање протока робе, капитала и радника. У нестабилном глобалном окружењу, привреда Србије, као мала и отворена економија, поправљањем домаћих макроекономских фундамената смањила је унутрашње и спољне неравнотеже и тиме ојачала отпорност на екстерне шокове и смањила ризике из међународног окружења.

Макроекономске процене Међународног монетарног фонда

Другу половину 2015. године окарактерисало је успоравање глобалне економске активности, наставак пада цена примарних производа и волатилност на светским финансијским тржиштима. У развијеним економијама привредна активност се одвијала успорено, а раст се базирао на расту домаће тражње услед повољне монетарне политике у САД и евро зони, док је извозна активност стагнирала. Спорији раст економије Кине и рецесије у Русији и Бразилу имали су за последицу успоравање привредне активности земаља у успону што се неповољно одразило на глобални економски раст и раст светске трговине, који су износили 3,2% и 2,6%, респективно. Слабљење извозне тражње посебно је погодило земље нето извознике енергената, што је уз смањени прилив капитала, условило погоршање њихових макроекономских перформанси. Погоршање геополитичке ситуације у свету такође је успорило глобални раст у 2015. години, па су само рецесивна кретања у Украјини, Либији и Јемену утицала на пад глобалног БДП од 0,1 п.п.

Фактори који су подржавали глобални привредни раст у 2015. години настављају са позитивним доприносом и почетком 2016. године тако да је према прелиминарној процени ММФ у првој половини 2016. године остварен раст од 2,9%. Истовремено, негативни ризици везани за успоравање кинеске економије и неизвесност око коначног статуса УК у ЕУ, утицали су на успоравање глобалних трговинских и финансијских токова. Раст евро зоне је стабилан и вођен пре свега растом приватне потрошње и инвестиција. И поред повећања

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

приватне потрошње раст у САД је успорен услед пада бруто инвестиција у извозно оријентисаним секторима, што је последица негативних ефеката апрецијације долара. Привреде земаља у успону, као нето извозника базичних производа, бележе солидан раст упркос паду цена сировина, иако је он у оквиру те групације хетероген. Раст у Индији и Кини је снажан, док је услед суше у Бразилу и ниских цена примарних производа, регион Латинске Америке забележио рецесиона кретања.

Табела 1. Међународно окружење – макроекономски показатељи

	2015	2016	2017	2018
Реални раст бруто домаћег производа¹, %				
Свет укупно	3,2	3,1	3,4	3,6
Евро зона	2,0	1,7	1,5	1,6
САД	2,6	1,6	2,2	2,1
Русија	-3,7	-0,8	1,1	1,2
Земље у успону	4,0	4,2	4,6	4,8
Раст светске трговине, %	2,6	2,3	3,8	4,2
Стопа незапослености, %				
Евро зона	10,9	10,0	9,7	9,3
САД	5,3	4,9	4,8	4,7
Потрошачке цене, просек периода, %				
Евро зона	0,0	0,3	1,1	1,3
Развијене економије	0,3	0,8	1,7	1,9
Земље у успону	4,7	4,5	4,4	4,2
Девизни курс, евро/долар, крај периода	1,1	1,1	1,1	/
Цене житарица, у доларима, годишње промене²	-17,3	-8,5	6,2	6,3
Цене метала, у доларима, годишње промене³	-23,1	-7,5	1,7	-1,0
Цена руде гвожђа, у доларима⁴	55,2	53,9	48,4	42,8
Цене нафте, у доларима, годишње промене, %	-47,2	-15,4	17,9	4,8

¹ Светски БДП израчунат је према паритету куповне моћи

² Цена житарица добијена као пондерисани просек цена пшенице, кукуруза, соје, пиринча и јечма

³ Цена метала добијена као пондерисани просек цена бакра, алуминијума, руде гвожђа, калаја, никла, цинка, олова и уранијума

⁴ Цена руде гвожђа (садржај гвожђа од 62%) за увоз у Кини, лука Тиан Јан, у доларима по метричкој тони

Извор: ММФ, World Economic Outlook, октобар 2016.

ММФ је у Светском економском прегледу из октобра задржао јулску процену глобалног економског раста од 3,1% за 2016. и 3,4% за 2017. годину. Прогноза узима у обзир ефекте успоравања кинеске економије што се негативно одражава на инвестициону активност и трговинске токове, ниске цене енергената које смањују приливе земаља извозника, успоравање раста у САД и неизвесности у погледу преговора о изласку УК из ЕУ. Као последица нових околности, раст развијених земаља је ревидиран наниже, док су изгледи земаља у успону побољшани. У средњем року очекује се благо успоравање раста у већини привреда евро зоне као и САД, излазак Русије из рецесије и солидно убрзање раста у земљама у успону, што ће заједно резултирати убрзањем глобалног економског раста у 2017. и 2018. години од 3,4% и 3,6%, респективно. Евро зона ће у 2016. години расти по стопи од 1,7%, што је за 0,1 п.п. побољшано очекивање у односу на јулско, међутим и даље споријим темпом него у 2015. години. Наставак јачања домаће тражње унутар евро зоне, ниске цене нафте, умерена фискална експанзија и акомодирајућа монетарна политика подржаће економски опоравак који се прогнозира на 1,5% у 2017. години, док ће у супротном правцу деловати ослабљено поверење привредника након референдума у УК. У Шпанији и Немачкој очекује се нешто већи раст у 2016. и 2017. години од раније предвиђеног, док су изгледи за Италију благо погоршани у односу на јулску пројекцију. Погоршање економских кретања у међународном окружењу и контракција енергетског сектора условили су ревизију раста САД на 1,6 % у 2016. и 2,2% у 2017. години, што је за 0,6 п.п. и 0,3 п.п. ниже у односу на претходну пројекцију. Раст запослености и последично

приватне потрошње, али и приватних инвестиција, остају главни покретачи раста и у наредном периоду, док ће допринос нето извоза бити негативан услед апрецијације америчког долара и слабљења међународне трговине. Након пада руске привреде од 3,7% у 2015. години, ММФ очекује наставак рецесије услед продуженог деловања ефеката пада цена нафте, санкција ЕУ и постојећих структурних неравнотежа у привреди. Услед непромењених фактора у окружењу очекује се умерен опоравак руске привреде у 2017. и 2018. години.

Према проценама ММФ очекује се низак ниво инфлације у 2016. години и њено благо убрзање током средњорочног периода. Предвиђа се убрзање раста цена у развијенијим економијама, са 0,8% у 2016. на 1,9% у 2018. години и смањење инфлације у земљама у успону, са 4,5% на 4,2%, у истом периоду. Кретања цена метала и енергената на међународном тржишту од почетка 2016. године позитивно су се одразила на привредну активност земаља нето увозника примарних производа, мада нешто слабијим интензитетом него у 2015. години. Очекује се да ће цена нафте типа Брент (просечна цена нафте типа „Брент“, „Дубаи Фатекс“ и „Западни Тексас“) у 2016. години износити 43,0 \$/барел, што је смањење од 15,4% у односу на 2015. годину, док ће се у 2017. години повећати на 50,6 \$/барел. Услед слабије инвестиционе тражње у Кини, цене метала су забележиле кумулативни пад од око 50% од 2011. године. Процењује се да ће се овакви трендови наставити до краја године (пад од 7,5%) уз стабилизацију цена у средњем року. Истовремено, у Кини, која учествује са 50% у светској производњи челика и 60% у потрошњи руде гвожђа, очекује се даљи пад увозних цена ове руде са 53,9 на 48,4 \$/метричка тона. Цене житарица настављају тренд пада и у 2016. години, док се умерен опоравак предвиђа за 2017. и 2018. годину.

Дезинфлаторни притисци у евро зони навели су Европску централну банку (у даљем тексту: ЕЦБ) да од марта појача експанзивност монетарне политике, док се према најавама ФЕД очекује постепено смањење експанзивности монетарне политике у САД у наредном периоду. Савет гувернера ЕЦБ је у октобру 2016. године донео одлуку да задржи референтну каматну стопу на 0,00%. Такође, потврђена је негативна каматна стопа од 0,4% на депозите банака са циљем охрабривања зајмодаваца на веће кредитирање компанија и домаћинстава. Опсег програма квантитативних олакшица задржан је на нивоу од 80 млрд евра месечно (до краја марта 2017. године), а од јуна 2015. године проширен је и куповином корпоративних дужничких хартија на секундарном тржишту како би се компаније подстакле на додатне инвестиције. Према најновијим изјавама званичника ове институције могуће је проширење овог програма како би се достигла циљана инфлација од нешто испод 2%. С друге стране, на састанку ФЕД у септембру 2016. године, одлучено је да се задржи референтна каматна стопа у распону од 0,25%-0,50% услед неизвесности у погледу будућег кретања глобалне економске активности, упркос солидним извештајима о напретку на тржишту рада и расту приватне потрошње, односно благог раста бруто инвестиција, као и ниским инфлационим очекивањима у САД. За 2016. и 2017. годину ММФ је предвидео каматне стопе на тромесечне евро депозите од -0,3% и -0,4%, респективно. Истовремено, пројектоване каматне стопе на шестомесечне депозите у амерички доларима износе 1,0% и 1,3%, респективно.

Према препорукама ММФ од посебног значаја за глобалну економију је усвајање политика којима се подстиче јачање раста. Неопходно је да водеће земље наставе са структурним реформама, акомодирајућом монетарном политиком и повећањем јавне потрошње у образовање, технологију и иновације, док је за земље у успону од пресудне важности спровођење реформи којима би се осигурала отпорност на екстерне шокове и унапредила продуктивност. У многим земљама потребно је дефинисати политике запошљавања које ће бити усмерене на повећање флексибилности на тржишту рада, односно повећање стопе активности, с обзиром на светске миграцијске и неповољне демографске трендове. Такође, успоравање глобалне привредне активности намеће потребу за успостављањем глобалне координације економских политика, даљим јачањем финансијске

стабилности и ограничавањем преливања утицаја пореских рајева и офшор компанија на фискалну политику.

Макроекономске процене Европске комисије за подручје Европске уније

Европска комисија (у даљем тексту: ЕК) је у новембру задржала мајску процену раста привредне активности ЕУ за 2016. годину од 1,8% услед пролонгираног дејства полуга раста из 2015. године, док је за 2017. годину пројекција ревидирана наниже на 1,6% услед повећања неизвесности. Депрецијација евра, ниска цена нафте, акомодирајућа монетарна политика ЕЦБ, повећани јавни расходи и прилив миграната у појединим чланицама неки су од фактора који су утицали на убрзање раста у 2015. години. Међутим, утицај ових позитивних импулса је привременог карактера и постепено нестаје под притиском успоравања економија развијених земаља и светске трговине. У наредном периоду очекује се да домаћа тражња и даље буде главни покретач раста БДП, који посебно подупиру прилагодљив карактер монетарне политике и повољна фискална политика у 2016. години. Повољнија кретања на тржишту рада, у виду раста запослености и зарада, повећаће расположиви доходак домаћинстава и утицати да приватна потрошња буде главни покретач раста. Раст инвестиција биће подстакнут бољим условима пословања, јефтинијим кредитирањем привреде, повећаним јавним издацима и спровођењем активности Инвестиционог плана за Европу ЕК. Предвиђа се благо убрзање раста извоза које ипак неће достићи раст увоза, али ће негативан допринос нето извоза постепено слабити и постати благо позитиван у 2018. години.

У средњем року очекују се да раст привредне активности буде праћен растом запослености. Спроведене реформе тржишта рада у неким чланицама евро зоне, али и мере фискалне политике повољно ће утицати на отварање нових радних места. Посредан позитиван утицај на тржиште рада очекује се и од опоравка домаће тражње док би очекивани раст зарада требао да повећа стопу економске активности. И поред тога што ће стопа незапослености остати неуједначена међу државама чланицама, очекује се смањење укупне незапослености у ЕУ у 2016. години на 8,6%, што је за 0,8 п.п. ниже у односу на 2015. годину. Тренд пада незапослености ће се наставити, тако да се на крају пројектованог периода очекује стопа незапослености испод 8%, што представља најнижу стопу после 2008. године, међутим још увек већу у односу на преткризни ниво.

Очекује се да ће просечна инфлација у 2016. години износити 0,3%, што представља благо повећање у односу на 2015. годину. Прву половину 2016. године обележила је ниска инфлација услед пада цена енергије, док у трећем кварталу долази до убрзања под утицајем базног ефекта нивоа цена из прошле године. Базна инфлација, која искључује високо волатилне цене енергије и хране, се током 2016. године кретала око просечног нивоа из 2015. године и за сада нема назнака убрзања тренда. Ипак, очекује се да ће раст зарада, уз смањење производног јаза, убрзати базну инфлацију у наредном периоду. Такође, позитиван допринос расту инфлације даће и спољни ценовни притисци, уз позитиван предзнак за инфлацију увозних цена у 2017. години, након што је у четворогодишњем раздобљу он био негативан, те се за 2017. и 2018. годину прогнозира инфлација од 1,6%, односно 1,7%.

Погоршање глобалне тражње и успоравање глобалних инвестиција определиће умерен раст извозне активности ЕУ, док ће јачање приватне потрошње утицати на раст увоза. Економије евро зоне биле су отпорне на успоравање глобалних трговинских токова у претходном периоду, услед позитивних ефеката депрецијације евра на конкурентност. И поред смањења јединичних трошкова рада, успоравање глобалног економског раста и апрецијација евра на почетку 2016. године, определиће тек благо убрзање извоза ЕУ у наредном периоду са

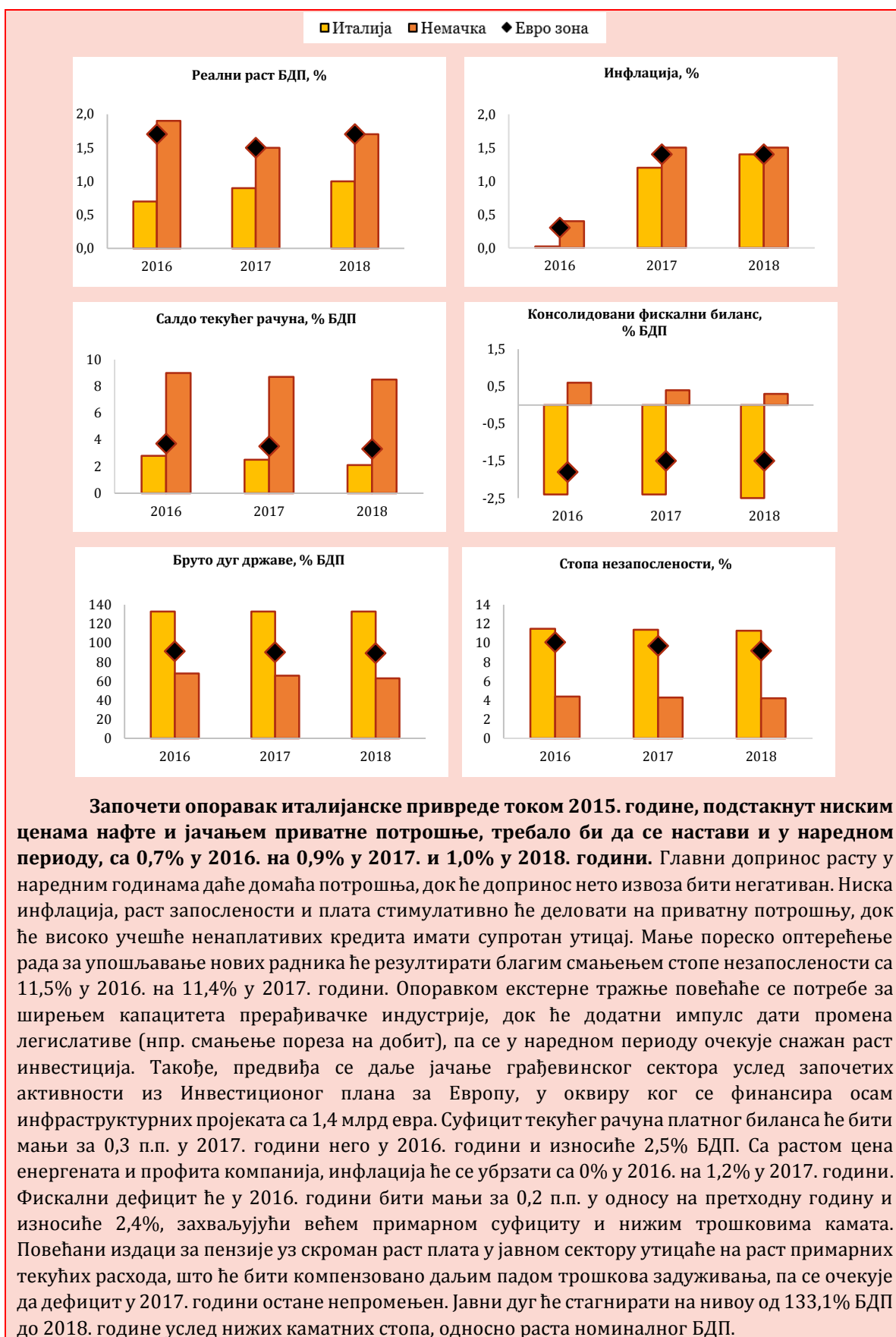
3,0% у 2016. години на 3,5% у 2017. години. Услед раста домаће тражње, кретање увоза ће бити нешто брже од кретања извоза и износиће 3,6% у 2016. и 3,9% у 2017. години. У наредном периоду очекује се умерено побољшање текућег рачуна платног биланса и благи раст суфицита са 2,1% БДП у 2017. на 2,2% БДП у 2018. години.

Фискални изгледи су побољшани. Смањење дефицита опште државе највећим делом резултат је раста економске активности и пада каматних стопа. Очекује се фискални дефицит опште државе у 2016. години од 2%, што је смањење за 0,4 п.п. у односу на претходну годину. Раст запослености определиће смањење социјалних издвајања за незапослене, што ће, уз скроман раст плата у јавном сектору и стабилан удео капиталних издатака, довести до смањења учешћа јавних расхода у БДП. Опадање учешћа јавних прихода у БДП и даље је присутно, највећим делом као резултат смањења пореског оптерећења рада, али у мањој мери него опадање учешћа расхода у БДП. Мања издвајања за камате ће и даље имати позитиван утицај на ниво структурног фискалног резултата, иако нешто споријим темпом услед исцрпљивања базног ефекта. Уз даље побољшање цикличне компоненте, као и примарног фискалног биланса у 2017. и 2018. години, то ће резултирати смањењем дефицита на 1,7% и 1,6%, респективно. Удео јавног дуга у БДП за 2016. годину процењује се на 86%, док се у наредне две године пројектује његов постепени пад на 85,1% у 2017. и 83,9% у 2018. години. Ово смањење највећим делом подупиру повољна привредна кретања и пројектовани примарни суфицит.

Макроекономска кретања најзначајнијих спољнотрговинских партнера Републике Србије

Очекује се да раст запослености и последично приватне потрошње обезбеди раст немачке привреде у наредном периоду, уз благо успоравање раста у 2017. години. Отпорност извоза на успоравање глобалних трговинских токова, као и јачање грађевинске активности, додатно ће подржати раст у средњорочном периоду. И поред очекиваног благог пада, суфицит текућег рачуна остаје висок, док ће смањење трошкова задуживања, уз раст државних прихода, обезбедити буџетски суфицит. Раст у прва два квартала износио је 1,8% и 1,7%, респективно. Кретање индикатора поверења привредника, број нових поруџбина у прерађивачком сектору и индустријска производња указују на умерени раст економске активности у трећем кварталу, па се у наредном периоду очекује благо побољшање макроекономских индикатора. У условима редуковане увозне тражње земаља у успону, процењени економски раст Немачке у 2016. години од 1,9% базиран је на расту домаће потрошње услед раста расположивог дохотка, што је омогућено повољнијим кретањима на тржишту рада, нижим трошковима задуживања као и ниским ценама енергената. Раст приватне потрошње ће остати главни покретач раста, уз солидан допринос инвестиција, које ће бити подржане снажним растом грађевинске активности. Очекује се да ће раст укупних инвестиција износити 2,5% у 2016. и 1,9% у 2017. години. Планирани раст социјалних давања, као последица повећања неопорезивог дела дохотка и дејег додатка, благо ће повећати јавне расходе, док ће у супротном смеру деловати нижи издаци за мигранте. Прогнозира се благо смањење буџетског суфицита са 0,6% БДП на 0,4% БДП у 2017. години. Спољнотрговински суфицит ће бити благо снижен због слабења ефекта ниске цене енергије, односно убрзаног раста увоза услед раста домаће тражње. Ефекти ниских цена нафте на инфлацију ће до краја следеће године бити исцрпљени, па се очекује постепено убрзање раста цена са 0,4% у 2016. на 1,5% у 2017. години.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ



Опоравак привреда земаља ЕУ прате повећани унутрашњи и спољни ризици. Раст земаља ЕУ неће бити уједначен и довољан да се убрза конвергенција међу земљама чланицама. Ризици се односе на могућност да се ефекти успоравања привреда земаља у успону, посебно у Кини, прелију на евро зону преко трговинских и инвестиционих токова, али и на неизвесност у погледу будућих кретања цена сировина и енергената на међународном тржишту. Са друге стране, бржи глобални раст од пројектованог резултирао би растом тражње за нафтом, док би смањена улагања у капацитете нафтног сектора услед неповољних ценовних кретања, могла имати за последицу смањење понуде овог енергента, што би здружено условило раст цена нафте већи од претпостављеног. Политички фактори ће такође утицати на раст земаља ЕУ у 2017. години, с обзиром на преговоре о изласку УК, што може успорити слободан проток робе, капитала и радника унутар ЕУ, али и геополитичке тензије које повећавају аверзију инвеститора према ризику, тј. утичу на смањење инвестиција.

3. Текућа макроекономска кретања у Републици Србији и изгледи за период од 2017. до 2019. године

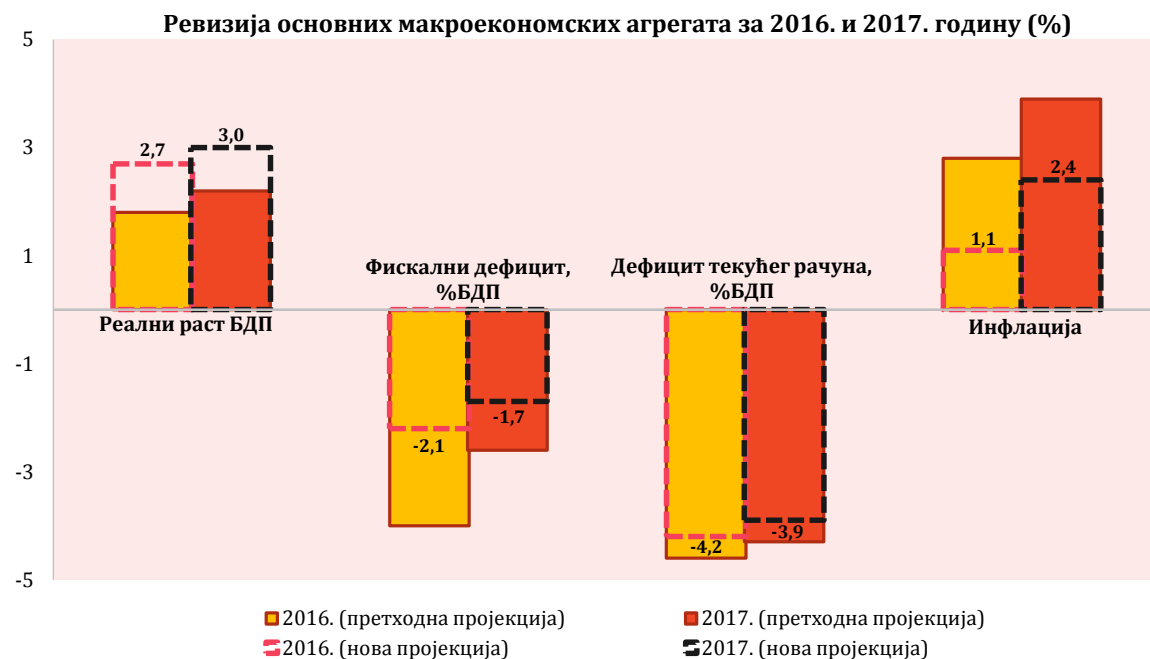
Успешно спроведене мере фискалне политике и успостављање повољног пословног и инвестиционог амбијента током 2015. године резултирали су значајним побољшањем свих економских токова у 2016. години. Привредна активност се убрзава, фискални дефицит и дефицит спољнотрговинске размене се смањују, стање на тржишту рада се побољшава, а инфлација је ниска и стабилна. Постигнута макроекономска стабилност, уз реформу привредног система, стимулативно је деловала на инвестициону активност и раст конкурентности домаће привреде на међународном тржишту, чиме је, уз побољшане услове размене, обезбеђен раст извоза. Поред тога, опоравак наших спољнотрговинских партнера, у условима експанзивне монетарне политике ЕЦБ и пада цене нафте, додатно је утицао на повољна економска кретања. Учвршћивање макроекономске стабилности манифестује се кроз смањење унутрашњих и спољних неравнотежа и повећање инвестиција, док су очекивани негативни ефекти фискалне консолидације изостали. Системско решавање проблема предузећа у реструктурирању, уз имплементацију структурних реформи из области радног законодавства и грађевинарства, повољно се одразило на пословни амбијент и напредак Србије на међународним листама конкурентности, као и на побољшање кредитног рејтинга земље. Успешном координацијом монетарне и фискалне политике омогућена је даља релаксација монетарне политике, уз очување релативне стабилности курса којој је доприносило и смањење неравнотежа.

Привредна активност

Раст привредне активности је макроекономски одржив. Покретачи привредног раста на страни тражње су инвестиције и извоз, а на страни понуде услуге и индустријска производња. Тренутни показатељи, као и средњорочни изгледи за реални сектор указују на убрзање привредне активности. Побољшана кретања условила су ревизију свих макроекономских агрегата за наредни средњорочни период. Основни сценарио развоја у

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

наредне три године заснован је на повећању удела инвестиција у БДП, смањењу удела јавних расхода у БДП, повећању удела извоза робе и услуга у БДП, уз смањење удела дефицита текућих трансакција у БДП. Кључне претпоставке за остваривање предвиђеног средњорочног сценарија су очување фискалне стабилности, наставак реструктурирања привреде (посебно у делу јавног сектора), даље унапређење пословног окружења, ширење и модернизација производних капацитета, пре свега у сектору разменљивих добара, као и одржавање континуитета у приближавању ЕУ.



Реални сектор

Према подацима Републичког завода за статистику (у даљем тексту: РЗС), у 2015. години забележен је раст БДП од 0,8%, упркос снажном фискалном прилагођавању, повећаној неизвесности на међународном плану и успореном опоравку главних спољнотрговинских партнера. Такође, јака суша у летњим месецима имала је за последицу пад бруто додате вредности (у даљем тексту: БДВ) сектора пољопривреде од 7,7%, што се негативно одразило на стопу укупног економског раста у тој години. Раст БДП је постигнут на економски здрав начин, кроз јачање инвестиционе и извозне активности, што је неопходан услов за његову одрживост. Реформе пословног амбијента, уз побољшање финансијске позиције предузећа, позитивно су се одразиле на раст инвестиција који је износио 5,6%. Негативни ефекти фискалне консолидације на финалну потрошњу ублажени су падом цена нафте, нижим трошковима задуживања и повећаним приливом дознака. Пожељну структуру започетог опоравка привредне активности током 2015. године додатно потврђује солидан раст индустријске производње од 3,2%, вођен пре свега опоравком електроенергетског сектора, али и наставком раста прерађивачке индустрије. Након трогодишњег пада, грађевинарство остварује раст од 2,7%, што је резултат интензивирање инвестиционе активности која је додатно подстакнута убрзањем процедура издавања грађевинских дозвола. Мере фискалне консолидације условиле су пад БДВ мањег дела услужног сектора (делатности државне управе, образовања, здравствене и социјалне заштите), док је већи број услужних грана остварио позитивна кретања (туризам, трговина, саобраћај, телекомуникације и финансијске услуге).

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 2. Бруто домаћи производ, стопе реалног раста, %

		процена	процена	процена
	2015	Q1 2016*	Q2 2016*	2016
Бруто домаћи производ	0,8	3,8	2,0	2,7
<i>Расходни приступ</i>				
Приватна потрошња	0,5	0,9	1,3	0,6
Државна потрошња	-1,5	3,3	4,6	3,9
Инвестиције	5,6	8,4	4,9	6,4
Извоз робе и услуга	10,2	11,6	10,0	9,2
Увоз робе и услуга	9,3	4,7	12,3	6,2
<i>Производни приступ</i>				
Пољопривреда	-7,7	7,1	4,3	8,4
Индустрија	3,2	6,4	-0,6	3,1
Грађевинарство	2,7	15,1	6,1	8,9
Услуге	0,8	2,4	2,4	1,7

* Према редовном календару РЗС 30. новембра 2016. године очекују се мање корекције наведених података

Извор: РЗС и МФИН

Позитивна привредна кретања, започета у 2015. години, настављена су и током 2016. године. Након међугодишњег раста од 3,8% у првом кварталу, односно 2,0% у другом, према флеш процени РЗС у трећем тромесечју остварен је раст БДП од 2,5%, што резултира растом БДП у првих девет месеци од 2,7%.

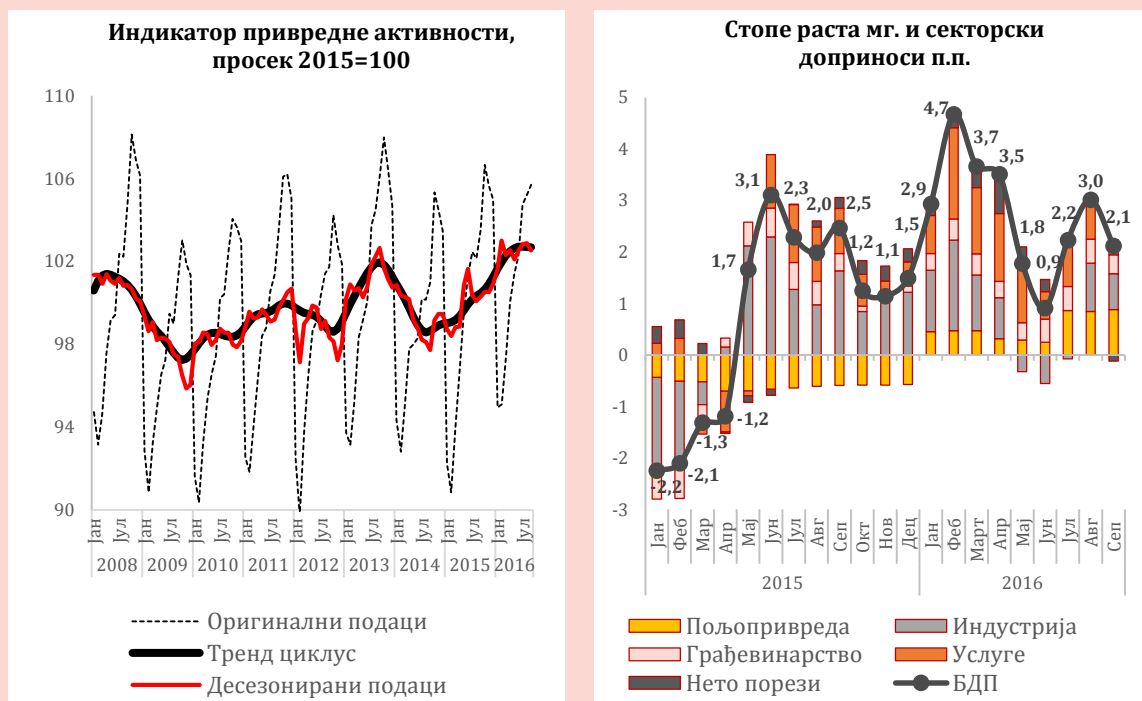
Посматрано по агрегатима употребе, нето извоз и инвестиције дали су најзначајнији допринос међугодишњем расту БДП у првом тромесечју (2,7 п.п. и 1,3 п.п, респективно). У другом кварталу инвестициона активност је и даље значајан генератор раста, али уз водећу улогу приватне потрошње са доприносом од 1,0 п.п, док у трећем кварталу, према процени Министарства финансија, позитиван допринос расту дају сви агрегати, осим залиха. Повољан амбијент за интензивирање привредне активности креиран је успешном фискалном консолидацијом, реформом радног законодавства и ефикаснијом државном администрацијом. Раст запослености и зарада, смањење трошкова финансирања и већи обим новоодобрених кредита, посебно готовинских, као и повољна кретања цена, дају стимуланс потрошњи, што је определило раст финалне потрошње у првих девет месеци од 1,4%. Истовремено, нижи трошкови задуживања и ниске цене нафте позитивно утичу на портфолија предузећа интензивирајући инвестициону активност приватног сектора, што је уз обимније инфраструктурне радове обезбедило раст укупних инвестиција од око 5,5%. Већа извозна тражња, нове тржишне нише, побољшање конкурентске позиције уз повољне односе размене резултирали су рапидним растом извоза од око 11%. Диверсификација инвестиција у велики број делатности које производе разменљива добра обезбедила је широку дисперзивност извоза, чиме је смањен ризик његовог успоравања у средњем року. Увозна активност је детерминисана потребама привреде за инвестиционим добрима и сировинама, што има за последицу раст увоза, али по нижој стопи од раста извоза, па је допринос нето извоза позитиван.

Посматрано на страни понуде позитиван допринос расту дају сви производни сектори. У првом кварталу раст БДП вођен је растом индустрије и услуга, 1,4 п.п. и 1,2 п.п, респективно, док у другом тромесечју услуге преузимају улогу водећег извора раста (1,2 п.п), а индустрија бележи негативна кретања услед смањеног обима производње електроенергетског сектора. Овај пад делом је последица спровођења капиталног ремонта производних капацитета, а делом му се може приписати и обрачунски карактер имајући у виду рекордну производњу овог сектора у истом периоду прошле године са циљем да се надоместе губици изазвани поплавама, чиме је база са којом се поређење врши изузетно висока. У трећем

кварталу задржана је структура раста из прве половине године, али уз најзначајнији допринос пољопривреде, као резултат остварених рекордних приноса појединих биљних култура.

Индикатор привредне активности Србије – ИПАС

Индикатор привредне активности Србије представља показатељ који Министарство финансија израђује за потребе праћења укупне економске активности у месечној динамици. Припада групи коинцидирајућих композитних индикатора, а базира се на примени Чао-Лин (Chow-Lin) регресионог метода за темпоралну дезагрегацију временских серија. За разлику од званичних кварталних статистичких података о БДП, ИПАС даје оцену економске активности у фреквентнијој динамици, те с једне стране показује месечне флукуације економске активности које остају прикривене у званичним кварталним подацима, а с друге стране, будући да је доступан значајно пре званичних података о БДП, служи и као правовремени показатељ текућих економских кретања.



Кретање економске активности мерено овим индикатором конзистентно је са званичним статистичким подацима о кретању БДП. Према подацима ИПАС привредна активност се почев од септембра 2014. године налази на путањи континуираног раста, при чему је до фебруара 2016. године тај раст снажан, а потом нешто умеренијег интензитета. Месечну динамику економске активности током 2016. године карактеришу неуједначене стопе раста. Највећи раст, међугодишње посматрано, остварен је у фебруару када је привреда расла по стопи од 4,7% што је уједно и највиши ниво економске активности на месечном нивоу још од априла 2008. године. Раст у овом месецу резултат је снажног повећања економске активности у индустријском и услужном сектору који дају највећи допринос укупном привредном расту. Релативно висок раст привреде остварује се и у наредним месецима, да би у јуну била забележена најнижа стопа економског раста од 0,9% м.г, пре свега као последица пада индустријске производње услед ремонта електроенергетских капацитета, чији је негативан утицај забележен и у јулу. У августу укупна економска активност расте по стопи од 3,0%, док у септембру остварује нешто успоренији раст од 2,1% услед једнократног ефекта потпуне обуставе производње у нафтној индустрији.

Кретање ИПАС у првих девет месеци и очекивано кретање до краја године, уз реализацију одређених позитивних ризика, указује да би годишњи раст БДП могао бити и нешто већи од тренутно актуелне процене од 2,7%.

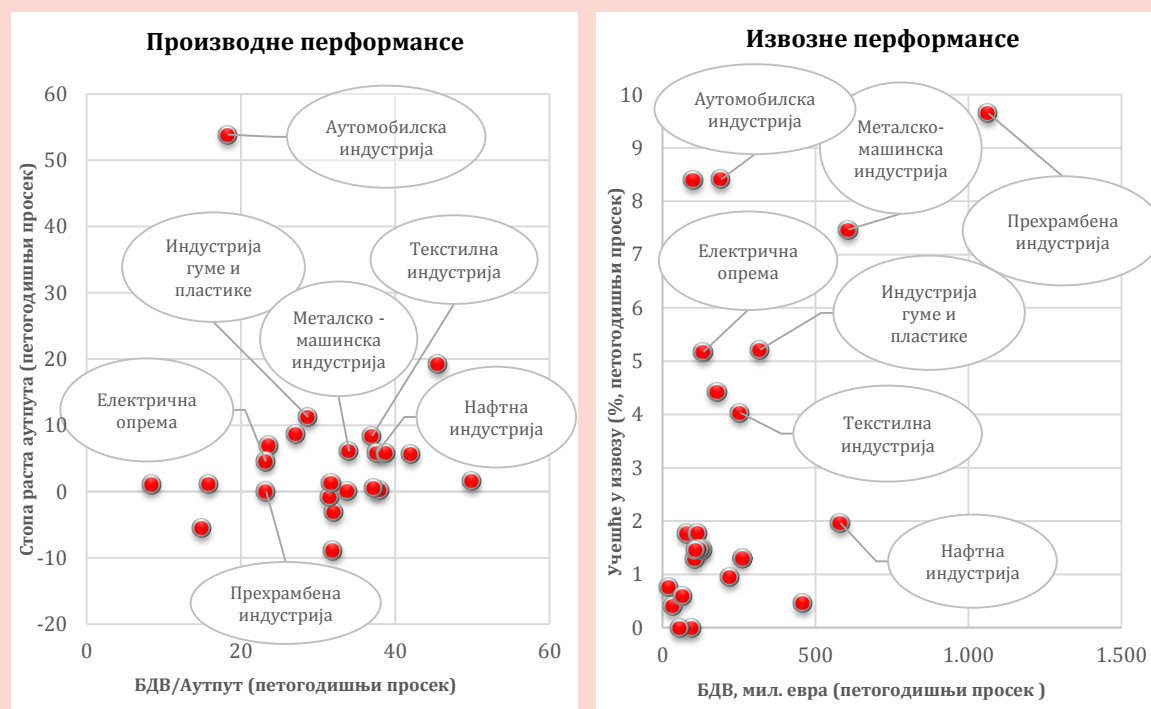
Раст БДВ потврђен је и кретањима високо фреквентних индикатора у свим производним делатностима. Физички обим укупне индустријске производње у првих девет месеци 2016. године повећан је за 5,2% у односу на исти период 2015. године, при чему су генератори раста широко дисперзовани, што потврђује чињеница да позитиван допринос даје 20 од укупно 29 делатности. Остварен је раст рударства од 5,4% мг, док је производња електричне енергије већа за 4,5% мг. Раст прерађивачке индустрије од 5,5% мг, вођен је извозно оријентисаним гранама (прехранбена, хемијска и дуванска индустрија, производња производа од гуме и пластике, производња електричне опреме). Посматрано по наменским групама највећи раст производње у односу на исти период претходне године остварен је код трајних индустријских производа (10,7% мг), што је резултат повећаног обима производње електричних апарата и намештаја. Значајно повећање забележено је и у сегменту интермедијарних производа (9,9% мг), вођено растом хемијске и индустрије гуме и пластике, чиме је ова група производа дала највећи допринос расту укупне индустријске производње од 2,7 п.п. Нетрајних индустријских производа произведено је више за 3,9% мг, уз најзначајнији раст дуванске и прехранбене индустрије, док је производња капиталних добара на приближно истом нивоу као у периоду јануар-септембар 2015. године, уз наставак негативних трендова у производњи моторних возила. Промена легислативног оквира и поједностављење административних процедура подржали су инвестициони циклус у грађевинарству што је резултирало растом вредности изведених радова у првих девет месеци од 9,3% мг. и растом броја издатих грађевинских дозвола од 16,8% мг. Интензивирање грађевинске активности остварено је како у сегменту високоградње тако и у сегменту инфраструктурних улагања. Раст зарада и повољна ценовна кретања обезбедила су већи расположиви доходак домаћинства, што је определило раст услужног сектора упркос песимистичним очекивањима услед мера фискалне консолидације. Реални промет у трговини на мало је повећан за 8,0% мг, уз најзначајнији раст промета непрехрамбеним производима за 9,7% мг, затим промета хране, пића и дувана који је износио 7,6% мг, док се моторним горивима трговало у обиму већем за 6,8% мг. Стратешка оријентација Владе ка јачању туристичких услуга резултирала је растом броја туриста којих је у овом периоду било око 2,1 милион, што је повећање од 12,3% у односу на исти период претходне године уз преко шест милиона остварених ноћења. Према тренутним проценама, приноси најважнијих пољопривредних култура су знатно изнад вишегодишњег просека. Род кукуруза, као најзначајније пољопривредне културе већи је за 36,6% у односу на прошлогодишњи, а пшенице за 18,8%. Поред житарица већа је и производња индустријског биља и то сунцокрета за 43,6%, соје за 29,2% и шећерне репе за 17,2%.

Прерађивачка индустрија – перформансе и потенцијали

Прерађивачка индустрија представља водећи сектор српске привреде који креира око 15% БДП и упошљава око 20% запослених. Посматрано на нижим нивоима агрегираности, највећи значај има прехранбена индустрија, што илуструје податак да је њено учешће од око 3,5% у БДП Србије значајно изнад просека у ЕУ28. Ова привредна грана је и међу најатрактивнијим у погледу привлачења страних директних инвестиција које уз проширење капацитета обезбеђују модернизацију, јачање стручних знања и раст продуктивности. Такође, водећа је извозна индустрија која, у посматраном периоду, чини око 9,6% укупног српског извоза. Ипак, детаљније анализе показују да и поред добрих показатеља потенцијал ове делатности није довољно искоришћен, посебно ако се узме у обзир јака

сировинска база коју обезбеђује пољопривредна производња, као и посебни спољнотрговински односи са земљама које су значајни увозници ових производа. Просечна годишња стопа раста прехранбене индустрије у последњих петнаест година је скромна, а тржишна и производна диверсификација недовољна. Имајући у виду изузетне перформансе овог сектора у погледу високе конкурентности и компаративних предности неопходно је у што краћем року отклонити све препреке динамичном расту, афирмисати развој малих и средњих предузећа, подстаћи специјализацију и производњу комплексних производа са вишим фазама прераде и високом додатом вредношћу.

Аутомобилска и нафтна индустрија такође имају значајан удео у структури БДП. У последњој деценији ове делатности остварују значајне стопе раста производње, продуктивности и извоза. Међутим, њихова карактеристика јесте висок степен концентрације и њихова доминантна одређеност производњом једног или малог броја предузећа што са собом носи одређене ризике. Отуда је неопходан подстицај даљем развоју предузетништва и малих и средњих предузећа, првенствено у сегменту производње компоненти, али и у погледу аутсорсованих услуга како би се синергијски ефекти производних процеса максимално искористили.



Машинско-металска и текстилна индустрија, производња електронских производа, електричне опреме и производа од гуме и пластике последњих година су се позиционирале у групу водећих индустрија. Евидентном опоравку ових грана свакако је допринела широка база квалификоване радне снаге, али и страних директних инвестиција (у даљем тексту: СДИ) које су обезбедиле трансфер технологије и подизање конкурентности на виши ниво. И поред дуге традиције ових индустрија у српској привреди тренутно их треба сматрати „гранама у повоју“ те је неопходно очувати и унапредити њихове перформансе обезбеђивањем афирмативног окружења, пре свега кроз уклањање свих баријера које слободно тржиште није успело да неутралише. У средњем року је неопходно смањити њихову зависност од увоза сировина и репроматеријала што би поред позитивног утицаја на спољнотрговински биланс дало позитиван импулс осталим повезаним делатностима. Такође, поред општих мера, неопходан је и појединачни приступ како би се решили проблеми који су специфични за конкретан сектор.

Процес реиндустријализације је комплексан процес који захтева синхронизовано деловање свих креатора економске политике уз усклађеност реформе правосуђа и образовања, подршку инфраструктурним пројектима и доношење адекватних еколошких прописа. Значајан допринос овим напорима даће формиране индустријске зоне, као и спровођење *Стратегије подршке развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године*. Прогнозира се да би успешно спровођење овог процеса и јачање делатности са неискоришћеним потенцијалима, у периоду 5-7 година, повећало учешће прерађивачке индустрије у структури БДП на око 20% што би додатно допринело динамичном и одрживом расту привредне активности.

Значајна побољшања свих макроекономских индикатора почетком године, као и природа одрживости започетих позитивних кретања поправили су изгледе за наредни период и определила ревидирање стопе раста БДП навише са 1,8% на 2,7% (за 0,9 п.п) за 2016. годину. Очекује се да побољшана конкурентност домаће привреде, уз већу искоришћеност и ширење производних капацитета резултира високим реалним растом извоза роба и услуга у 2016. години (9,2% мг). Истовремено, повољнији инвестициони амбијент и планирана инфраструктурна улагања обезбедиће високу стопу раста инвестиција (6,4% мг), које ће уз нето извоз дати најзначајније доприносе привредном расту у 2016. години од 1,2 п.п. и 0,6 п.п, респективно. Краткорочни негативан утицај фискалне консолидације на приватну потрошњу неутралисан је растом запослености и зарада у приватном сектору, као и растом расположивог дохотка домаћинства услед повољних ценовних кретања и нижих трошкова задуживања. Сходно томе, очекује се даљи опоравак приватне потрошње што ће дати допринос расту БДП од 0,5 п.п. Процењује се наставак растућих трендова и на страни понуде, где ће позитиван допринос убрзању привредне активности дати сваки сектор, уз нешто значајнију улогу услужних и индустријских делатности. Јачање трговине, туризма, угоститељства и информатичких услуга с једне стране и проширење производних капацитета услед раста екстерне тражње, нових тржишних ниша и опоравка домаће потрошње, с друге стране, детерминисаће позитивне доприносе укупном расту услужног и индустријског сектора од 0,9 п.п. и 0,7 п.п, респективно. Значајан позитиван допринос расту БДП даће и сектор пољопривреде, који ће услед ниског нивоа производње у 2015. години и повољних временских прилика током 2016. године, остварити међугодишњи раст од 8,4%. Побољшаним институционалним оквиром, нижим трошковима финансирања и ефикаснијом процедуром издавања грађевинских дозвола створени су услови за динамичан раст грађевинске активности, који се процењује на 8,9% мг. и од кога се, будући да је грађевинарство повезано са великим бројем привредних делатности, очекује мултипликативни ефекат на укупни економски раст. Такође, узимајући у обзир стратешку оријентацију креатора економске политике ка јачању малих и средњих предузећа, у наредном периоду могу се очекивати позитивни импулси од стране предузетничког сектора свим сегментима привредне активности.

На основу актуелних економских показатеља и изгледа у Србији и међународном окружењу, имајући у виду започете и планиране економске политике и склопљен Аранжман из предострожности са ММФ, пројектовани су основни макроекономски агрегати и индикатори за Републику Србију у периоду 2017-2019. године. Постигнута макроекономска стабилност, уз реформске законе и структурне реформе, стимулативно делује на инвестициону активност, док раст конкурентности домаће привреде на међународном тржишту, уз побољшане услове трговине, подржава раст извоза. Раст приватне потрошње биће подржан позитивним помацима на тржишту рада и растом кредитне активности. Влада ће водити одговорну и предвидиву фискалну политику чији је циљ стабилизација јавних

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

финансија, путем смањења дефицита консолидованог буџета државе и враћањем јавног дуга у одрживе оквире.

Табела 3. Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

	Процена	Пројекција		
	2016	2017	2018	2019
БДП, млрд динара (текуће цене)	4.203,5	4.396,7	4.678,1	4.987,5
Реални раст БДП, %	2,7	3,0	3,5	3,5
Дефлатор БДП, %	1,3	1,6	2,8	3,0
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	0,6	1,4	2,2	2,9
Државна потрошња	3,9	1,6	2,6	2,3
Бруто инвестиције у основне фондове	6,4	5,7	5,7	4,9
Извоз робе и услуга	9,2	7,7	7,7	7,6
Увоз робе и услуга	6,2	5,3	5,8	6,3
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-7,9	-7,7	-7,0	-6,4
Салдо текућег рачуна, у ЕУР, % БДП	-4,2	-3,9	-3,9	-3,9
Инфлација, просек периода, %	1,1	2,4	3,0	3,0
Инвестициони ратио, % БДП	18,5	19,0	19,3	19,4

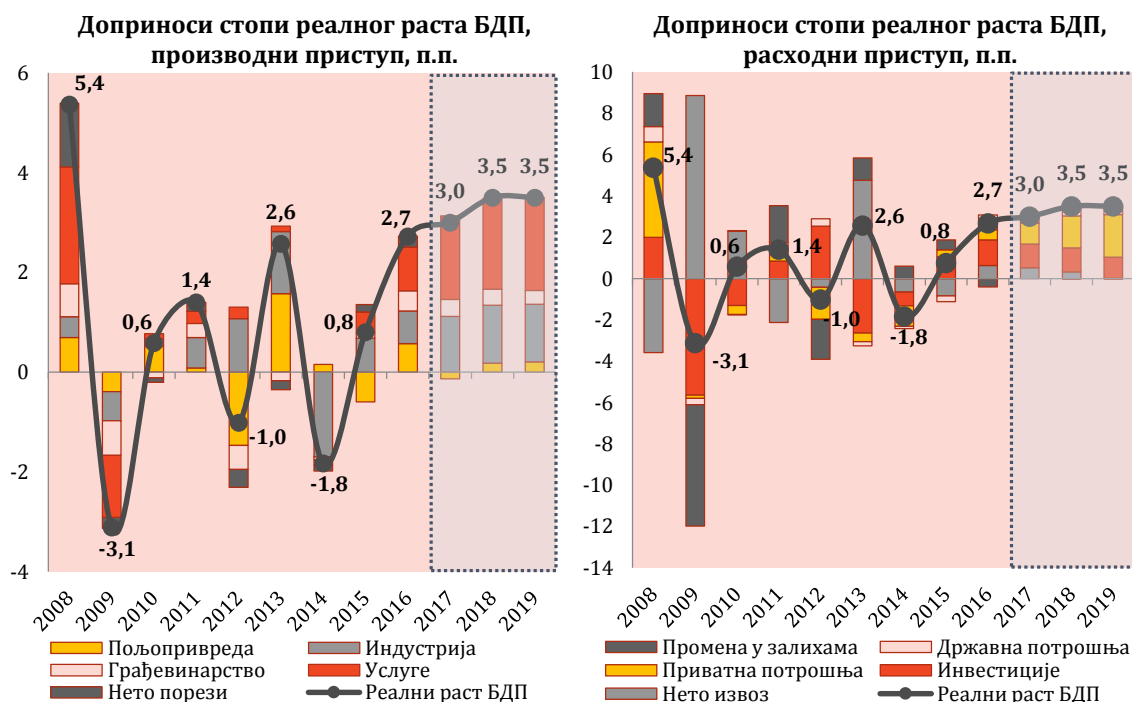
Извор: МФИН

Коригована је навише пројекција раста БДП у 2017. години за 0,8 п.п. (са 2,2% на 3,0%). Остварени системски напредак у стварању афирмативног привредног окружења омогућиће раст страних и домаћих инвестиција, док ће убрзање реструктурирања привреде створити услове за ново запошљавање и повећање продуктивности и конкурентске позиције земље. Резултати до сада спроведених реформи обезбедиће раст инвестиционе активности од 5,7%, која ће бити најзначајнији генератор привредног раста у 2017. години са доприносом од 1,2 п.п. Након благог опоравка приватне потрошње у претходној години, у 2017. години очекује се њено убрзање као резултат повећања животног стандарда становништва и допринос расту БДП од 1,0 п.п. Висок раст извоза биће праћен растом увоза услед веће тражње за инвестиционим добрима и репроматеријалом, што ће одредити позитиван допринос нето извоза од око 0,6 п.п. Посматрано са производне стране очекује се да ће раст стандарда становништва резултирати значајним доприносом услужног сектора, а ефектуирање инвестиција из претходног периода утицаће на раст индустријске производње. Позитиван допринос расту БДП даће и грађевинарство услед наставка започетог инвестиционог циклуса, док би допринос пољопривреде, под претпоставком просечне пољопривредне сезоне, требао да буде благо негативан.

Пројектована кумулативна стопа раста БДП за период од 2017. до 2019. године од 10,3% указује на путању убрзаног развоја и заснива се на расту домаће тражње кроз интензивирање инвестиционе активности и опоравак приватне потрошње. Економска кретања и изгледи Србије у великој мери ће зависити од кретања у међународном економском окружењу, као и од успешности даљег спровођења реформи реалног и јавног сектора. Реформски закони и повећање ефикасности администрације допринели су креирању повољног пословног амбијента, који ће обезбедити наставак започетог инвестиционог циклуса као водећег развојног фактора. Раст страних директних инвестиција обезбедиће трансфер технологије и know-how и допринети расту конкурентности укупне привреде. Са друге стране, у фокусу креатора економске политике је сектор малих и средњих предузећа и предузетника, од кога се у средњем року очекује значајан допринос расту домаћих инвестиција, односно расту запослености и животног стандарда. Здрав и одржив раст, уз равномеран регионални развој обезбеђен кроз успостављање индустријских зона, ће омогућити даље смањивање унутрашњих и спољних неравнотежа.

Средњорочном макроекономском пројекцијом предвиђен је просечан реални раст БДП од 3,3%. Очекује се динамичан раст инвестиција по просечној годишњој стопи од 5,4%, као и извоза и увоза робе и услуга од 7,7% и 5,8%, респективно. Приватна и државна потрошња ће такође расти, али знатно спорије од раста БДП. Оваква структура привредног раста је пожељна са аспекта његове одрживости. Усвојеним плановима структурног прилагођавања привреде наставља се смањивање нерационалне потрошње, бирократије и непотребних трошкова јавног сектора уз истовремено повећање квалитета организационе, функционалне и техничке повезаности свих његових делова. Истовремено, обезбедиће се адекватни програми преквалификације и samozapošljavanja за део радно активног становништва који је погођен процесом рационализације, као и заштита социјално најугроженијих слојева становништва. Посматрано са производне стране, у периоду 2017 - 2019. године највећи допринос расту БДП очекује се од услужног сектора и индустријске производње. Раст инвестиционе активности приватног сектора, као и интензивирање реализације инфраструктурних пројеката резултираће позитивним доприносом грађевинарства, док би допринос пољопривреде требао да буде благо позитиван.

Предвиђени сценарио развоја указује на стратешку оријентацију Владе ка структурном прилагођавању привреде како би се очувала одржива путања раста, заснована, пре свега, на повећању укупне инвестиционе активности кроз подстицање инвестиција приватног сектора и извоза као кључних фактора за унапређење макроекономских перформанси. Удео инвестиција у БДП на крају 2019. године ће бити за око 2 п.п. већи у односу на 2014. годину, учешће државне потрошње у истом периоду ће опати са 17,7% на 15,8%, док ће извоз робе и услуга у БДП достићи удео од око 55%. Неопходан је нето прилив страних директних инвестиција од око 1,7 млрд евра просечно годишње, уз јачу дисперзију ка сектору разменљивих добара. Финансирање платног биланса подразумева истовремено смањивање удела дефицита робе и услуга и дефицита текућих трансакција у БДП на 6,4% и 3,9%, респективно, на крају 2019. године, како би се обезбедила одрживост спољног дуга, екстерна ликвидност и солвентност.



Анализа циклочног кретања привредне активности и динамика потенцијалног БДП

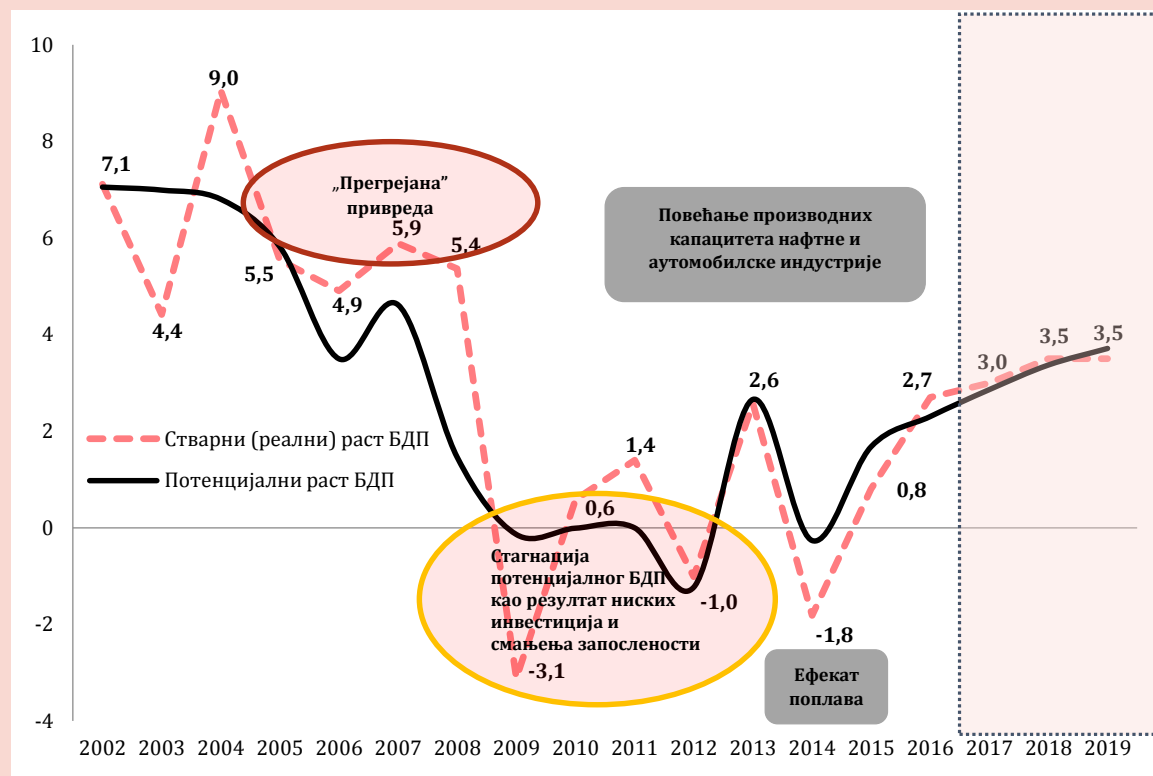
Текућа динамика економске активности као и средњорочни изгледи за реални сектор указују на убрзавање привредне активности и улазак привреде у фазу експанзије. Након дубоке рецесије у другој половини 2008. и током 2009. године изазване светском економском кризом, долази до благог опоравка привреде који се значајније убрзава током 2013. године. Позитивна кретања цикличне компоненте током 2013. године резултат су активирања нових капацитета у аутомобилској и нафтној индустрији. Током 2014. године, привреда поново бележи рецесионе тенденције које су највећим делом последица разорних поплава, тачније девастирања производних капацитета пре свега у електроенергетском сектору. Утилизација оштећених капацитета током 2015. године обезбеђује опоравак привредне активности, док започета фискална консолидација, уз низ реформских закона, резултира достизањем преткризног нивоа БДП почетком 2016. године. Очекује се да ће афирмативни привредни амбијент, креиран системским реформским мерама креатора економске политике, обезбедити основу и дати стимуланс експанзивним кретањима у средњорочном периоду.



Потенцијални раст привредне активности је мера максимално одрживог раста БДП. Анализом дугорочне путање потенцијалног БДП утврђује се максимално одржив ниво привредне активности, који не генерише макроекономске неравнотеже (високу инфлацију, неодрживу спољнотрговинску позицију, висок фискални дефицит итд.). Имајући у виду тренутну цикличну позицију националне економије и структурне поремећаје наслеђене из претходног периода, као и степен постојећих неискоришћених капацитета, од посебног значаја у наредном периоду је изналажење начина да се побољша ефикасност инвестиција и повећа укупна факторска продуктивност. У том циљу неопходно је наставити реформе којима ће се производни потенцијали земље трајно увећати.

Процена производног јаза, као и односа између стварног и потенцијалног БДП значајна је са становишта креирања економских политика. Ефикасност економске политике огледа се у мерама којима се утиче на смањивање јаза између потенцијала привреде и стварног раста БДП. Тако, у условима недовољно искоришћених производних капацитета, мере монетарне и фискалне политике имају директне ефекте на стварни раст БДП. У случају

када је стварни БДП на нивоу дугорочно одрживог, мерама економске политике није могуће директно увећати стварни БДП без нарушавања макроекономске стабилности, већ је неопходно реално повећање расположивих фактора производње (инвестиција у физички капитал и људске ресурсе и трансфер нових технологија).



Раст потенцијалног БДП знатно је успорен у протеклом шестогодишњем периоду. Наиме, просечан годишњи раст потенцијалног БДП био је преко 5% у преткризном периоду, док је у периоду након избијања светске економске кризе његов просечан раст износио око 0,6%. Снажан допринос расту потенцијалног БДП који је пре кризе долазио од фактора капитала и био вођен растом инвестиционе активности, знатно је смањен почетком кризе. Дошло је и до смањења позитивног доприноса вишефакторске продуктивности, која је у кризном периоду бележила скромне вредности. Негативне доприносе расту потенцијалног БДП у периоду кризе бележи и фактор рада, као последица смањења запослености, те у мањој мери због повећања тренда стопе незапослености.

У средњорочном периоду очекује се убрзање раста потенцијалног БДП. У 2016. години очекује се раст потенцијалног БДП од око 2%. Највећи допринос његовом расту даће фактор капитала услед поновног интензивирања инвестиција, а у мањој мери фактор рада на који ће деловати повећање стопе партиципације радне снаге, док ће допринос вишефакторске продуктивности бити неутралан. Очекивано повећање незапослености услед рационализације у јавном сектору и завршетка процеса реструктурирања предузећа под контролом државе ублажено је порастом нето запослености у приватном сектору. Процена потенцијалног раста у средњорочном периоду заснована је на убрзаном привредном опоравку, при чему се очекује да производни јаз буде затворен крајем 2017. године. Прогнозира се да ће на раст потенцијалног БДП у наредним годинама позитивно утицати јачање инвестиционе активности и повољна кретања на тржишту рада. Повољнији услови финансирања и јача инвестициона активност у секторима саобраћаја, енергетике и пољопривреде повећаће потенцијал привреде. Наставак спровођења реформи у правцу креирања подстицајног амбијента за инвестиције и запошљавање, омогућиће и ефикасније коришћење постојећих недовољно искоришћених производних капацитета.

Запосленост и зараде

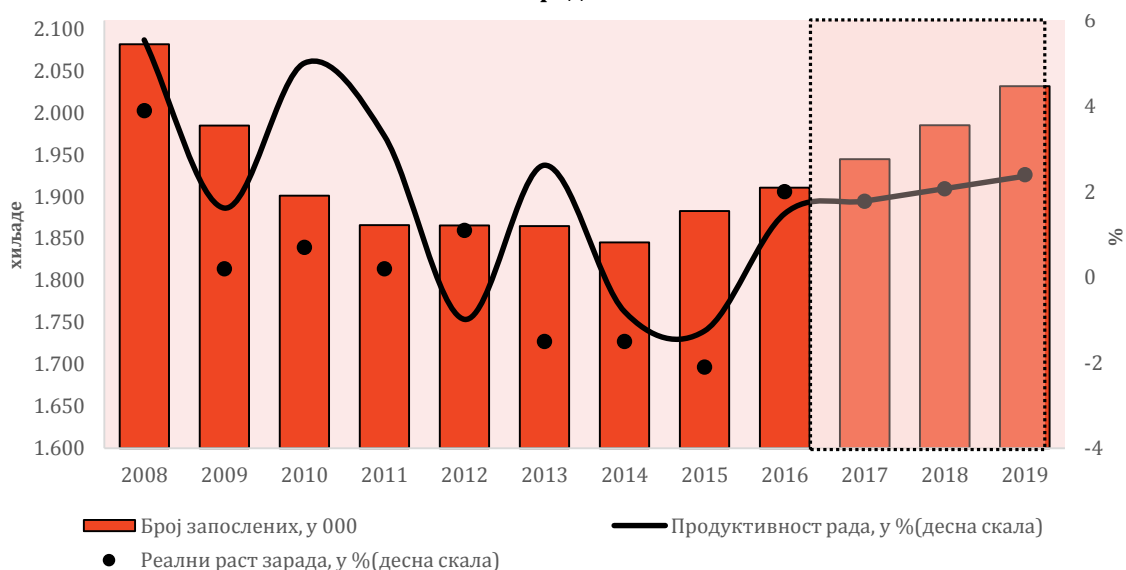
Раст привредне активности, уз промену радног законодавства, праћен адекватним програмима преквалификације и подстицајима за samozапoшљавање, резултирао је повољнијим кретањима свих индикатора тржишта рада. Према подацима Анкете о радној снази (у даљем тексту: АРС) након међугодишњег раста броја запослених од 2,7% у првом кварталу 2016. године, позитивна кретања се настављају. Укупан број запослених у другом тромесечју већи је за 6,7%, док је стопа незапослености смањена за 2,1 п.п. у односу на исти период претходне године и износи 15,2%. Повећање броја запослених регистровано је у свим производним секторима, при чему су најзначајнија побољшања остварена у секторима услуга и индустрије. Раст броја запослених регистрован је и у сегменту формалне и у сегменту неформалне запослености. Формална запосленост, као квалитетнији део укупне запослености, повећана је за 2,7%, чему је поред оствареног привредног раста додатно допринело ефикасније ангажовање инспекцијских служби у циљу сузбијања сиве економије. Снажан раст неформалне запослености у другом кварталу, највећим делом је резултат већег ангажовања сезонских радника у пољопривредној производњи услед добре пољопривредне године. Раст запослености али и подстицање неактивних лица, унапређењем и проширењем обухвата активних мера запoшљавања, уз додатну мотивисаност растом реалних зарада, допринело је међугодишњем повећању стопе активности у прва два квартала за 1,8 п.п и 2,6 п.п, респективно. Позитивна кретања на тржишту рада потврђују и подаци из Централног регистра обавезног социјалног осигурања, према којима је просечан број формално запослених у периоду јануар-септембар 2016. године повећан за 1,2% м.г. што је у потпуности резултат раста броја запослених у приватном сектору (2,6%). Истовремено, раст запослености забележен је у прерађивачкој индустрији, рударству, трговини и др, што је у складу са повољним економским кретањима у овим секторима.

Као резултат бржег раста зарада у приватном сектору, значајно су смањене разлике у платама јавног и приватног сектора. Реални и номинални пад зарада у јавном сектору током 2015. године, утицао је на смањивање разлике у просечној заради јавног сектора и ван њега са око 15% у новембру 2014. године на 5,3% у периоду јануар-септембар 2016. године. Реална просечна нето зарада у периоду јануар-септембар 2016. године повећана је за 2,8%, м.г, што је највећим делом било опредељено растом зарада у приватном сектору (3,9%). Посматрано према делатностима, расту зарада највише су допринеле прерађивачка индустрија и трговина. Истовремено, реална просечна нето зарада у јавном сектору је повећана за 0,9%, м.г, што је у одређеној мери резултат престанка деловања базног ефекта смањења зарада у јавном сектору током 2015. године, и номиналног повећања зарада у појединим сегментима јавног сектора почетком 2016. године. Узимајући у обзир очекивани наставак раста БДП и инвестиција, као и досадашња кретања на тржишту рада, до краја 2016. године очекује се благи раст запослености, док ће зараде пратити динамику продуктивности рада, уз бржи раст зарада у приватном у односу на јавни сектор.

Средњорочна пројекција кретања запослености и зарада заснива се на пројектованом расту БДП и повећању инвестиција. Очекује се да ће укупна запосленост наставити раст у 2017. години, вођена растом запослености у приватном сектору. Захваљујући унапређеној регулативи о радним односима отклоњене су структурне препреке запoшљавању, повећана је флексибилност на тржишту рада и створене основе за смањење рада у сивој зони, што ће утицати на наставак позитивних трендова, упркос рационализацији у јавном сектору. Од посебног значаја за продуктивно запoшљавање у наредном периоду јесте усаглашавање политика запoшљавања, образовања и научно-технолошког развоја ради прилагођавања нивоа знања и вештина и запoшљавања према потребама тржишта рада. С тим у вези у наредном средњорочном периоду очекују се реформе у области тржишта рада и образовног система,

посебно увођење система дуалног образовања, којим ће се обезбедити повезаност квалификоване радне снаге са стварним потребама тржишта рада. У наредном периоду очекује се да ће раст реалних нето зарада у приватном сектору пратити раст продуктивности у привреди. Спорији раст реалних нето зарада од раста реалног БДП, као и раст зарада у складу са растом продуктивности утицаће на смањивање јединичних трошкова рада и на побољшање конкурентске позиције земље. Реалном расту зарада допринеће и повећање минималне цене рада од 1. јануара 2017. године са 121 на 130 динара по радном часу, што ће се позитивно одразити на агрегатну тражњу, а имаће и позитиван фискални ефекат.

Остварено и пројектовано кретање броја запослених, реалних зарада и продуктивности рада



Инфлација

Као и у претходном периоду, и током 2016. године забележени су ниски инфлаторни притисци, како по основу већине домаћих фактора, тако и по основу ниских трошковних притисака из међународног окружења. Инфлација је и током ове године остала на ниском и стабилном нивоу. У октобру је забележен међугодишњи раст од 1,5%, што је и даље испод доње границе дозвољеног одступања од циља који важи до краја 2016. године ($4\% \pm 1,5$ п.п.). Највећи позитиван допринос међугодишњој инфлацији дала су повећања цена дувана, туристичких пакет аранжмана, свежег меса, електричне енергије и лекова. У односу на октобар 2015. године регулисане цене су забележиле раст, вођен пре свега растом цена дувана и у мањој мери електричне енергије и лекова. Наставак спровођења чврсте фискалне политике потврда је посвећености креатора економске политике даљем јачању јавних финансија, што додатно утиче на смањивање инфлаторних притисака. Очекује се да ће се инфлација до краја 2016. године кретати испод актуелне границе дозвољеног одступања од циља НБС. На кретање инфлације до краја године утицаће пре свега ниска база код цена нафтних деривата и прехранбених производа, с једне стране, и висока база код цена цигарета, с друге стране.

НБС је током 2016. године два пута релаксирала монетарну политику смањењем референтне каматне стопе у фебруару на 4,25% и у јулу на до сада најнижи ниво од 4,00%. што је утицало на наставак пада каматних стопа на динарске кредите. Каматна стопа на укупне новоодобрене динарске кредите у септембру је снижена за 3,1 п.п. у односу на исти месец претходне године. Након стагнације у првом кварталу текуће године, кредити привреди бележе раст захваљујући расту кредита за обртна средства и инвестиционих кредита.

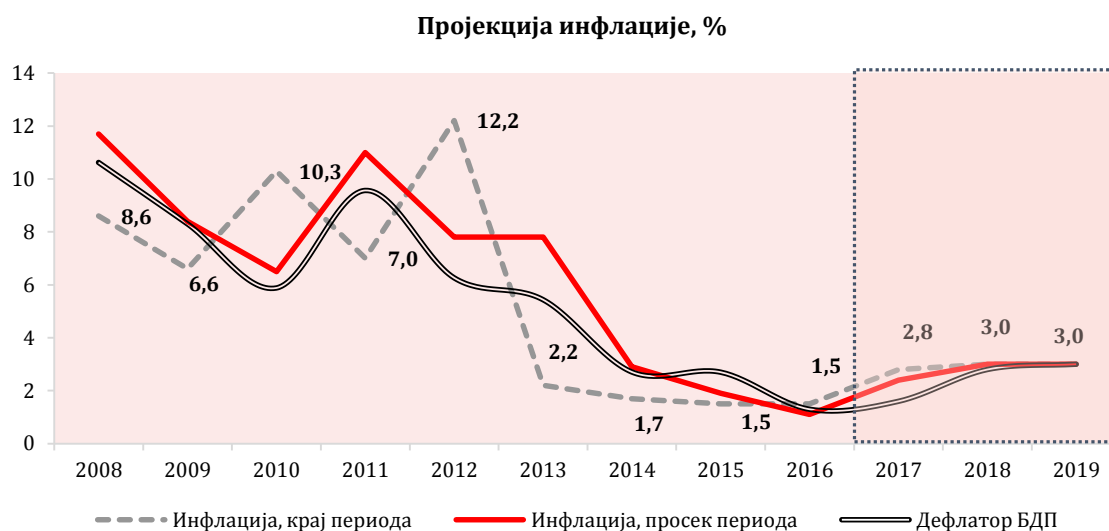
Позитивна кретања забележена су код новоодобрених кредита. Износ нових кредита у првих девет месеци 2016. године био је за око четвртину виши него у истом периоду претходне године, док су нови кредити за обртна средства порасли за око 50%. У септембру је забележен висок међугодишњи раст кредитне активности који се огледа у расту пласмана становништву од 10,5% и привреди од 3,0%. Посматрано по намени, на кредитну активност становништву у септембру готово у потпуности је утицао раст готовинских кредита. Раст кредитне активности привреди био је опредељен пре свега растом кредита за ликвидност и обртна средства и инвестиционих кредита. Приликом финансирања кредитне активности, банке су у највећој мери користиле домаће изворе финансирања, пре свега динарске и девизне депозите привреде и становништва. Убрзање кредитне активности додатно је подстакнуто ослобађањем средстава по основу смањења општих стопа девизне обавезне резерве од стране НБС. Спровођење усвојене Стратегије за решавање проблематичних кредита наставља да даје позитиван допринос решавању овог проблема, па је тако и у 2016. години регистровано смањивање учешћа ових кредита у укупним кредитима, како код привреде, тако и код становништва. Учешће проблематичних кредита банкарског сектора у укупним кредитима у трећем кварталу 2016. године смањено је за 2,1 п.п. у односу на крај претходне године и износило је 19,5%. Ублажавање монетарне политике и последично смањење каматних стопа, уз очекивано убрзање привредног раста утицаће на наставак раста кредитне активности.

Прву половину године карактерисало је присуство, депрецијацијских притисака, услед повећања неизвесности на међународном финансијском тржишту, као и релативно високе тражње за девизама на домаћем тржишту услед сезонски повећаног плаћања увоза енергената и сервисирања кредитних обавеза према иностранству. Од почетка другог полугодишта присутни су апрецијацијски притисци, које је НБС ублажавала куповином девиза на међубанкарском девизном тржишту (у даљем тексту: МДТ). Кретања на девизном тржишту у периоду јануар-октобар 2016. године, у поређењу са истим периодом претходне године, карактерише номинална и реална депрецијација динара у односу на евро од 2,0% и 1,1%, респективно. Реални ефективни девизни курс у овом периоду депрецирао је за 1,3%, што позитивно утиче на ценовну екстерну конкурентност земље. Како би ублажила прекомерне краткорочне осцилације курса, НБС је у овом периоду интервенисала на МДТ продајом девиза у износу од 870 мил. евра и куповином 660 мил. евра. Девизне резерве НБС крајем октобра износиле су 9,71 млрд евра, што је за 671 мил. евра мање у односу на крај 2015. године и обезбеђују покривеност шест месеци увоза робе и услуга.

НБС је, у сарадњи са Владом, снизила циљану стопу инфлације почевши од 2017. године са $4\% \pm 1,5$ п.п. на $3\% \pm 1,5$ п.п. као резултат већ успостављене макроекономске стабилности и побољшаних економских изгледа за наредни период. Снижавања циља за инфлацију за 2017. и 2018. годину подржавају и већ дуже време ниска и стабилна инфлациона очекивања. Доследно спровођење фискалне консолидације и структурних реформи пресудно је утицало на јачање отпорности домаће привреде на потресе, а добро одмерене мере фискалне и монетарне политике уз њихову пуну координацију, определили су да инфлација током протекле три године буде на ниском и стабилном нивоу који је упоредив са развијеним земљама и конзистентан с новим циљем. Снижавањем циљане инфлације за наредни средњорочни период додатно се умањује неизвесност у пословању целокупне економије, што ће дати импулс даљем унапређењу инвестиционог амбијента и снижавању трошкова дугорочних финансијских потреба привреде.

Средњорочна пројекција инфлације заснована је на очекиваним кретањима у домаћем и међународном окружењу. На улазак инфлације у нове циљане оквири у 2017. години утицаће исцрпљивање ефеката овогодишњих ниских цена нафте и примарних пољопривредних производа, у кратком року, односно раст домаће агрегатне тражње и убрзање раста цена у међународном окружењу, у средњем року. С друге стране, дезинфлаторно ће

деловати ниски трошкови сировина у производњи хране. Поред тога, стабилизација инфлације подржана је и релативном стабилношћу девизног курса. Пројекција инфлације за 2018. и 2019. годину предвиђа њено кретање на стабилном и ниском нивоу који неће одступати од оквира циља. Кључни ризици остварења пројекције инфлације односе се на кретања у међународном окружењу, а посебно на неизвесности у погледу монетарних политика централних банака водећих земаља.



Екстерни сектор

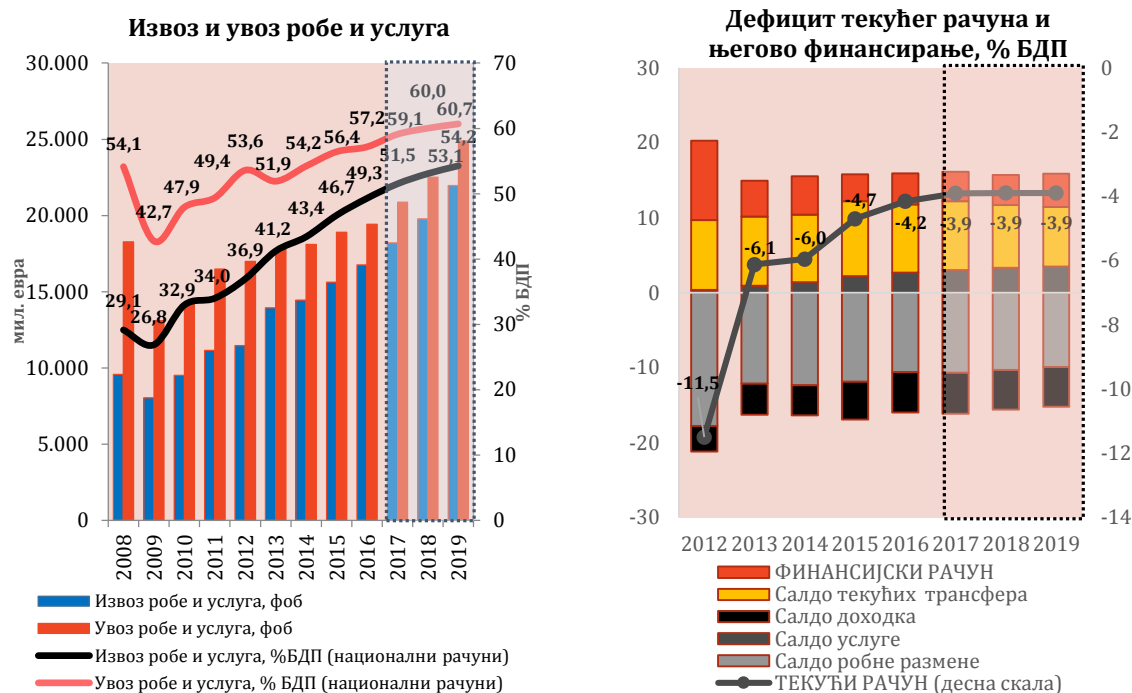
Ниске цене нафте на међународном тржишту, постепен економски опоравак наших главних спољнотрговинских партнера и ефекти ранијих СДИ у прерађивачку индустрију повољно су деловали на спољнотрговинску размену коју карактерише повећање обима размене и значајно смањење спољнотрговинског дефицита. У периоду јануар–септембар извезено је робе (ц.и.ф) у вредности од 9,9 млрд евра, а увезено робе за 12,7 млрд евра, што је повећање од 10,1% и 5,7%, респективно, у односу на исти период 2015. године. Раст извоза робе у овом периоду резултат је пре свега извоза погонских машина и уређаја, као и електричних апарата и опреме. Позитиван допринос побољшању спољнотрговинске размене наставио је да даје извоз хемијских производа, дувана и поврћа и воћа. С друге стране, извоз гвожђа и челика у првој половини године је вредносно смањен, чему су допринеле ниске цене сировина на светском тржишту. Међутим, у трећем кварталу, након доласка кинеске фирме Хестил, извоз се убрзава за трећину међугодишње, што умањује негативан утицај с почетка године. Такође, ниска цена нафте и последично ниже цене нафтних деривата утицали су на нижу вредност извоза, док је опоравак енергетског сектора од поплава из 2014. године утицао на снажан раст извоза осталих енергената (електричне енергије и гаса од 31,6% и 12,6% мг, респективно). Кретање увоза у овом периоду карактерише раст увоза погонских машина и опреме, електричне опреме и ђубрива, док најзначајнији негативан допринос расту увоза потиче од ниже вредности увоза гаса и сирове нафте и нафтних деривата. Покривеност увоза извозом изражена у еврима у првих девет месеци износила је 77,9%. Највећи спољнотрговински партнери у периоду јануар - септембар 2016. године биле су земље ЕУ, на које се односило 66,4% укупног извоза и 63,4% укупног увоза. Готово половина укупног извоза у том периоду била је усмерена на тржиште пет земаља: Италија, Немачка, БиХ, Румунија и Руска Федерација (47,3%). Увоз из Немачке, Италије, Кине, Руске Федерације и Мађарске чинио је 44,1% укупног увоза. У размени са БиХ, Црном Гором, Македонијом, Румунијом, Италијом, Бугарском, УК, Словачком и Хрватском остварен је суфицит од преко 1,7 млрд евра. Опоравак екстерне тражње, пре свега

наших највећих спољнотрговинских партнера, позитивно ће деловати на наш извоз. Иако је раст инвестиција утицао на пораст увоза, с обзиром да смо увозно зависна економија, очекује се да ће допринос нето извоза у 2016. години бити позитиван, на шта упућују кретања у спољној трговини која су повољнија од очекиваних.

Платнобилансна кретања карактерише знатно бржи раст извоза од увоза робе и услуга, што је утицало на смањење дефицита текућег рачуна у првих девет месеци на ниво који је за више од петине нижи у односу на исти период претходне године и у потпуности је покривен СДИ. У периоду јануар–септембар дефицит текућег рачуна износио је 880,9 мил. евра док је у првих девет месеци 2015. године износио 1.132,6 мил. евра. Ово побољшање је једним делом резултат повољних односа размене, али је у највећој мери опредељено растом међународне конкурентности домаће индустријске производње. Истовремено, прилив СДИ је и даље значајан и износио је 1,3 млрд евра. Благи међугодишњи пад од 1,4% последица је негативних кретања у септембру, којима се може приписати ефемеран карактер, тако да се на крају године очекује укупан прилив од 1,8 млрд евра, што је 5,2% БДП, и више је него довољно за покривање дефицита текућег рачуна. Највећи нето прилив СДИ у првој половини 2016. године забележен је у прерађивачкој индустрији (314,1 мил. евра), финансијском сектору (223,6 мил. евра) и грађевинарству (94,1 мил. евра). Укупне нето СДИ из ЕУ у истом периоду износиле су 674,5 мил. евра, што представља 81,7% од укупно остварених нето СДИ. Забележен је одлив портфолио инвестиција у првих девет месеци 2016. године у износу од 683,7 мил. евра нето, док је у истом периоду претходне године забележен нето прилив од 27,6 мил. евра. Овакав ток портфолио инвестиција створио је депрецијацијске притиске и негативно утицао на девизне резерве, а последица је, у највећој мери, неизвесности везаних за ефекте предузетих монетарних мера ЕЦБ и ФЕД, као и непознаница везаних за процедуру и динамику изласка УК из ЕУ. По основу финансијских кредита, резиденти су се у првих девет месеци 2016. године нето раздужили према иностранству за 602,5 мил. евра. Држава се по истом основу нето раздужила за 56,7 мил. евра. НБС је по основу доспелих обавеза извршила плаћања у износу од 23,2 мил. евра од чега се највећи део (14,7 мил. евра) односио на плаћања према ММФ. Привредна друштва су од почетка године наставила да се раздужују према иностранству (153,2 мил. евра), што су учиниле и банке у износу од 369,4 мил. евра.

Очекује се да укупан дефицит текућег рачуна у 2016. години износи око 1,5 млрд евра, или 4,2% БДП, што је ниже за 0,5 п.п. у односу на 2015. годину, уз потпуно покриће дефицита са СДИ. Широка дисперзија страних директних инвестиција у различите области прерађивачке индустрије резултирала је бржим растом извоза од очекиваног, што је уз побољшане односе размене допринело да платнобилансни дефицит буде за 0,4 п.п. мањи од пројектованог. Наставак спровођења структурних реформи у циљу побољшања пословне климе, очувања макроекономске стабилности и консолидације јавних финансија требало би да обезбеди даљи прилив СДИ у секторе разменљивих добара, који ће на средњи и дуги рок побољшати производни потенцијал и осигурати одрживи раст.

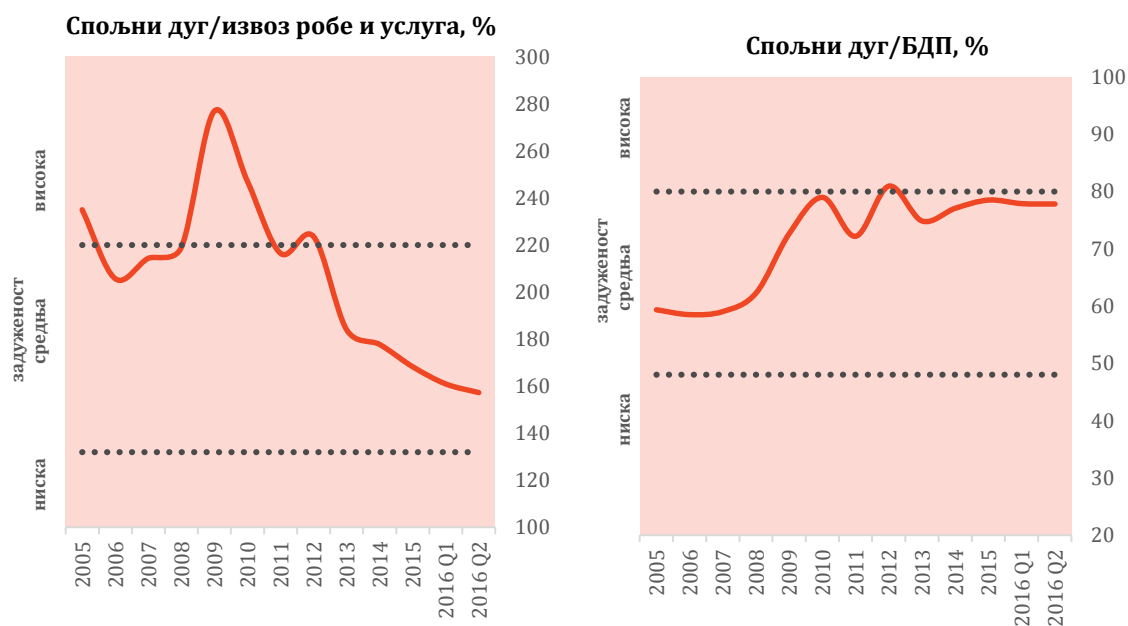
Макроекономском пројекцијом предвиђен је наставак бржег раста извоза од увоза у 2017. години уз даље побољшање међународне конкурентности. Пројектована путања реалног раста извоза роба и услуга заснована је на ширењу домаћих производних капацитета и јачању екстерне тражње за домаћим производима, који ће омогућити раст тржишног удела на извозним тржиштима, уз јачање трошковне и ценовне конкурентности. Бржи раст извоза од увоза омогућиће смањивање робног спољнотрговинског дефицита са 11,9% БДП у 2015. години на 10,7% БДП у 2017. години, док ће у истом периоду дефицит текућих плаћања бити смањен са 4,7% БДП на 3,9%. При томе ће у структури прилива капитала доминирати удео страних директних инвестиција које ће бити главни извор финансирања дефицита текућег рачуна.



Средњорочна и дугорочна одрживост салда на текућем рачуну зависиће од наставка спровођења структурних реформи и повећања извозне конкурентности, али и од трошкова камата, који би у случају драстичног погоршања услова финансирања на иностраним тржиштима вршили снажан притисак на раст дефицита текућег рачуна. У том погледу веома важну улогу има одржива фискална позиција и смањивање унутрашњих макроекономских неравнотежа. Очекује се да ће смањење удела државне потрошње у БДП у 2017. години, утицати на постепено смањивање дефицита текућег рачуна. У периоду од 2018. до 2019. године очекује се наставак бржег реалног раста извоза робе и услуга (7,7% просечно годишње) од раста увоза робе и услуга од 6,1%, просечно годишње. Услед повећања инвестиционе активности значајан део увоза биће усмерен на капиталне и интермедијарне производе. Бржи раст извоза робе и услуга од увоза омогућиће смањивање спољнотрговинског дефицита робе и услуга на 6,4% БДП у 2019. години. Такође, салдо на рачуну услуга ће бити позитиван и прогнозира се на 3,5% БДП, што је повећање од 1,3 п.п. БДП у односу на суфицит остварен у 2015. години. Повољнија кретања нето извоза робе и услуга, првенствено као резултат промене структуре домаће привреде, допринеће смањивању спољне неравнотеже и ризика одрживости спољног дуга и екстерне ликвидности. Нижи ниво дефицита текућег рачуна са уделом од 3,9% у БДП на крају 2019. године, биће у потпуности покривен страним директним инвестицијама. Очекује се прилив на текућем рачуну платног биланса по основу текућих трансфера од 8,5% БДП, просечно годишње. Најважнија компонента у текућим трансферима су приходи од дознака, док су у оквиру факторских доходака кључни расходи по основу СДИ. Нето ефекат текућих трансфера и нето факторских плаћања у наредном трогодишњем периоду биће позитиван и прогнозира се да ће износити око 1,2 млрд евра, просечно годишње, што ће бити довољно да покрије у просеку око 45% дефицита спољнотрговинског биланса робе и услуга. На основу пројектованог кретања спољнотрговинске размене, текућих трансфера и нето факторских прихода изведене су пројекције салда биланса текућих плаћања. Биланс текућих плаћања биће негативан и износиће у периоду 2017–2019. године у просеку 1,5 млрд евра. При томе, у структури прилива капитала доминираће удео страних директних инвестиција (4,4% БДП, просечно годишње) које ће бити главни извор финансирања дефицита текућег рачуна. Раст СДИ и њихова даља

диверсификација ка сектору разменљивих добара допринеће даљем расту извоза и побољшању екстерне позиције земље.

Показатељ солвентности посматран као рацио спољни дуг према БДП побољшан је у првој половини 2016. године у поређењу са крајем претходне године. Побољшање екстерне солвентности забележено је и посматрајући односе краткорочног дуга и БДП, као и спољног дуга и БДП. Код индикатора екстерне ликвидности регистровано је побољшање у учешћу отплате дуга у извозу робе и услуга. Према подацима НБС укупан спољни дуг на крају прве половине 2016. године износио је 25,8 млрд евра, и у поређењу са крајем 2015. године смањен је за 474 мил. евра. Смањење спољног дуга у овом периоду резултат је мање задужености банака и јавног сектора, услед већих отплата од повлачења, али и због слабења америчког долара у односу на евро. Истовремено у структури спољног дуга, задуженост приватног сектора је смањена за 208,9 мил. евра и износила је 10,8 млрд евра, док је дуг јавног сектора смањен за 265,1 мил. евра и износио је око 15 млрд евра. Очекује се да ће укупан спољни дуг бележити силазни тренд највећим делом због стабилизације и смањења јавног спољног дуга. Према критеријумима Светске банке, земља је ниско задужена ако је однос спољног дуга и извоза робе и услуга испод 132%, а високо задужена ако је тај однос изнад 220%. Такође, земља је ниско задужена ако је однос спољног дуга и БДП испод 48%, а високо задужена ако је тај однос изнад 80%. Србија се према тим критеријумима налази у категорији средње задужених земаља. Индикатори екстерне солвентности су побољшани почев од 2013. године. Рацио спољни дуг/извоз је значајно опао, док је учешће спољног дуга у БДП стабилizовано са започетим трендом благог смањења.



4. Ризици остваривања макроекономских пројекција за Републику Србију

Екстерни ризици детерминисани су динамиком привредног раста водећих економија, обимом глобалне трговине, волатилношћу на међународним финансијским и робним тржиштима, али и политичким ризицима који се пре свега односе на геополитичке тензије као и брзину и исход преговора између ЕУ и УК. Опоравак привреде Републике Србије у великој мери зависиће од брзине опоравка евро зоне и економија региона и по том основу повећања иностране тражње и прилива страног капитала, кретања иностраних каматних стопа, кретања увозних цена, цена хране, нафтних деривата и руде гвожђа на

међународном тржишту. Један од ризика за привредни раст евро зоне, која је наш највећи спољнотрговински партнер, односи се на успоравање раста земаља у успону, пре свега Кине. Додатно смањење тражње из Кине, погодиће њене највеће спољнотрговинске partnere и може угрозити даљи опоравак привреде ЕУ, смањивањем тражње за њеним извозом. Такође, ребалансирање кинеске економије може у мери већој од очекиване утицати на наставак тренда успоравања раста глобалне трговине, преко смањења глобалне тражње и тиме наставак тренда ниских цена примарних производа на глобалном тржишту. Економски раст развијених земаља може бити додатно погоршан неповољним демографским трендовима и успоравањем раста инвестиција. У таквим условима постоји опасност од смањења приватне потрошње, чиме се пролонгира тренд успореног раста и ниске инфлације. Повећању ризика у погледу опоравка глобалне и европске привреде у великој мери доприноси неизвесност на међународном тржишту капитала везана за одлуке водећих централних банака. Нормализација монетарне политике ФЕД и повећање референтне каматне стопе могло би да доведе до смањеног прилива капитала у земље у успону, што би у случају Србије појачало депрецијацијске притиске на динар. Додатну неизвесност уносе непознанице око даљег продужења програма квантитативне релаксације ЕЦБ као и крајњи ефекти ових мера. Одступање цене нафте од пројектоване вредности могуће је у оба смера, те би раст већи од очекиваног имао за последицу смањење потрошње и погоршање финансијске позиције привреде (петрохемијски комплекс, итд) што може успорити економску активност. Поред тога, кретања цена примарних пољопривредних производа и основних метала, који имају значајно учешће у српском извозу, представљају симетричан ризик за остваривање макроекономских пројекција.

С обзиром на низак ниво спољнотрговинске размене и међусобне повезаности економија Србије и УК, очекује се да ће директан утицај брегзита на српску привреду бити релативно мали. Међутим, ризик представљају ефекти овог процеса (очекује се да ће транзиција бити завршена 2019. године) на привреде наших главних спољнотрговинских партнера међу земљама евро зоне и могућност њиховог индиректног преливања. Промене у трговинском режиму услед изласка земље из ЕУ ће успорити трговинске токове. Процес преговарања ће додатно допринети неизвесности на глобалним финансијским тржиштима у наредном периоду, како у погледу ценовних паритета и односа девизних курсева, тако и преко смањења кредитног рејтинга развијених земаља, а посредно и земаља у успону. Ток преговора ће утицати на повећање институционалне, економске и политичке неизвесности у ЕУ која би се могла прелити на глобалне трговинске и финансијске токове. У случају остварења неповољних ризика, наставиће се бег капитала из земаља у успону, а кредитни рејтинг већине земаља ће бити погоршан. Дугорочни ризик по ЕУ такође представља и могућност губитка плурализма у процесу одлучивања приликом дефинисања ЕУ политика када УК напусти Унију, посебно политикама из сфере регулације финансијских тржишта и банкарског сектора.

Поред екстерних ризика, остварење макроекономског сценарија изложено је и деловању интерних ризика. Треба истаћи да је њихов утицај мањи услед доследно спроведене фискалне консолидације, повољнијих изгледа привредног раста од очекиваног, смањене спољне неравнотеже и доследног спровођења аранжмана са ММФ. Основни сценарио развоја у наредне три године заснован је на повећању инвестиција, извоза роба и услуга, као и смањењу удела јавних расхода и дефицита у БДП. Кључна претпоставка за остваривање предвиђеног средњорочног сценарија је интензивирање структурних реформи уз очување фискалне стабилности. Темпо спровођења структурних реформи определиће динамику раста економске активности у средњем року. Одступање од наведених претпоставки представља ризик за остваривање средњорочне макроекономске пројекције. Евентуално успоравање спровођења структурних мера, којима се обезбеђује стимулативан привредни амбијент утицао би на погоршање макроекономске позиције земље. Таква кретања би увећала спољне и унутрашње макроекономске неравнотеже. Поред тога, дошло би до успоравања и заустављања неопходног прилива страног капитала.

II. ФИСКАЛНИ ОКВИР ЗА ПЕРИОД ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ

1. Средњорочни циљеви фискалне политике

Средњорочни циљ фискалне политике је дефицит у висини од 1% БДП, што ће бити остварено у 2019. години. Тиме се јавне финансије у потпуности враћају на одрживу путању, а јавни дуг се смањује на 67% БДП. Задржавањем фискалног дефицита у распону од 0,5% до 1% БДП у наредном периоду обезбеђује се да учешће јавног дуга падне испод 60% након 2021. године.

Висок ниво јавног дуга, његов убрзан даљи раст, као и високи издаци за камате у 2014. години били су јасан сигнал да је неопходно ући у озбиљан програм фискалне консолидације. Ниво дуга износио је 71,8% БДП, издаци за камате на годишњем нивоу 3% БДП, док је дефицит опште државе био 6,6% БДП¹. Припремљен је озбиљан програм фискалне консолидације, подржан од стране ММФ, који је формализован склапањем аранжмана из предострожности почетком 2015. године. Оцењено је да је за заустављање раста јавног дуга, односно смањење учешћа дуга у БДП неопходно структурно прилагођавање од око 4% БДП у периоду 2015–2017. године.

Структурно (трајно) смањење дефицита спроведено у прве две године програма фискалне консолидације превазишло је почетна очекивања. Структурно смањење дефицита у 2015. години износило је 2,6% БДП, док се у 2016. години очекује прилагођавање од око 1,3% БДП. Кључни допринос структурном прилагођавању дало је смањење расхода (плата и пензија), док је повољно макроекономско окружење, уз јачање пореске и финансијске дисциплине, омогућило снажан раст прихода. Циљ програма фискалне консолидације било је структурно прилагођавање од 4% БДП, уз преокрет тренда јавног дуга. Доследно спровођење мера фискалне консолидације уз очекивани макроекономски опоравак резултирао је смањењем нивоа јавног дуга већ у 2016. години. Очекује се, такође, завршетак процеса рационализације и реструктурирања што ће довести до одрживог нивоа расходне стране буџета, док ће повољно макроекономско окружење и борба против сиве економије утицати на бржи раст прихода. Комбиновано, ова два процеса ће омогућити стварање фискалног простора који креаторима економске политике обезбеђује већи број опција при доношењу одлука. Након завршетка структурног прилагођавања наступиће други талас смањења фискалног дефицита услед аутоматског пада расхода за камате, који су у претходном периоду у одређеној мери неутралисали ефекте спроведених мера.

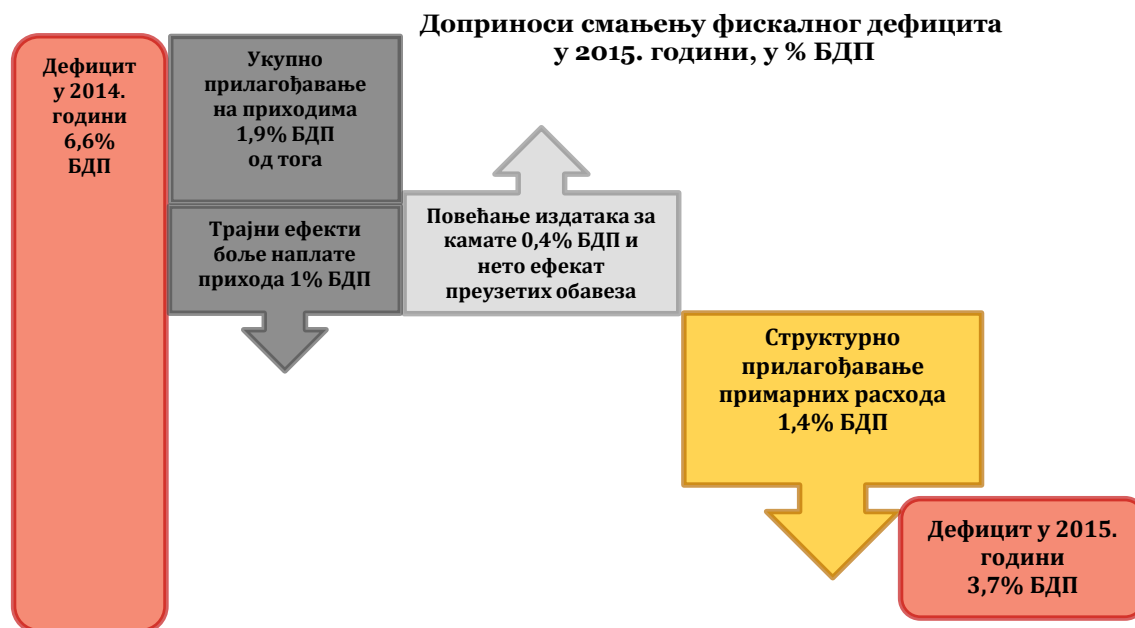
Враћање фискалног дефицита и нивоа јавног дуга на одрживу путању олакшаће приступ међународном финансијском тржишту. Снижавање каматних стопа и враћање поверења код кредитора обезбедиће јефтиније кредите који би даљим трансакцијама заменили најскупље и тиме додатно поправили фискалну позицију. Повољне кредитне линије су неопходне држави с обзиром на неопходност даљег улагања у инфраструктуру, али и приватном сектору како би привреда увећала инвестициона улагања што би заједно обезбедило наставак путање стабилног и одрживог раста.

¹ Фискални подаци у овом документу не укључују сопствене приходе индиректних буџетских корисника и расходе по том основу.

Фискална кретања у 2015. години

Програм економских реформи који је започет крајем 2014. године заокружен је склапањем трогодишњег станд-бај аранжмана са ММФ у фебруару 2015. године. Висок и растући јавни дуг опште државе од 71,8% БДП на крају 2014. године и дефицит опште државе од 6,6% БДП у 2014. години били су јасни сигнали за неопходност спровођења нових мера фискалне консолидације. Како би се обезбедио кредибилитет ових мера, постигла стабилност и резистентност финансијског сектора, повећала конкурентност и потпомогао раст, Република Србија је у фебруару 2015. године склопила трогодишњи станд-бај аранжман са ММФ у износу од око 1,2 млрд евра, односно 200% квоте (935,4 милиона SDR). Буџет за 2015. годину донет је у складу са циљем да се поставе основе за здрав економски раст, достигне макроекономска стабилност и обезбеди одржив фискални систем. Тиме је настављено спровођење мера фискалне консолидације чија је имплементација отпочела крајем 2014. године. У трогодишњем периоду предвиђено је структурно фискално прилагођавање од 4%, с тим што је највећи део, од око 2,6%, спроведен већ до краја 2015. године.

Након вишегодишњих неуспешних покушаја да се отклони структурни дефицит, имплементиран је програм који подразумева трајно отклањање фискалних неравнотежа. Дефицит опште државе смањен је са 6,6% БДП у 2014. години на 3,7% БДП на крају 2015. године. Дефицит опште државе у 2015. години износио је 149,1 млрд динара што је далеко мање од 232 млрд динара, колико је планирано буџетом за ту годину и од 258,1 млрд динара колико је износио у 2014. години. При томе, знатан део дефицита (преко 85%) чинили су трошкови камата, тако да је примарни дефицит износио свега 0,5% БДП. Смањење укупног дефицита за 2,9% БДП представља значајан резултат. Међутим, да би се стекла слика о структурном прилагођавању потребно је одвојити нето утицај привремених чинилаца, како на приходној тако и на расходној страни, чијим искључивањем се долази до 2,6% БДП структурног примарног фискалног прилагођавања спроведеног у првој години консолидације.



Главне мере програма фискалне консолидације односиле су се на прилагођавање расходне стране буџета опште државе, док је на приходној страни приоритет дат борби против сиве економије и пореске евазије. Примарне мере фискалне консолидације биле су смањење плата у јавном сектору и пензија, чији је укупни ефекат око 1,7% БДП. Мера линеарног

умањења 10% од износа нето зарада запослених који примају преко 25.000 динара обухватила је целокупни јавни сектор, укључујући све кориснике буџета, јавна предузећа, локалну администрацију и остале ентитете који се сврставају у јавни сектор. Ефекти ове мере могу се видети како на расходној страни, због мањих плата исплаћених из републичког буџета, тако и на приходној страни, јер се приходи од смањења зарада за запослене на осталим нивоима власти евидентирају као непорески приход буџета. Истовремено, уведено је прогресивно смањење пензија за све пензионере који остварују примања преко 25.000 динара. Пензије које износе између 25.000 и 40.000 динара смањене су за 22% на износ преко 25.000 динара, док су све пензије преко 40.000 динара додатно смањене за 25% на износ преко 40.000 динара. Одређени успех је постигнут и на плану рационализације и реформе јавне управе. Иако планирани обим није остварен, ипак је дошло до смањења броја запослених у јавном сектору, што је углавном последица природног одлива (примена правила 5:1 које се тиче односа броја запослених који одлазе на основу природног одлива и новог запошљавања). Током године на снази је била суспензија индексације плата у јавном сектору и пензија. Отпочео је и обиман процес реформе јавне управе који обухвата законска решења којима се уређује систем зарада у сектору државе, систем платних разреда, унапређење регистра запослених у јавном сектору, каталогизација радних места, одређивање максималног броја запослених за појединачне институције и план смањења односно оптимизације структуре запослених у сектору државе.

Велики број пореских стопа измењен је у периоду пре 2015. године тако да је простор за измене пореске политике био ограничен. У 2015. години повећана је цена приступа систему за транспорт природног гаса чиме су обезбеђена средства за ЈП „Србијагас“, што смањује потребу за средствима из буџета, уведена је акциза на електричну енергију за крајњу потрошњу, која се плаћа *ad valorem* у износу од 7,5% и акциза на електронске цигарете. Уведена је, такође, и накнада за обавезне резерве нафте и деривате нафте, која се плаћа по литру или килограму нафтних деривата и која се евидентира на категорији непореских прихода.

Повољно макроекономско окружење, добри резултати у борби против сиве економије и пореске евазије и повећање финансијске дисциплине код корисника јавних средстава главни су фактори добрих фискалних резултата у 2015. години.

Приходи опште државе у 2015. години били су виши у односу на претходну годину за 74,1 млрд динара, односно 4,6%, номинално. У поређењу са износом који је планиран буџетом разлика је још већа, око 96 млрд динара (2,4% БДП). Непорески приходи су највише допринели повећању јавних прихода у 2015. години са номиналним растом од око 30%, односно 51,2 млрд динара. Ови приходи су углавном једнократни и у одређеној мери неизвесни, како по питању износа, тако и по питању тренутка уплате, те је њихово одступање у односу на буџет очекивано. Највећи пораст ових прихода у односу на 2014. годину (преко 41 млрд динара) забележен је код ванредних непореских прихода који укључују: уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходе по основу наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, емисионе премије итд. У прилог чињеници да је ове хетерогене приходе веома тешко планирати може се навести и податак да је остварени износ премашао планирани за преко 20 млрд динара, односно око 0,5% БДП. Главни разлог оваквог пребачаја је већи износ дивиденди и добити из претходних година уплаћених у буџет од стране јавних предузећа и привредних друштава у државном власништву, што је резултат јачања финансијске дисциплине јавног сектора.

Раст пореских прихода у највећој мери резултат је раста прихода од акцизе и ПДВ. Акцизни приходи остварили су раст од 23,3 млрд динара, односно 11% номинално у односу на 2014. годину, што је највећим делом резултат успешне борбе против нелегалног тржишта акцизних производа, постигнут сузбијањем илегалног тржишта дуванских производа и бољом контролом промета нафтних деривата кроз увођење система маркирања горива. Мере на

сузбијању нелегалне трговине дуванских производа почеле су да дају резултате крајем 2014. и током 2015. године. Легално тржиште дуванских прерађевина (паклица цигарета) је у 2013. и 2014. години, количински изражено, опало за 20% и 15%, респективно. У другој половини 2014. године дошло је до опоравка који је донекле ублажио пад продаје на легалном тржишту са почетка године. Према расположивим подацима, на крају 2015. године раст продаје износио је око 11,4%, што представља први пример раста легалног тржишта неколико година уназад. Треба напоменути да је пре 2013. године просечни годишњи пад потрошње био прилично уједначен, износио је 2–4%, и може се приписати „природном” паду потрошње услед тренда раста цена дуванских производа и глобалне кампање против конзумирања дуванских производа. Поред обима, крајње је незахвално предвидети структуру легалног тржишта, ценовну реакцију произвођача и друге факторе. Део раста акцизних прихода у односу на 2014. годину дугује се увођењу акциза на електричну енергију и редовном законском усклађивању акциза. Остварени приходи од ПДВ су премашили план и истовремено забележили раст у односу на 2014. годину. Током 2015. године наплата ПДВ је бележила боље резултате од очекиваних услед убрзања привредне активности и раста зарада у приватном сектору, слабијих ефеката мера фискалне консолидације на кретање приватне потрошње и дохотка, повећаног прилива по основу дознака из иностранства, појачане кредитне активности банака и појачаних мера на сузбијању сиве економије, посебно у области акцизних производа. У односу на 2014. годину ови приходи су остварили номинални раст од 1,6%, односно 6,5 млрд динара.

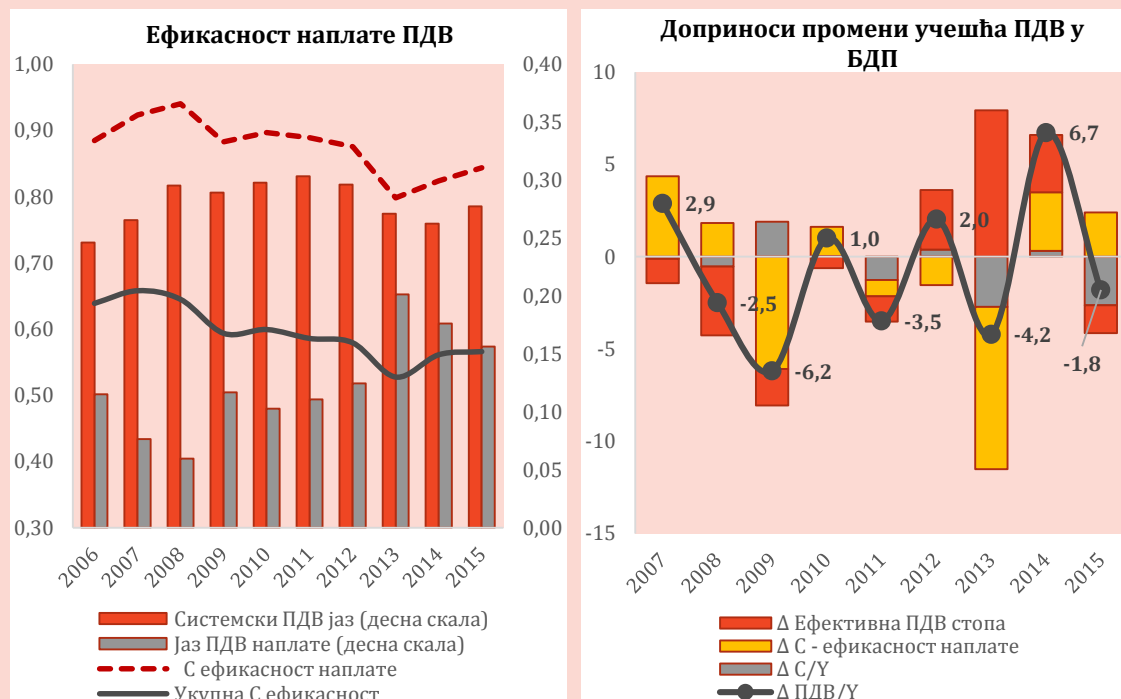
Ефикасност наплате ПДВ и оцена пореске евазије

Резултати ефикасније наплате и контроле пореских обвезника су евидентни и очекује се да ће тај тренд бити настављен и у наредном периоду. Смањење пореске дисциплине током 2013. године заустављено је у 2014. години и досадашњи трендови указују на повећање пореске наплате. Пад пореске дисциплине је стабилизovan у првој половини 2014. године, и током 2015. године дошло је до повећања пореске наплате. Анализа и утврђивање тзв. јаз наплате ПДВ додатно потврђује наведене закључке. Овај показатељ је креиран у циљу сагледавања ефикасности наплате ПДВ и оцене пореске евазије (compliance gap), али и у циљу оцене системске издашности пореског система (policy gap). Овај аналитички показатељ бележи константан пад након 2008. године и достиже минимум од око 80% у 2013. години. Пад у 2013. години, пре свега је последица повећања опште стопе ПДВ и „бежања” промета у сиву зону. Свака промена пореских стопа уводи одређену дисторзију и у структури и нивоу потрошње, као и обиму сивог тржишта и самим тим утиче на ефикасност наплате свих облика пореза на потрошњу. Стопе ПДВ повећаване су у два наврата, прво општа у 2012, па посебна у 2014. години. У почетном периоду изостали су пуни ефекти нових стопа услед погоршаног степена наплате. Стабилизација потрошње и раст степена наплате остварен је са одређеним временским помаком.

У 2014. години забележено је побољшање ефикасности наплате ПДВ, док је у 2015. години јаз наплате смањен за 4 процентна поена у односу на забележени минимум. Тиме су потврђени први значајни кораци у борби против сиве економије. Такође, побољшање ПДВ наплате крајем 2014. године и током 2015. године резултат је ефикасније наплате акциза на дуванске производе и нафтне деривате и последично пореза на додатну вредност који се обрачунава на наведене акцизне производе.

Постоји велики простор за додатна унапређења пореске наплате у наредном периоду. И поред повећања пореске дисциплине у претходним месецима, наставиће се даље јачање пореске администрације доследним спровођењем Програма трансформације Пореске управе у циљу побољшања наплате прихода. Процењује се да је у 2015. години тзв. јаз наплате ПДВ износио око 15%. Циљ је да овај показатељ ефикасности наплате достигне ниво од око 10%

до 2020. године. Наведено побољшање у наплати довело би до повећања прихода од ПДВ од 1,8% БДП у посматраном периоду.



*При обрачуну ефикасности наплате коришћене су процењене ефективне пореске стопе ПДВ добијене на основу података из пореских пријава ПДВ и одговарајући царински подаци о структури увоза. Када се овај обрачун буде стандардизовао могуће су промене у добијеним резултатима.

Приходи од доприноса обавезног социјалног осигурања премашили су буџетом планиран износ за 21,6 млрд динара, односно преко 0,5% БДП. Ово је резултат бољих макроекономских перформанси привреде чиме је омогућено да раст зарада у приватном сектору добрим делом компензује смањење зарада у јавном сектору, тако да укупна маса зарада није забележила пад који се очекивао. Изостао је, такође, ефекат рационализације броја запослених у јавном сектору. На боље остварење прихода по овом основу деловале су и успешне мере контроле на тржишту рада. Истовремено, фактори који су утицали на бољу наплату доприноса определили су и кретање прихода од пореза на доходак чија наплата је премашила план за око 5,5 млрд динара, односно за нешто више од 0,1% БДП.

У 2015. години први пут се бележи номинални раст прихода од царина након што је крајем 2014. године приведен крају процес усклађивања царинских стопа. Као што је био случај пре примене ССП, дошло је до успостављања новог релативно стабилног односа између прихода од увозног ПДВ и царина. Приходи од царина су се континуирано смањивали почев од 2009. године услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, Споразума о слободној трговини са ЕФТА и Споразума о слободној трговини са Турском, као и постепеног смањивања и укидања појединих царинских стопа. Може се претпоставити да је и даље присутна промена у самој структури и пореклу увезене робе са подручја са мањим царинским оптерећењем.

Пад економске активности током 2014. године и смањена профитабилност привреде утицали су на мању наплату прихода од пореза на добит. Иако је током 2014. године остварена боља наплата овог пореског облика као резултат измена Закона о порезу на добит правних лица (2013. година) којом је повећана стопа пореза на добит са 10% на 15%, и повољних кретања на пољу профитабилности привредних друштава (реални раст БДП од 2,6%

у 2013. години), током 2015. године дошло је до значајног пада прилива по овом основу. Рецесија у 2014. години (реални пад БДП од 1,8%, добрим делом услед мајских поплава), пад профитабилности привреде, неповољна кретања курса, промена рачуноводствених стандарда по којима се рачуна добитак/губитак по основу курсних разлика у финансијским извештајима привредних субјеката итд. неки су од фактора који су утицали на мању наплату овог пореског облика. Такође, ефекти измене прописа којим се регулише наплата пореза на добит из 2013. године (укидање пореских олакшица) делимично су неутралисали слаб резултат наплате у 2015. години. Планиран раст прихода по овом основу је изостао и забележено је смањење од 10 млрд динара у односу на 2014. годину, што је номинални пад од 13,9%. Подбачај у односу на план износио је око 13,3 млрд динара, односно око 0,3% БДП. Остали порески приходи остварили су раст у поређењу са 2014. годином од око 6 млрд динара (10,4%), док је план премашен за око 9 млрд динара, (0,2% БДП) највећим делом због повећане наплате пореза на имовину услед промене начина обрачуна пореске основице.

Расходи опште државе забележили су смањење у односу на 2014. годину од око 34,9 млрд динара, односно 1,9%, али су у односу на план већи за око 13,2 млрд динара, односно око 0,3% БДП. На расходној страни највеће одступање је забележено код субвенција које су веће од нивоа из 2014. године за 17,7 млрд динара, односно 15,2%, док су план премашиле за 30,5 млрд динара, односно 0,8% БДП. Субвенције су повећане у односу на буџетирани износ због преузимања дуга ЈП „Србијагас“ из ранијих година у износу од 23,4 млрд динара. Поред тога, повећане су и пољопривредне субвенције у износу од 10,1 млрд динара, што је последица регулативно-административних мањкавости због којих у 2015. години нису постигнуте предвиђене уштеде које су се односиле на укидање пољопривредних субвенција за површине преко 20 хектара и за земљу у власништву Републике узету у закуп.

Растући јавни дуг последично води све већим расходима за камате из године у годину. Забележен је раст трошкова камата у односу на претходну годину за 12,8%. Ипак, услед бољих фискалних резултата и бољих услова задуживања, остварени издаци за камате су били мањи од планираног износа. Остали расходи су остварени уз мања позитивна и негативна одступања у односу на план, која се у укупном износу потиру, осим расхода за робе и услуге, који су пробили план и то највећи делом због пребачаја извршења расхода на нивоу локалних самоуправа.

Капитални расходи су забележили подбачај у односу на средства предвиђена буџетом, што представља дугогодишњи проблем и препреку потенцијалном расту. Иако је остварен раст од 17,9 млрд динара, односно 18,5% у односу на 2014. годину (2,8% БДП), није достигнут ниво предвиђен буџетом (3,1% БДП). Слабија реализација капиталних расхода у претходном периоду иницирала је потребу за израдом регулативе којом би се омогућило боље и ефикасније управљање јавним инвестицијама и повећање учешћа капиталних расхода у наредним годинама.

Део мера фискалне консолидације није спроведен, или се спроводио успорено, те се део расхода планиран за њихово спровођење није реализовао. Планирана су била већа средства за накнаде за незапослене. Мање отпремнине везане за рационализацију делом су компензоване нешто већим расходима за плате, управо због изостанка рационализације у планираном обиму. Код социјалних давања је такође измењена структура у односу на планирану. Нижа реализација отпремнина за предузећа у реструктурирању и накнада за незапослене компензована је непланираним расходима по основу измирења дуга према војним пензионерима у износу од 10 млрд динара. Укупни непланирани, а исплаћени, једнократни расходи у 2015. износили су око 43 млрд динара, односно 1,1% БДП.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 4. Приходи, расходи и резултат опште државе у 2014. и 2015. години, % БДП

	Остварење 2014	План 2015	Остварење 2015
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,5	39,5	41,9
Текући приходи	41,2	39,3	41,7
Порески приходи	36,8	34,6	36,2
Порез на доходак грађана	3,7	3,5	3,6
Порез на добит правних лица	1,9	1,9	1,5
Порез на додату вредност	10,5	9,9	10,3
Акцизе	5,4	5,3	5,8
Царине	0,8	0,7	0,8
Остали порески приходи	1,5	1,3	1,6
Доприноси	13,0	12,0	12,5
Непорески приходи	4,4	4,7	5,5
Донације	0,2	0,2	0,2
ЈАВНИ РАСХОДИ	48,1	45,3	45,6
Текући расходи	43,4	41,4	42,0
Расходи за запослене	11,7	10,5	10,4
Куповина робе и услуга	6,6	6,3	6,4
Отплата камата	2,9	3,4	3,2
Субвенције	3,0	2,6	3,3
Социјална помоћ и трансфери	17,8	17,5	17,6
<i>од чега пензије</i>	<i>13,0</i>	<i>12,2</i>	<i>12,1</i>
Остали текући расходи	1,4	1,2	1,1
Капитални расходи	2,5	3,0	2,8
Нето буџетске позајмице	1,4	0,1	0,1
Отплата по основу гаранција	0,8	0,8	0,7
РЕЗУЛТАТ	-6,6	-5,8	-3,7

Извор: МФИН

Стање доцњи буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања последњег дана 2015. године износило је 6,8 млрд динара (око 0,2% БДП), што је мање у односу на крај 2014. године за 2,6 млрд динара. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије”, смањили су доцње у плаћању за 0,8 млрд динара, док су организације обавезног социјалног осигурања смањиле доцње за 1,8 млрд динара.

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

	31.12.2014.	31.12.2015.
Буџетски корисници и ЈП „Путеви Србије”	6,2	5,4
ООСО	3,2	1,4
Укупно	9,4	6,8

2. Текућа фискална кретања и изгледи за 2016. годину

У 2016. години успешно је настављено спровођење програма фискалне консолидације у оквиру реализације аранжмана са ММФ. Процењено структурно прилагођавање у 2016. години износиће 1,3% БДП. Након веома успешне 2015. године, када је остварено структурно фискално прилагођавање од 2,6% БДП, према најновијим проценама очекује се да ће у 2016. години оно износити додатних 1,3% БДП. Укупно структурно прилагођавање од 3,9% током две године спровођења програма фискалне консолидације, омогућава остваривање циља предвиђеног аранжманом са ММФ који износи 4,1% БДП прилагођавања у трогодишњем периоду. Програм економских реформи спроводи се током 2016. године уз минималне измене. Крајем 2015. године благо је релаксирана политика зарада и пензија, док су на приходној страни спроведене компензаторне мере подизањем акциза на нафтне деривате. Усвојене су мере којима се на категорији субвенција остварују значајне уштеде. Структурно прилагођавање у 2016. години настављено је и путем рационализације

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

броја запослених у јавном сектору, при чему су након дубљих анализа крајњи циљеви у некој мери редуковани. Приметно је успоравање раста броја пензионера делом и због спроведене параметарске реформе пензионог система. На приходној страни буџета настављен је тренд побољшања ефикасности наплате пореских прихода.

Табела 6. Процењени елементи структурног прилагођавања у 2016. години, % БДП

Акцизе на деривате нафте - повећање стопа и раст потрошње	0,28
Акцизе на дуван	0,10
Акциза на електричну енергију - додатни ефекти у односу на 2015. год.	0,27
Дивиденде "Телеком Србија" а.д.	0,21
Пољопривредне субвенције - уштеде по основу нове регулативе	0,24
Рационализација из 2015. год. - пренети ефекат (апроксимација)	0,12
Успоравање раста броја пензионера (апроксимација)	0,15
Повећање зарада и пензија - нето ефекти	-0,29
Остало (ефикасност наплате, смањење сиве економије)	0,24
Укупно структурно прилагођавање	1,32

Извор: МФИН

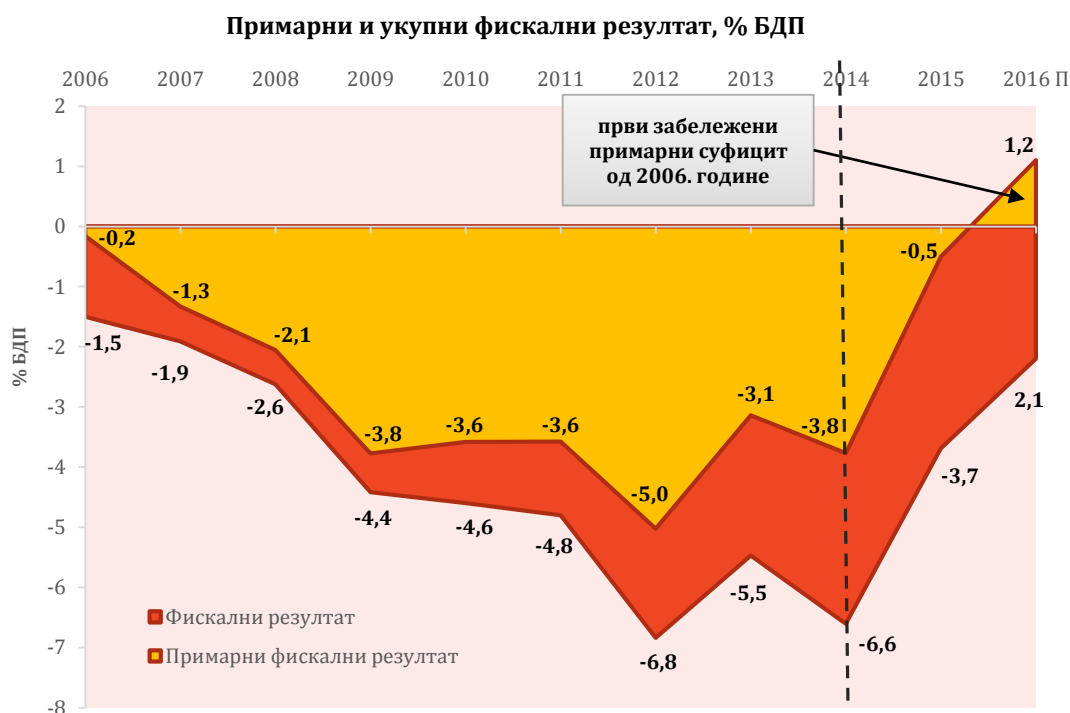
Фискални дефицит опште државе у 2016. години, према најновијим проценама, биће за 1,8% БДП нижи од планираног, с тим да постоји вероватноћа да у одређеној мери буде још нижи. Током шесте ревизије аранжмана са ММФ усаглашен је нови макроекономски и фискални оквир представљен у овој Фискалној стратегији. Утврђена је нова процена прихода, расхода и дефицита опште државе, при чему је предвиђени фискални дефицит нижи за 74,3 млрд динара од планираног. У обзир су узета најновија макроекономска кретања и процене, фискална кретања од почетка 2016. године, као и очекивана реализација одређених једнократних категорија расхода који нису били обухваћени планом. Услед могућег нижег извршења на одређеним категоријама расхода од максимално утврђених, постоји могућност да фискални резултат у 2016. години буде повољнији од планираног овим оквиром.

Први пут након 2005. године биће забележен примарни фискални суфицит, уједно и показатељ нивоа и успешности фискалне консолидације, и предуслов за смањење учешћа нивоа јавног дуга у БДП. Процењује се да ће у 2016. години бити достигнут примарни фискални суфицит од минимум 1,2% БДП. Овај резултат показује да су мере фискалне консолидације постигле жељене ефекте и да је јавна потрошња у довољној мери редукована. С друге стране, у наредном периоду повољна фискална кретања и побољшање каматне структуре дуга обезбедиће стабилизацију апсолутног нивоа издатака за камате и смањење њиховог учешћа у БДП. Тиме се отвара простор за одређени обим фискалне релаксације, који не би угрозио основне циљеве програма.

Заустављање раста учешћа јавног дуга у БДП је примарни циљ програма фискалне консолидације и остварен је годину дана раније него што је било предвиђено. Путања учешћа јавног дуга у БДП биће преокренута у 2016. години, након вишегодишњег тренда раста. Предвиђено је да учешће нивоа јавног дуга достигне 74,6% БДП у 2016. години наспрам 76% БДП на крају 2015. године. Смањивање фискалног дефицита и остварен примарни суфицит у 2016. години, су најзначајнији фактори који су утицали на опадајућу путању учешћа дуга у БДП. Убрзање привредног раста и достизање више стопе реалног раста и номиналног износа БДП од предвиђених, такође је утицало позитивно на кретања учешћа јавног дуга. Ови фактори би требало да имају структурни утицај на висину учешћа јавног дуга, док су се током 2016. године материјализовали и фактори чији је утицај на кретање учешћа јавног дуга био привременог карактера. Као и код кретања расхода за камате, повољна кретања на међународном девизном тржишту (посебно курс америчког долара), утицала су на нижу вредност динарски израженог

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

износа јавног дуга у 2016. години. Такође, задовољавајући ниво ликвидности допринео је да се не приступи емисији појединих краткорочних хартија од вредности. Иако постоје ризици да у наредном периоду кретања на међународном девизном тржишту неповољно делују на кретање јавног дуга, планирана путања фискалног резултата обезбедиће наставак позитивног тренда започетог у 2016. години. С друге стране, интензивирани су повлачења средстава по основу финансирања пројектних зајмова, што се сматра позитивним јер тај део средстава јавног дуга свакако поседује развојну компоненту.



Бољој фискалној позицији тј. нижем дефициту у 2016. години, допринеће боље извршење јавних прихода у односу на план. Пројекција прихода ревидирана је навише за 108,2 млрд динара, при чему су подједнак допринос бољој реализацији дали и порески и непорески приходи. Пројекција расхода ревидирана је такође навише у нешто нижем износу, али са значајнијим изменама у структури. Промене у структури расхода настале су услед измена појединачних категорија расхода, због промењеног обухвата расхода појединих нивоа власти и њихове динамике извршења и предвиђеног извршења одређених једнократних расхода који нису иницијално планирани.

Табела 7. Приходи, расходи и резултат сектора државе у 2016. години – буџет и процена заснована на шестој ревизији аранжмана са ММФ, у млрд динара

	Буџет 2016	Нова процена 2016	Разлика	Промена, %	Нова процена, % БДП
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.711,5	1.819,7	108,2	6,3	43,3
Текући приходи	1.697,2	1.809,3	112,1	6,6	43,0
Порески приходи	1.513,0	1.572,8	59,8	3,9	37,4
Порез на доходак грађана	149,5	155,1	5,6	3,7	3,7
Порез на добит правних лица	64,5	78,5	14,0	21,7	1,9
Порез на додату вредност	427,0	447,6	20,6	4,8	10,6
Акцизе	254,3	265,2	10,9	4,3	6,3
Царине	34,8	36,3	1,5	4,3	0,9
Остали порески приходи	65,5	64,2	-1,3	-2,0	1,5

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

	Буџет 2016	Нова процена 2016	Разлика	Промена, %	Нова процена, % БДП
Доприноси	517,4	525,9	8,5	1,6	12,5
Непорески приходи	184,2	236,6	52,4	28,4	5,6
Донације	14,3	10,4	-3,9	-27,3	0,2
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.875,0	1.908,9	33,9	1,8	45,4
Текући расходи	1.719,9	1.736,2	16,2	0,9	41,3
Расходи за запослене	432,0	422,60	-9,4	-2,2	10,1
Куповина робе и услуга	271,3	286,86	15,5	5,7	6,8
Отплата камата	144,9	138,60	-6,3	-4,4	3,3
Субвенције	111,6	120,40	8,8	7,9	2,9
Социјална помоћ и трансфери	715,7	716,30	0,6	0,1	17,0
од чега пензије	507,9	496,30	-11,6	-2,3	11,8
Остали текући расходи	44,3	51,40	7,1	15,9	1,2
Капитални расходи	120,8	130,20	9,4	7,7	3,1
Нето буџетске позајмице	2,2	3,50	1,3	59,1	0,1
Отплата по основу гаранција	32,0	39,00	7,0	21,9	0,9
Резултат	-163,5	-89,1	74,3		-2,1
Резултат у % БДП	-3,9	-2,1	1,8		

Извор: МФИН

Процена фискалног оквира урађена је у договору и током последње ревизије аранжмана са ММФ у октобру 2016. године, при чему се обострано пошло од принципа опрезности. Констатовано је да постоје „позитивни ризици“ и простор да крајњи резултат у виду остварења фискалног дефицита буде повољнији.

Фискална кретања у периоду јануар–септембар 2016. године у великој мери одражавају позитивна макроекономска кретања и убрзање привредног раста, али и друге факторе који су допринели бољем извршењу јавних прихода. Дефицит опште државе од само 4,5 млрд динара у посматраном периоду знатно је нижи како од планираног, тако и од дефицита оствареног у истом периоду претходне године. Неопходно је разграничити ефекте (трајни и привремени) који су утицали на ревизију дефицита наниже. Јавни приходи су у значајној мери под утицајем макроекономских кретања, те је њихова динамика углавном стабилна, осим у случају промене пореске политике. Разлози за одступање могу да се јаве у динамици уплате ванредних непореских прихода као и у њиховој висини, одређеним методолошким променама обухвата јавних прихода, побољшаној пореској дисциплини (ефикасност наплате) итд. Са друге стране, у случају јавних расхода може доћи до промена у динамици извршења (дискрециона компонента), ефектуирању и спровођењу усвојених мера, реализацији расхода који имају једнократни карактер итд. При новој процени очекиване реализације до краја 2016. године, узет је у обзир базни ефекат тј. разлика између остварених и планских вредности на крају претходне године.

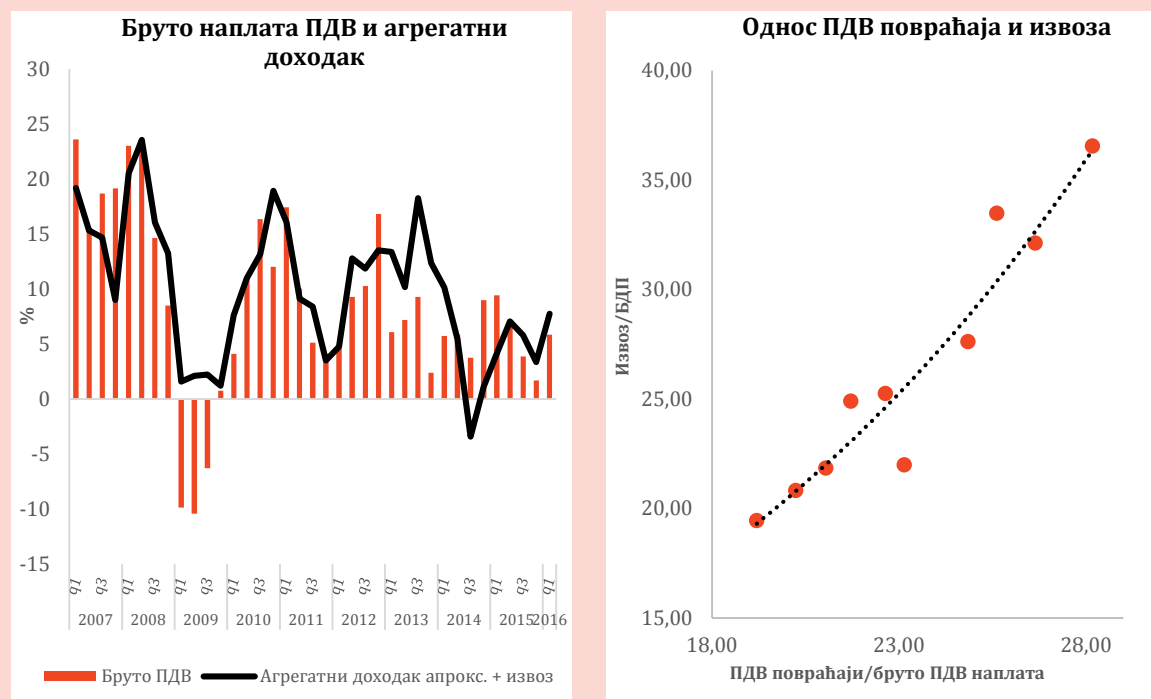
Макроекономска кретања у 2016. години, ефектуирана у расту просечних зарада, запослености и расту потрошње, снажно се манифестују на фискална кретања кроз утицај на наплату пореза на доходак и ПДВ. Раст просечне зараде током девет месеци 2016. године од 3,9% у складу је са оствареним растом прихода од социјалних доприноса и пореза на зараде. На раст прихода од пореза на зараде и доприноса утицала су кретања зарада, првенствено у приватном сектору. Иако су месечне стопе раста, посебно у другом кварталу, у великој мери под дејством сезонских фактора, у наредном периоду дошло је до њихове стабилизације. До краја 2016. године процењује се укупна наплата на нивоу нешто вишем од првобитног плана, на шта је делом утицала и боља реализација на крају 2015. године. Кретање ових пореских облика може да послужи као значајан рани индикатор укупних привредних кретања.

У домену контроле и побољшања ефикасности наплате ПДВ постигнути су одлични резултати, посебно у 2015. години, а сличан тренд је настављен и у 2016. години. Главне детерминанте боље наплате ПДВ су укупна висина потрошње (C), ефективна пореска стопа и ефикасност наплате (*C-efficiency*). ПДВ је по величини други порески облик у укупним јавним приходима, а на његово кретање утичу и фактори као што су кредитна активност, кретање осталих извора дохотка, ефикасност наплате и обим сиве економије, структура потрошње и спољнотрговинска кретања. За потребе пројектовања и краткорочних анализа овог пореског облика, неопходно је одвојено посматрати кретање бруто наплате и ПДВ повраћаја.

Бруто наплата ПДВ бележи снажан раст од 7%, што превазилази раст просечних зарада, али и укупног расположивог дохотка. Разлози овог одступања леже у томе што зараде нису једини извор расположивог дохотка (остали извори могу бити пензије, кредити, дозволе, штедња, социјална давања итд). Кретање бруто наплате такође је, у доброј мери, вођено и извозном тражњом и то преко домаће и увозне компоненте у реализованом извозу. Раст потрошње акцизних производа (пре свега нафтних деривата) такође је обезбедио додатни раст прихода по основу ПДВ. Последњу групу фактора која делује на бруто наплату чини структура потрошње (ефективна пореска стопа) и побољшана ефикасност наплате (*C-efficiency*). Део прираста бруто наплате у односу на 2015. годину дугује се и повећању акцизног оптерећења (акциза улази у ПДВ основицу), које је било планирано и повећању потрошње ове врсте производа. Када се гледа структура наплаћеног ПДВ уочава се нешто бржи раст домаће бруто наплате у односу на увозни ПДВ. То се поред појачаних активности на сузбијању сиве економије, објашњава и изменом у систему опорезивања природног гаса и електричне енергије (укидање ПДВ при увозу ових добара).

Нето наплаћени ПДВ у првих девет месеци 2016. године расте знатно брже од бруто наплате, пре свега због успоренијег раста нивоа ПДВ повраћаја у односу на претходну годину. Већ неколико година постоји блиска веза између кретања повраћаја и извоза, али је тај однос нарушен током ове године, те ПДВ повраћаји бележе нижи раст. У првој половини године раст обима повраћаја није био присутан, али се након тога полако убрзава. Главни узрок оваквих кретања није увек могуће са потпуном сигурношћу утврдити на макро нивоу. Она могу бити објашњена бољом контролом обвезника који нису претежни извозници, или пак променама динамике и обима набавки сировина и реализације производње код појединих великих примаоца повраћаја (примера ради Железара Смедерево бележила је почетком године највеће смањење ПДВ повраћаја). Са протоком одређеног временског периода и стабилизацијом кретања повраћаја биће могуће дати прецизнији одговор. Тренутна стопа раста нето ПДВ бележи такође значајно више вредности у односу на оне које се могу објаснити кретањем примања становништва и других макроекономских агрегата, с тим што један део резултата треба приписати повећању наплате акциза и ефикаснијој контроли наплате. Кретања током првих девет месеци 2016. године указују на то да ће првобитни план бити премашен за преко 20 млрд динара, а процена дата новим планом се оцењује као средња вредност очекиване наплате.

Анализа кретања бруто ПДВ наплате и повраћаја у односу на различите макроекономске агрегате



Агрегатни доходак (у овој анализи) представља апроксимацију кретања личне потрошње добијену на основу укупних процењених зарада, исплаћених пензија, социјалне помоћи и других примања становништва (без кредита, дознака и сл.). Снажна веза која постоји између агрегатног дохотка и бруто наплате ПДВ још је израженија када се у релацију укључи и динарски изражен извоз. Кретање повраћаја (учешће у бруто наплати) у знатној мери прати промену у структури и учешћу извоза у БДП. Кретање повраћаја може стога да послужи као рани индикатор извозне активности. Вредност овог коефицијента (повраћаји/бруто ПДВ) одговара вредностима које остварују земље сличне привредне структуре и степена развоја.

Извор: МФИН

Приходи од акциза бележе већи раст услед раста потрошње појединих акцизних производа и једним делом услед смањења обима сивог тржишта. Приходи од акциза могу се поделити на четири главне категорије и то на нафтне деривате, дуван, електричну енергију и остале (алкохол и кафа). Буџетска пројекција прихода за 2016. годину није претпостављала раст потрошње акцизних производа, већ се заснивала на редовном усклађивању акцизног оптерећења. Велике годишње осцилације легалног обима потрошње појединих акцизних производа, посебно дуванских захтевају опрезност приликом процене овог пореског облика. Драстичан пад легалног тржишта дувана се материјализовао у 2013. и 2014. години уз одређени опоравак у 2015. години (раст од 11,4%). Уз то, тржиште дуванских производа годинама бележи одређени природан пад који се мора узети у обзир при пројекцији потрошње. Тржиште нафтних деривата је такође подложно, у нешто мањој мери, променама у обиму потрошње како под утицајем сиве економије, тако и услед ценовних разлика између земаља у окружењу. Продаја алкохолних пића је била нестабилна у протеклих неколико година, док је акциза на електричну енергију уведена у другој половини 2015. године.

Ревидирана пројекција прихода од акциза углавном је резултат и раста потрошње нафтних деривата, али и бољег остварења прихода од акциза на дуван у претходној години. При процени прихода од акциза на нафтне деривате претпостављен је ниво потрошње

из 2015. године уз примену нових виших специфичних износа акциза. Подаци о наплаћеним акцизима у периоду јануар-септембар могу имплицитно да укажу на кретање потрошње, иако је оно делимично искривљено услед реализације ремонта у рафинеријама НИС. На макро нивоу, међутим, тешко је поуздано разграничити ефекте стварног раста потрошње (ценовна еластичност и ефекат привредног раста) од оних који су последица промена у обиму сиве економије. Реална је претпоставка да је до стварног повећања обима потрошње дошло и услед повољног кретања цена на тржишту нафтних деривата. При новој процени прихода од акциза за 2016. коришћени су подаци о тренутној реализацији и претпоставка о расту потрошње од 4,5% до краја године. Ревидиране су навише и процене наплате акциза на електричну енергију и алкохол услед поузданијих података о месечној динамици потрошње електричне енергије и повећања потрошње алкохолних производа. Након јула, месеца са највећом уплатом акциза на дуван, уобичајено је да се добије нешто јаснија слика у ком правцу се развија ово тржиште. Приходи од овог вида акцизних производа су, међутим, забележили значајну промену динамике током 2016. године, при чему су се смењивали периоди високог раста и пада у односу на упоредив период 2015. године. Оваквом понашању допринела је ценовна и политика залиха коју воде произвођачи дуванских производа. Уплата акциза на дуванске производе је у последњих неколико година, услед политике залиха, била концентрисана на период пре планираних измена акцизних стопа. Све то уноси дозу неизвесности при пројекцији овог пореског облика чији је пројектован износ повећан у односу на износ планиран буџетом. Повећање прихода од овог пореског облика се може се у највећој мери приписати бољој наплати на крају 2015. године што сугерише на већи опоравак потрошње, а делом и мерама за сузбијање сивог тржишта. Укупни приходи од акциза ревидирани су навише у износу од 10,9 млрд динара.

Приходи од царине бележе раст већи од планираног при чему их, уз одређене специфичности, карактерише динамика слична порезу на додату вредност. Приходи од царина, у случају да нема измена у царинским стопама, стандардно прате кретање увоза и промене девизног курса. У 2016. години дошло је до одређених измена у пореској регулативи које се односе на укидање плаћања увозног ПДВ на одређена добра са значајним учешћем у укупном увозу (природни гас и електрична енергија). Као последица тога, раст прихода од царина је почетком године био дупло већи од раста увозног ПДВ. Током године се, међутим, та разлика смањивала. У складу са кретањима током првих девет месеци, пројекција прихода од царина ревидирана је навише за 1,5 млрд динара.

Пројекција пореза на добит правних лица је значајније повећана у односу на план, па ће наплата овог пореског облика бити већа за око 14 млрд динара. Порез на добит је најволатилнија ставка јавних прихода и привредни раст није увек најпоузданији индикатор наплате овог пореског облика. Пошто коначни подаци о профитабилности нису познати током израде пројекција за наредну годину, пракса је да се у те сврхе претпостави да је она непромењена, и да се прихвати одређена доза ризика у остварењу овог приходног облика. Кретања у наплати током прве половине 2016. године нису указивала да је неопходно променити буџетску пројекцију, иако су прелиминарни подаци о профитабилности указивали на то. Према подацима Агенције за привредне регистре укупна бруто добит остварена у 2015. години износи 467 млрд динара и већа је у односу на 2014. годину за 14,6%. Уплата пореза на добит у јуну, након коначног обрачуна пореске обавезе по овом основу, указала је на то да ће годишњи приход знатно премашити планиране и прошлогодишње вредности. Одступање у стопи раста бруто добити од пројектоване стопе раста пореза на добит резултат је високих износа повраћаја пореза на добит у 2015. години.

Непорески приходи су категорија прихода чији је план у највећој мери ревидиран навише, како у апсолутном, тако и у процентуалном износу. Корекција непореских прихода републичког буџета извршена је у износу од 52,4 млрд динара. Разлози за ревизију су највећим делом методолошке природе, али се и због опрезности одустало од укључивања појединих

потенцијалних прихода у буџетски план. При утврђивању коначне годишње пројекције прихода за 2016. годину, са представницима ММФ договорено је да се у план прихода укључи само претпостављени структурни тј. трајни део непореских прихода који се односи на дивиденде буџета, добит јавних предузећа и остале сличне видове једнократних прихода. Тај износ је одређен у нивоу од 9,6 млрд динара, при чему сваки вишак изнад тог износа не би био третиран као део структурног прилагођавања. Тако, на пример, у буџетски план није био укључен приход од 12,8 млрд динара по основу лиценце за мобилну 4Г мрежу иако је било познато да ће бити уплаћен почетком 2016. године. Пошто се у том тренутку „Телеком Србије“ А.Д. налазио у процесу приватизације који је накнадно обустављен, износ који би припао републичком буџету по основу дивиденди од ове компаније није укључен у план (реализована уплата износила је 8,9 млрд динара). Укупно повећање процене непореских прихода који припадају републичком буџету износи 28 млрд динара а преостали износ представљају већ реализоване уплате од стране Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ (у даљем тексту: ЈП ЕПС), Агенције за осигурање депозита, уплате по основу премија за реотварање емисије обвезница итд. Пројекција редовних непореских прихода није значајно мењана. Од укупног годишњег износа непореских прихода опште државе од 236,6 млрд динара, на структурни тј. трајни део се односи 216,6 млрд динара. Разлика од 20 млрд динара састоји се од прихода од 4Г лиценце у износу од 12,8 млрд динара, 4 млрд динара прихода по основу продаје земљишта на локалном нивоу и мањег дела осталих уплата.

Непорески приходи на локалном нивоу биће већи у односу на план за 21 млрд динара, међутим раст ових прихода је највећим делом резултат методолошких промена. Један део повећања се односи на приходе по основу дивиденди јавних локалних предузећа. Уплате по овом основу су се десиле крајем 2015. године, па из тог разлога нису биле део базе које је служила као основа за процену ових прихода у 2016. години. Други део повећања је последица промена у методологији извештавања на локалном нивоу. Наиме, крајем 2015. године и током 2016. године, саставни део извештаја о извршењу буџета града Београда постали су подаци о укупним приходима и расходима предшколских установа и Интегрисаног тарифног система (систем наплате карата у градском превозу). Самим тим обухват локалних буџета постао је шири² и методолошки исправнији, а ова измена утицала је на укупан ниво прихода и расхода. Треба напоменути да је ова измена у највећој мери неутрална по висину дефицита на локалном нивоу јер се приближно исти износи приказују и на расходној страни. Са друге стране, годишња динамика ових прихода је још увек неизвесна, па може доћи до другачијих резултата у погледу њихове висине. Дошло је, такође, и до реализације продаје грађевинског земљишта у износу од око 4 млрд динара које се третира као део непореских прихода и има једнократни карактер.

Према новој процени јавних расхода, укупан ниво би требало буде већи за 33,9 млрд динара или 1,8%, при чему се знатније мења структура у односу на буџетски план за 2016. годину. У периоду јануар–септембар јавни расходи расту по стопи 5,3%, а до краја 2016. године се очекује успоравање раста на 3,5%. Разлози за овакво успоравање до краја године су значајна промена у динамици извршења појединих ставки расхода, у односу на претходне године, као и извршење тзв. једнократних расхода крајем 2015. године, у виду преузимања дуга и решавања дугорочних проблема јавног сектора нагомиланих у ранијим периодима. И за 2016. годину предвиђена је реализација одређених једнократних расхода - преузимања у јавни дуг неплаћеног износа за испоручени природни гас предузећа ХИП Петрохемија (12,9 млрд) и исплата једнократне помоћи пензионерима (8,6 млрд), али у укупно мањем износу него претходне године. По основу једнократних (неструктурних) расхода у 2015. години извршено је 43,5 млрд динара тј. 1,1% БДП, а у 2016. години предвиђено је укупно 31 млрд динара тј. 0,64%

² Ови приходи и расходи имали су карактер сопствених прихода, били су обухваћени планом, али не и редовним месечним извештавањем у оквиру трезора града Београда.

БДП. У овај износ укључена су средства за отпремнине и поједини расходи локалног нивоа власти, који имају једнократни карактер. За разлику од текућих расхода, према новој процени издаци за капиталне расходе забележиће снажнији раст у односу на 2015. годину.

Постоји простор да јавни расходи у укупном износу буду нижи од предвиђеног износа. Када се изузме износ за једнократне расходе, преостали планирани део расхода је практично непромењен у укупном износу у односу на планиране буџетом. Последњи квартал је сезонски период са највећом потрошњом (посебно на страни капиталних расхода), па се у тренутку оцене укупног нивоа јавних расхода за 2016. годину пошло од њиховог максимално могућег нивоа. Може се претпоставити да до потпуне реализације текућих расхода неће доћи (робе и услуге, камате и субвенције), што би могло да утиче на остварење повољнијег фискалног резултата од предвиђеног овим оквиром.

Процена расхода за запослене снижена је за 2,2% у односу на буџет за 2016. годину, првенствено због нижег износа средстава неопходних за исплату отпремнина. Расходи за запослене у првом делу године бележе незнатни раст, с тим што се један део тог раста може приписати трошковима везаним за спровођење парламентарних и локалних избора. При пројекцији овог облика расхода у буџету за 2016. годину кључна су била следећа три елемента: 1) повећање номиналног износа зарада за одређене категорије запослених, 2) обим и динамика рационализације броја запослених и 3) обим и динамика исплате отпремнина за запослене који остају без посла у овом процесу. Повећање зарада које се примењује од почетка 2016. године у начелу је требало да буде неутралисано планираним смањењем броја запослених, док би ниво отпремнина у крајњој линији определио укупан обим средстава за зараде. Дошло је, међутим, до знатних измена у процесу рационализације које ће имати трајне ефекте на кретање ове категорије расхода. Нижи обим средстава за отпремнине делимично ће смањити укупан износ расхода за запослене, док ће измене у динамици рационализације за последицу имати нешто веће издатке за зараде (посматрано без средстава отпремнина) од првобитног плана.

Планом рационализације у јавном сектору било је предвиђено смањење броја запослених за 75.000 до краја 2017. године. Након анализа броја и структуре запослених од стране надлежних домаћих и међународних институција, план рационализације је ревидиран на 25.000–30.000 људи. По последњим расположивим подацима, до четвртог квартала 2016. године број запослених је смањен за око 22.000 у односу на крај 2014. године. На обим и исплату средстава за отпремнине утицао је и већи природни одлив запослених, тј. пензионисање. Уштеде по овом основу остварене су услед спорије динамике замене запослених на тим радним местима. Претпоставља се да по овом основу неће доћи до структурног повећања издатака за пензије јер су запослени већ остварили услове за одлазак у пензију, а постојећи систем пенала дестимулише превремено пензионисање. До краја 2016. године, учешће расхода за запослене опашће на 10,1% БДП што је у оквиру просека земаља ЕУ и доприноси достизању циљева постављеним тренутним фискалним правилима (7% БДП). У наредном периоду, међутим, потребно је испитати оправданост постојећих решења у овој области и евентуално ревидирати циљано учешће расхода за запослене у БДП на социјално, економски и друштвено прихватљивији ниво.

Расходи за куповину роба и услуга, бележе највећу промену у односу на буџетски план за 2016. годину. Нова процена расхода за робе и услуга већа је за 15,5 млрд динара или 5,7% у односу на првобитни план, а тренутни раст износи 16,5%. Највећи раст ових расхода бележи се на локалном нивоу, при чему је у суштини само досадашње извршење довело до промена у планираном износу. Основни разлог већег извршења на локалном нивоу власти је методолошке природе и односи се на проширење обухвата извештаја о извршењу локалних буџета. Наиме, шири обухват непореских прихода локалног нивоа власти је, у највећој мери,

резултирао већим исказаним трошењем на овој расходној категорији.

Расходи за камате су категорија код које се очекују значајне уштеде у односу на буџетом планиран износ. Кретање укупног фискалног резултата посредно делује и на кретање издатака за камате. Поред висине дефицита, на износ камата утичу и каматни и ризик девизног курса за обавезе изражене у страниој валути. Приликом планирања издатака за камате сви наведени ризици узети су у обзир. Током 2016. године скоро сви наведени фактори имали су повољно дејство. Знатно нижи фискални дефицит утицао је на општи ниво новог задуживања. Задовољавајућа ликвидност буџета пружила је могућност да не дође до реализације емисија одређених краткорочних хартија од вредности. Са друге стране, повољно кретање курса америчког долара и стабилан курс евра неутралисали су девизни ризик, што је уз ниже каматне стопе на међународном тржишту, смањило издатке за камате.

Кретање издатака за пензије током 2016. године, ревидирани циљеви рационализације броја запослених у сектору опште државе и мањи раст броја пензионера од предвиђеног утицали су на ревизију наниже планираних расхода за пензије. При пројекцији ове категорије расхода крајем 2015. године, остављена је одређена резерва с обзиром да се очекивао убрзанији прилив нових пензионера по основу процеса рационализације у јавном сектору (укључујући и јавна предузећа) и завршетка реструктурирања преосталих предузећа у процесу приватизације. Истовремено, био је резервисан и износ средстава по основу повећања броја пензионера за категорије радника код којих је вођен процес тзв. повезивања стажа. За сада се чини да до тога није дошло, иако није искључено да се овај процес убрза у наредном периоду. Други фактори који су утицали на процену укупних издатака за пензије су линерано повећање номиналног износа пензија, као и повећање износа који примају војни пензионери у складу са одлуком Уставног суда. Планом за 2016. годину био је предвиђен раст броја корисника пензије изнад 1%, што је било у складу са динамиком из претходних година.

Након десетогодишњег периода раста броја пензионера, у 2015. години се први пут смањило укупан број пензионера и то за 0,2% или 3.200 лица. Такав тренд настављен је и током 2016. године. Осим благог смањења укупног броја корисника пензија, промењена је и структура по облицима, те је смањен број корисника инвалидских пензија и у нешто мањој мери број корисника породичних пензија. Томе су допринеле мере на спречавању злоупотреба у овој области. Број старосних пензија и даље расте, али по приметно нижој стопи. Оваква кретања резултат су и параметарских мера, као што је фазно подизање старосне границе, али и увођење пенала приликом превременог одласка у пензију. У складу са овим кретањима ревидирана је процена укупних расхода за пензије наниже за 2,3% у односу на планиран износ уз напомену да предвиђена једнократна исплата пензионерима није приказана као део укупних расхода за пензије, већ се третира као облик осталих трансфера становништву.

Расходи за социјална давања и остале трансфере становништву биће увећани у односу на планиран износ, пре свега због исплате једнократне помоћи пензионерима. Сваком појединачном примаоцу пензија исплаћено је по 5.000 динара без обзира на висину пензије коју прима. Укупан ефекат једнократне исплате по овом основу је 8,6 млрд динара. Поједини облици расхода у оквиру социјалних давања и трансфера становништву извршиће се у мањем износу од првобитног плана. Од укупно планираног износа отпремнина за раднике у предузећима у реструктурирању у 2016. години потрошиће се половина, а остатак од 3 млрд динара планиран је у 2017. години, када се очекује завршетак реструктурирања. Услед очекивано већег прилива корисника Националне службе за запошљавање (као резултат привођења крају процеса реструктурирања и рационализације у јавном сектору), накнаде за незапослене планиране су на нешто већем нивоу. Извршење ових расхода у досадашњем делу 2016. године знатно је испод планираног нивоа. Са друге стране, социјална давања на локалном

ниво су повећана због већ поменутог ширег обухвата одређених средстава. Расте и износ исплата дуга војним пензионерима по основу судских одлука. Наиме, одређени број корисника није ушао у процес споразумног поравнања дуга, већ средства која потражују по овом основу намирују путем принудне наплате, у складу са појединачним судским одлукама.

Расходи за субвенције су због планираних једнократних расхода категорија код које је новим оквиром предвиђено веће извршење у односу на буџетиран износ. У 2016. години је било предвиђено значајно смањење укупног износа субвенција. Укинута је субвенционисање земљишта површине веће од 20 хектара, као и државног земљишта које је издато у закуп. Субвенције намењене јавним медијским сервисима су смањене са 8 на 4 млрд динара. На крају године извршење ће бити више од планираног због преузимања дуга Петрохемије у износу од 12,9 млрд динара, што се класификује као субвенција. У односу на 2015. годину смањене су субвенције на локалном нивоу, али то је резултат већ поменуте методолошке промене обухвата корисника и самим тим класификације на расходној страни.

Отплата по основу гаранција као и субвенције значајније ће одступити у односу на износе планиране буџетом за 2016. годину. Извршење буџета по овом основу у септембру је достигло планирани износ. Узрок оваквог кретања је позитивне природе, а односи се на превремену отплату гарантованог износа дуга (дугови предузећа „Галеника“ а.д. и ЈП „Србијагас“) чиме се остварују значајније уштеде на страни расхода за камате у наредном периоду. Планом је предвиђено да ЈП „Србијагас“ самостално отплаћује део дуга према својим повериоцима, што се није у потпуности остварило. Поред побољшања ликвидносне позиције овог предузећа оно још није у могућности да потпуно самостално извршава своје обавезе.

Остали текући расходи су повећани у односу на буџетски план. Један део повећања последица је одржавања парламентарних и локалних избора и преноса средстава политичким партијама. Раст ових расхода на републичком нивоу узрокован је и кретањем издатака за плаћање казни по одлукама судова и по основу принудне наплате, а ово су облици расхода који се не могу унапред предвидети. Постоји ризик да укупан ниво ових расхода буде већи него што је тренутно планирано.

Реализација јавних инвестиција је у значајној мери боља у односу на упоредиве периоде претходних година. Капитални расходи бележе највећи раст од свих категорија расхода у периоду јануар–септембар 2016. године. До краја септембра капитални расходи достигли су износ од преко 86 млрд динара, што представља повећање од преко 35% у односу на исти период претходне године.

Табела 8. Извршење капиталних расхода по нивоима власти, у млрд динара

	I - IX 2015	I - IX 2016	Δ
Буџет Републике	15,0	18,5	3,5
Пројектни зајмови	12,5	18,4	5,9
Локалне самоуправе и АП Војводина	20,0	25,5	5,5
ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ д.о.о.	15,9	23,4	7,5
Фондови ООСО	0,5	0,6	0,1
УКУПНО	64,0	86,3	22,3

Извор: МФИН

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Највећи раст капиталних расхода остварен је по основу повлачења пројектних зајмова који се користе за изградњу путне и железничке инфраструктуре, а бележи се и интензивирање реализације пројеката на локалном нивоу. Ово су несумњиво позитивни резултати остварени при реализацији јавних инвестиција, јер се ради о изградњи Коридора 10 и 11, као и ревитализацији железничке инфраструктуре. Са друге стране, на нивоу буџета Републике остварен је нешто нижи прираст капиталних расхода, при чему се износ од око 1,9 млрд динара односи на попуну стратешких резерви нафте, тј. не представља улагање у инфраструктуру. Извршење капиталних расхода на локалном нивоу у претходном периоду је карактерисало највеће извршење у последњем кварталу и традиционално слабије извршење у првим месецима године, али се током 2016. године динамика реализације изменила. У другом делу године по правилу долази до брже реализације капиталних расхода на нивоу Републике па се на крају 2016. године може очекивати солидан раст укупних капиталних расхода. Ова несумњиво позитивна тенденција омогућиће благо подизање учешћа јавних инвестиција у БДП, које су у претходном периоду биле на изузетно ниском нивоу.

Табела 9. Приходи, расходи и резултат сектора државе, у млрд динара

	I - IX 2015	I - IX 2016	I-IX % раста	2016/2015 % раста
ЈАВНИ ПРИХОДИ	1.237,7	1.352,4	9,3	7,4
Текући приходи	1.232,8	1.344,6	9,1	7,2
Порески приходи	1.066,9	1.163,6	9,1	7,5
Порез на доходак грађана	105,7	112,7	6,6	5,7
Порез на добит правних лица	50,4	62,6	24,1	25,3
Порез на додату вредност	304,5	331,5	8,9	7,6
Акцизе	167,3	198,1	18,4	12,5
Царине	24,1	26,6	10,2	8,9
Остали порески приходи	46,7	48,2	3,4	1,4
Доприноси	368,2	383,9	4,3	4,0
Непорески приходи	166,0	181,0	9,1	5,6
Донације	4,9	7,8	59,8	44,1
ЈАВНИ РАСХОДИ	1.288,8	1.356,9	5,3	3,5
Текући расходи	1.200,3	1.239,7	3,3	2,3
Расходи за запослене	306,2	308,1	0,6	0,8
Куповина робе и услуга	174,7	193,0	10,5	11,4
Отплата камата	105,7	109,6	3,7	6,7
Субвенције	67,8	62,5	-7,8	-10,6
Социјална помоћ и трансфери	515,4	526,5	2,2	0,9
од чега пензије	365,9	369,1	0,9	1,2
Остали текући расходи	30,5	40,0	31,1	13,4
Капитални расходи	64,0	86,3	34,9	13,7
Нето буџетске позајмице	2,0	2,6	30,9	28,3
Отплата по основу гаранција	22,6	28,1	24,7	29,5
РЕЗУЛТАТ	-51,1	-4,5		

Извор: МФИН

Стање доцњи буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања последњег дана септембра 2016. године износило је 5,2 млрд динара (око 0,1% БДП), што је мање у односу на крај 2015. године за 1,6 млрд динара. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије” смањили су доцње у плаћању за 1,6 млрд динара, док је стање доцњи организација обавезног социјалног осигурања остало непромењено.

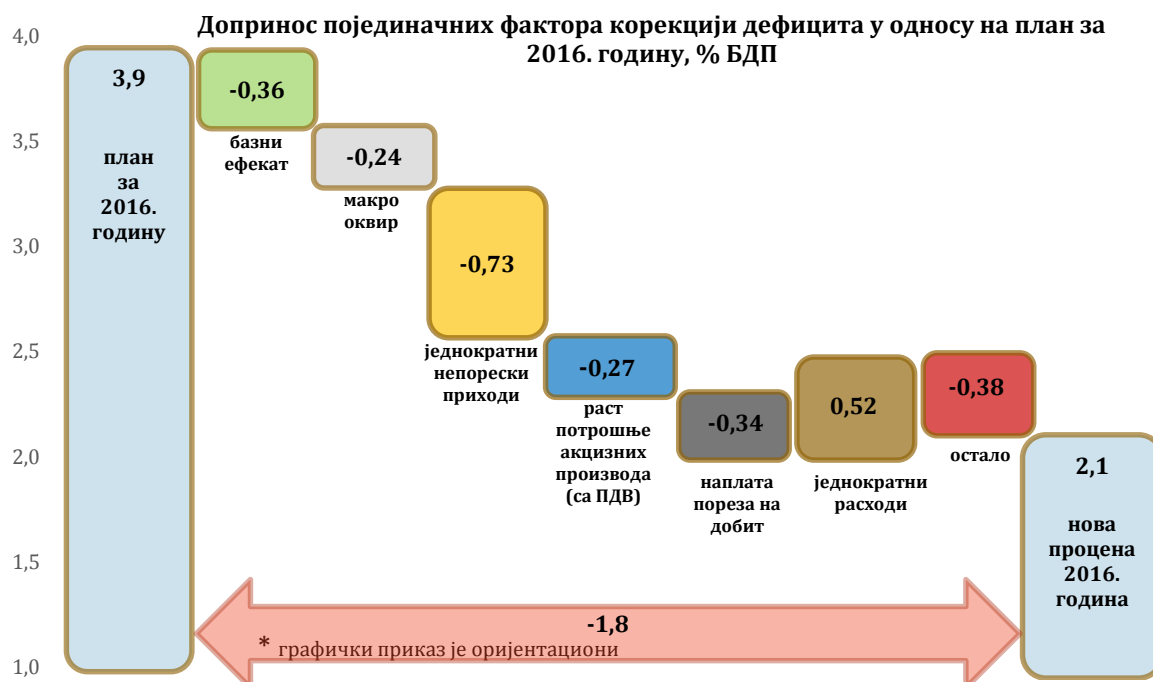
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 10. Стање доцњи у плаћању буџетских корисника и ООСО, у млрд динара

	31.12.2015.	30.9.2016.
Буџетски корисници и ЈП Пuteви Србије	5,4	3,8
ООСО	1,4	1,4
УКУПНО	6,8	5,2

Извор: МФИН

Повољнија фискална позиција у 2016. години је у највећој мери резултат бољег остварења прихода. Фактори који су допринели ревидирању процене фискалног дефицита у 2016. години наниже, сврстани су у следеће групе: утицај базне вредности (остварење у 2015. години), ефекти ревидираног макроекономског оквира, процена уплате једнократних непореских прихода, кретање потрошње акцизних производа, знатно боља наплата пореза на добит итд. Идентификација ових фактора и њиховог дејства извршена је превасходно у аналитичке сврхе. Укупно дејство свих идентификованих фактора на процену дефицита у 2016. години износи 1,8%.

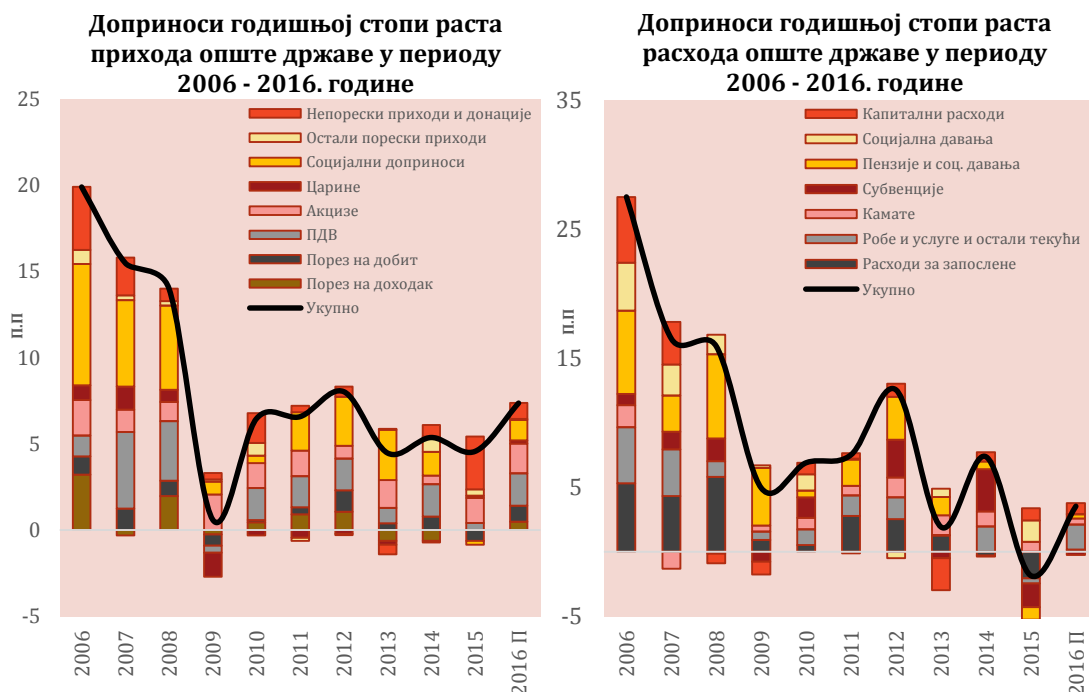


Укупно наплаћени приходи у 2015. години били су за 19 млрд динара већи од процене која је послужила као основа за израду плана за 2016. годину. Од тога 4 млрд динара нема трајни утицај на дефицит, те је као базни ефекат, који је умањио дефицит, идентификовано 15 млрд тј. 0,36% БДП.

Ефекат ревидираног макроекономског оквира на нижи фискални дефицит је процењен на 0,24% БДП. Већ је било речи о ефектима бржег привредног раста (ревизија са 1,8% на 2,7%) на појединачне пореске облике. Оцена укупног ефекта добијена у овој анализи је заснована на концепту осетљивости јавних прихода у односу на стопу реалног раста БДП. Снажнији раст привредне активности одражава се пре свега на раст социјалних доприноса и пореза на доходак, али и на остале облике прихода. Неки облици непореских прихода такође су под утицајем нивоа економске активности. Макро ефекти на кретање ПДВ су нешто мањи услед утицаја ниже инфлације на номинални ниво потрошње, али и других фактора као што су раст кредитне активности, кретање осталих облика расположивог дохотка грађана и ефикасност наплате. Треба напоменути да у овако израчунат ефекат није ушла потрошња акцизних производа која је идентификована засебно (свакако делом под утицајем макро окружења),

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

имајући у виду да је приликом оригиналне пројекције прихода од акциза потрошња узета као константна. Додатно, један мањи део ефекта бољег макроекономског оквира на ниже учешће фискалног дефицита у БДП, може се приписати већем номиналном износу БДП у односу на планиран.

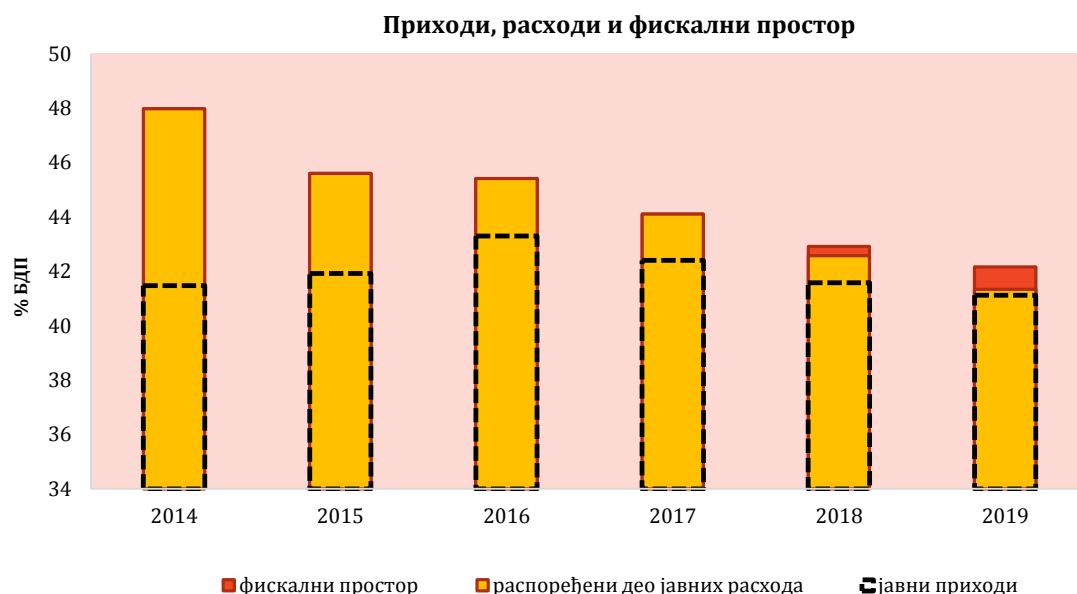


Остали фактори који су утицали на бољу фискалну позицију земље су и наставак раста укупне ефикасности наплате пореских прихода, кретање висине и динамике ПДВ повраћаја у односу на првобитно планиране, знатно боља наплата пореза на добит, уплата ванредних непореских прихода и подбачај извршења на појединим категоријама расхода. Фактор који ће негативно деловати на ниво дефицита у 2016. години је преузимање дуга ХИП Петрохемија у јавни дуг. Дефицит ће повећати и исплата једнократне помоћи пензионерима.

3. Фискалне пројекције у периоду од 2017. до 2019. године

У наредном средњорочном периоду циљеви фискалне политике су усмерени на даље смањење фискалног дефицита и јавног дуга. Средњорочни фискални оквир предвиђа смањење дефицита опште државе на 1% БДП до 2019. године, и учешћа јавног дуга на испод 70% БДП. Ово подразумева структурно фискално прилагођавање од око 4% БДП, од чега је већ у 2015. години остварено прилагођавање од 2,6%, а у 2016. од око 1,3% БДП. Структурни дефицит је ниво дефицита који не зависи од привредног циклуса и из ког су искључени једнократни приходи и расходи. Примарни резултат, као разлика фискалног резултата и нето отплата камата, има растући тренд и већ ове године се очекује остваривање примарног суфицита. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2017. до 2019. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и одговарајућим мерама на приходној и расходној страни, укључујући и реформе великих јавних предузећа.

Захваљујући мерама фискалне консолидације створен је фискални простор за нове политике. Фискални простор представља позитивну разлику између циљаног и очекиваног дефицита, то јест расположива средства која настају као разлика између очекиваних прихода и распоређених расхода. Смањење дефицита превасходно прилагођавањем на расходној страни буџета и повољна макроекономска кретања која су довела до бољих резултата на приходној страни резултирали су бољим резултатом од очекиваног. У наредном периоду, сходно томе, нивои дефицита у случају непромењене политике биће нижи од циљаних дефицита што омогућава усвајање и спровођење нових политика. Креаторима фискалне политике, фискални простор омогућава већу слободу у избору начина расподеле средстава с обзиром да им је на располагању већи број опција. Фискални простор се може искористити како на расходној, тако и на приходној страни, смањењем пореских стопа или укидањем одређених намета. Уколико би се, пак, фискални простор искористио за превремену отплату дуга или повећање депозита додатно би се смањио дефицит. У представљеном средњорочном фискалном оквиру, фискални простор је приказан као нераспоређени део расхода.



Фискални простор у 2017. години биће искоришћен за повећање пензија и плата у једном делу јавног сектора. Захваљујући одличним фискалним резултатима у 2015. и 2016. години омогућено је делимично повећање плата и благо повећање пензија свим пензионерима. Повећање плата делу јавног сектора у износу од 3–6% и повећање пензија у износу од 1,5% ће повећати дефицит за око 0,4% БДП. Ове мере и њихови износи су дизајнирани тако да не угрозе интензитет фискалне консолидације и темпо смањења јавног дуга, а са друге стране да подигну животни стандард делу становништва и стимулишу приватну потрошњу.

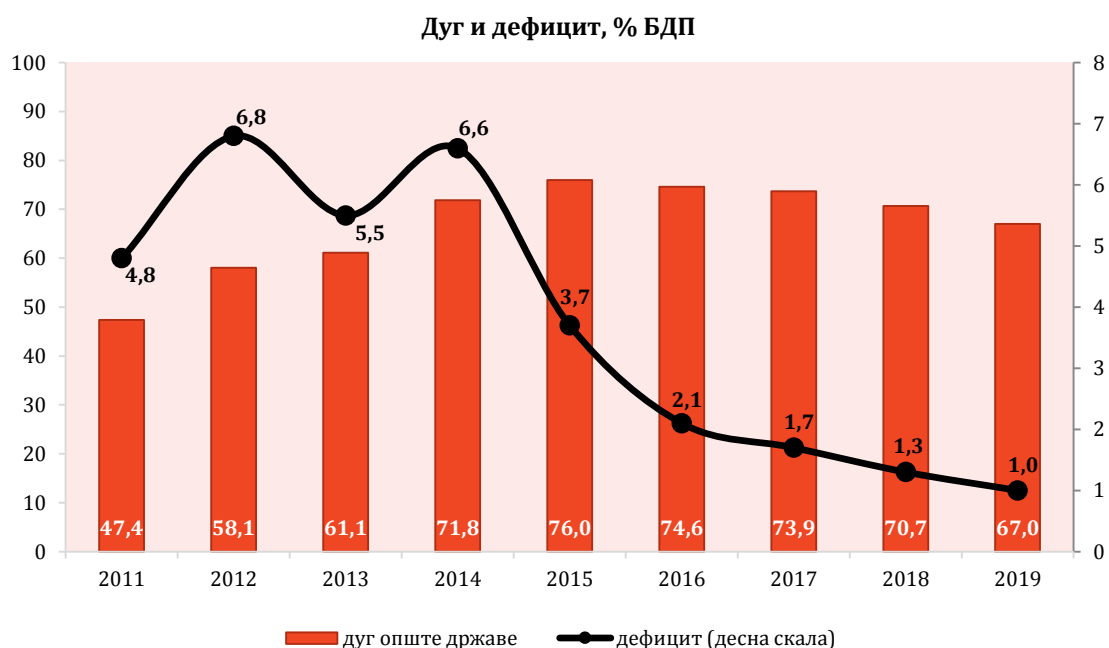
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 11. Фискални агрегати у периоду 2015–2019. године, % БДП

опис	извршење	процена	пројекција		
	2015	2016	2017	2018	2019
Јавни приходи	41,9	43,3	42,4	41,6	41,1
Јавни расходи	45,6	45,4	44,1	42,9	42,1
<i>од чега фискални простор</i>				0,3	0,8
Консолидовани фискални резултат	-3,7	-2,1	-1,7	-1,3	-1,0
Примарни консолидовани резултат	-0,5	1,2	1,4	1,6	1,7
Дуг опште државе	76,0	74,6	73,9	70,7	67,0
Реална стопа раста БДП	0,8%	2,7%	3,0%	3,5%	3,5%

Извор: МФИН

Пућања јавног дуга је преокренута и већ од 2016. године, учешће јавног дуга у БДП је почело да се смањује. У последње две године, захваљујући фискалним и структурним мерама раст дуга је прво успорен, а ове године је први пут дошло до пада учешћа јавног дуга у БДП. Смањење дуга је уско везано за снижавање дефицита као главног фактора задуживања, тако да динамика спуштања дефицита опредељује и промену кретања дуга. Процењује се да је за снижавање дуга у дугорочном периоду оптимално да фискални дефицит износи око 1% БДП, с тим да што је дугорочни ниво дефицита нижи брже је и смањивање нивоа јавног дуга. Финансијске трансакције, као што је замена скупог дуга јефтинијим, као и боља позиција државе на међународном финансијском тржишту, такође ће допринети даљем снижавању дуга.



У 2017. години наставиће се консолидација јавних финансија. У процесу рационализације броја запослених у оквиру опште државе предвиђено је смањење за око пет хиљада људи. Наставиће се и процес реструктурирања јавних и некадашњих друштвених предузећа како би се смањило оптерећење јавних финансија и целе привреде које ова предузећа тренутно представљају. Законом о финансирању локалних самоуправа прерасподељен је приход по основу пореза на зараде у корист буџета Републике у износу од око 5 млрд динара. Осим смањења дефицита опште државе, циљ ове мере је да се подстакну локалне самоуправе да унапреде прикупљање прихода у својој надлежности, пре свега пореза на имовину, и побољшају стање својих финансија.

Снажнији раст привредне активности утицаће на опоравак приходне стране буџета. Посматрано према учешћу у БДП, укупни приходи сектора државе, без индиректних корисника, имају опадајући тренд, с обзиром да је номинални раст БДП бржи од раста прихода. Наиме, порески приходи у највећој мери зависе од кретања приватне потрошње чији је темпо раста спорији од пројектоване стопе расте номиналног БДП. Више стопе раста БДП у периоду од 2017. до 2019. године допринеће динамичнијем расту пореских прихода у односу на претходни период. Опоравак на тржишту рада, као и раст расположивог дохотка становништва и приватне потрошње, уз наставак борбе против сиве економије и пореске евазије биће фактори који ће одредити снажнији раст прихода.

Табела 12. Укупни приходи и донације у периоду 2015–2019. године, % БДП

опис	извршење	процена	пројекција		
	2015	2016	2017	2018	2019
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,9	43,3	42,4	41,6	41,1
Текући приходи	41,7	43,0	42,1	41,3	40,9
Порески приходи	36,2	37,4	37,3	36,7	36,5
Порез на доходак грађана	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7
Порез на добит	1,6	1,9	1,8	1,8	1,8
Порез на додату вредност	10,3	10,6	10,6	10,4	10,3
Акцизе	5,8	6,3	6,2	6,0	5,7
Царине	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Остали порески приходи	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3
Доприноси	12,5	12,5	12,6	12,6	12,7
Непорески приходи	5,5	5,6	4,8	4,6	4,4
Донације	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2

Извор: МФИН

Пројекција прихода у периоду од 2017. до 2019. године израђена је на основу:

- важеће пореске политике;
- пројекције кретања најважнијих макроекономских показатеља: БДП и његових компоненти, инфлације, девизног курса, кретања спољнотрговинске размене, процене кретања запослености и зарада;
- процењених ефеката преосталих мера фискалне консолидације, конкретно рационализације броја запослених у јавном сектору и реструктурирања јавних и бивших друштвених предузећа.

Нису предвиђене значајне промене пореске политике и висина постојећих пореских стопа. То омогућава већу поузданост у процени прихода, јер је увек потребно одређено време да нове стопе почну да делују пуним интензитетом и да субјекти пореског система прилагоде своје понашање. Пројекција прихода, такође, подразумева одржавање постојећег степена наплате свих структурних облика укупних прихода.

Порез на доходак одсликава кретање зарада и запослености у привреди. Порез на доходак пројектован је на нивоу од око 3,7% БДП током целог средњорочног периода. Пројектовани износи су у складу са политиком зарада у јавном сектору, предвиђеним нивоом рационализације броја запослених код корисника јавних средстава и позитивним предвиђеним кретањима запослености и просечних зарада у приватном сектору, у складу са опоравком привредне активности. 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. Други део укупних пореза на доходак чине порез на дивиденде, порез на приходе од камата, годишњи порез на доходак итд. Један од разлога пада ове категорије су нижи приходи од пореза на камате узроковани општим смањењем каматних стопа и последицим падом

прихода по основу штедње. Приходи од дивиденди и осталих облика пореза на доходак прате кретање опште економске активности и зарада. Одређени ниво ризика у наплати пореза на зараде постоји уколико изостане номинални раст зарада у приватном сектору или ако тај раст буде нижи од предвиђеног. Код ове пореске категорије кључна је борба против сиве економије с обзиром на велики број непријављених радника и исплате зарада „на руке”. Током 2015. и 2016. године интензивирале су контроле и појачане санкције што је дало значајне резултате у сузбијању сиве економије у области рада и запошљавања, али је врло битно да се на овом пољу настави са оваквим ангажманом и у наредном периоду.

Пројектовано је стабилно учешће доприноса за обавезно социјално осигурање у БДП за наредни средњорочни период. Кретање учешћа овог јавног прихода у БДП има сличну путању као и кретање учешћа пореза на зараде, с обзиром да су за њихову пројекцију коришћене исте претпоставке о кретању зарада и запослености у наредном средњорочном периоду. Једину разлику представљају доприноси који се наплаћују по основу осигурања пољопривредника и предузетника. Доприноси су пореска категорија код које је најизраженија пореска недисциплина и регистрован највећи дуг пореских обвезника. Иако је у протеклом периоду било измена стопа по којима се обрачунавају и наплаћују социјални доприноси (током 2013. године повећана је стопа за ПИО доприносе са 22% на 24%, уз смањење стопе пореза на зараде са 12% на 10%, док је у 2014. години стопа ПИО доприноса повећана са 24% на 26%, и истовремено смањена стопа доприноса за здравствено осигурање са 12,3% на 10,3%), у наредном периоду нису предвиђене даље измене у висини стопа.

Пројектовани су стабилни приходи од пореза на добит у периоду 2017–2019. године (1,8% БДП). Реализација прихода од пореза на добит у предстојећем трогодишњем периоду зависиће од очекиваног привредног опоравка, стабилности курса динара и опште профитабилности привреде. Процену прихода по овом основу карактерише висока неизвесност приликом пројектовања како због економских фактора тако и због могућности коришћења пореског кредита или повраћаја. Средњорочном пројекцијом нису предвиђене веће измене законских прописа и начело опрезности је утицало да пројекција будуће наплате овог пореског облика буде врло конзервативна. Томе иде у прилог и чињеница да ефекти укидања пореских олакшица из 2013. године, услед постојања прелазног периода од неколико година, нису укључени у пројекцију те постоји могућност већег остварења овог пореског прихода.

Кретање прихода од пореза на додату вредност карактерише благи пад учешћа у БДП, с обзиром да је пројектован спорији раст приватне потрошње у односу на номинални раст БДП. Главна детерминанта кретања ПДВ је домаћа тражња вођена расположивим дохотком становништва. Расположиви доходак као 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 динамику кредитне активности банака према становништву. Релаксација мера фискалне консолидације у домену зарада у јавном сектору и пензија допринеће расту расположивог дохотка становништва, али са друге стране паралелно се спроводи завршетак процеса реструктурирања и рационализација у јавном сектору, који умањују ове ефекте. Номинални раст зарада и запослености у приватном сектору, услед предвиђеног убрзања привредне активности, кретање дознака и кредитне активности за крајњи резултат ће имати бржи номинални раст приватне потрошње у наредном периоду. Ипак, услед ребалансирања привреде предвиђено је постепено смањење учешћа прихода од ПДВ у укупном БДП са 10,6% БДП у 2016. години, на 10,3% колико се очекује у 2019. години. Такође, пројектовани раст извоза у наредном периоду утицаће и на раст повраћаја ПДВ, а самим тим и на ниво наплаћеног ПДВ. Ризици за остварење пројекције ПДВ у наредном периоду су слични као и код пореза на доходак и односе се на кретање зарада у приватном сектору, раст привредне активности, као и на степен сиве економије, односно ефикасности у

њеном смањењу. Додатни приходи по основу мера за сузбијање сиве економије нису укључени у пројекцију, чиме је остављена могућност да садашња процена прихода буде премашена.

Резултати ефикасније наплате и контроле пореских обвезника су евидентни и очекује се да ће тај тренд бити настављен у наредном периоду, с тим што ефекти борбе против сиве економије нису експлицитно укључени у средњорочну пројекцију јавних прихода. Повећање степена ПДВ наплате, у смислу спровођења независних антиевазионих мера у области пореза на додату вредност, у протеклом периоду дало је одређене резултате. У овом сегменту постоји простор за унапређење. Наставиће се даље јачање пореске администрације доследним спровођењем Програма трансформације Пореске управе у циљу побољшања наплате прихода. Прогнозира се да би побољшање ефикасности наплате, у наредном четворогодишњем периоду, омогућило повећања прихода од ПДВ од 1,8% БДП.

Пројекција прихода од акциза сачињена је на основу важеће акцизне политике и пројектоване потрошње акцизних производа (нафтни деривати, дуванске прерађевине, алкохол, кафа и електрична енергија). У оквиру акцизне политике код дуванских производа, у наредном средњорочном периоду очекује се даље постепено усклађивање са директивама ЕУ. То подразумева доношење средњорочног плана поступног повећавања акцизног оптерећења. Код цигарета оно ће бити усмерено кроз постепено повећање акциза, како би се у прихватљивом временском року достигао ЕУ минимум од 1,8 евра по паклици. Неопходно је да ове промене буду пажљиво дизајниране, како би се избегле промене у структури и обиму потрошње које би угрозиле буџетске приходе, али и како не би биле супротне циљевима јавне здравствене политике. У наредном периоду је за потребе пројекције прихода од акциза, услед опрезности, предвиђен даљи пад легалног тржишта дуванских производа у просеку од око 3% годишње. Уколико дође до наставка побољшања услова на тржишту дуванских производа и смањења сиве економије постоји одређени „позитивни ризик“ у погледу наплате овог облика прихода.

За разлику од дуванских производа ситуација на тржишту нафтних деривата је знатно мање волатилна. Боља контрола и ефекти маркирања нафтних деривата и приближавање цена деривата ценама у региону сузбили су могућност и исплативост нелегалних активности. У наредним годинама, услед опрезности, није претпостављен наставак раста потрошње нафтних деривата, међутим, може се очекивати да ће раст приватне потрошње и убрзање економске активности допринети расту потрошње, што већ потврђују подаци о наплати акциза у 2016. години. И у овом случају постоји одређени „позитивни ризик“ по питању наплате прихода уколико се настави тренд раста тржишта нафтних деривата.

Приходи од акциза на алкохолна пића, кафу и електричну енергију су пројектовани у складу са постојећом структуром потрошње. Тренутни номинални износи акциза на алкохолна пића и кафу усклађени су са очекиваним износима стопе инфлације у средњорочном периоду. Током 2015. године уведена је *ad valorem* акциза од 7,5% на вредносно изражену потрошњу електричне енергије. За период 2017–2019. године приход од ове акцизе на годишњем нивоу планиран је у износу од око 15 млрд динара узимајући у обзир тренутну годишњу потрошњу и важеће цене.

Главне детерминанте за пројекцију прихода од царина су кретање увоза и девизног курса. Приходи од царина у 2016. години чине 0,9% БДП и може се очекивати да се у будућности задрже на овом нивоу. Имајући у виду очекивано кретање потрошње, девизног курса, као и завршетак процеса усклађивања царинских тарифа услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању планирано је постепено номинално повећање ових прихода, док се не предвиђа промена учешћа прихода од царина у БДП у предстојећем периоду.

Најзначајнији порески облик међу осталим пореским приходима чини порез на имовину, чије учешће износи 70% у овој групи пореских прихода. Ови приходи, које чине и порези на употребу, држање и ношење добара, други облици пореза на локалном нивоу итд. пројектовани су у складу са кретањем инфлације, будући да је инфлаторна компонента уграђена у значајан део ових пореских облика. Ниво ових прихода је релативно стабилан и реакције на пад економске активности нису у већој мери изражене. У наредном средњорочном периоду учешће осталих пореских прихода се стабилизује.

Непорески приходи су врло хетерогена категорија са различитим кретањима по појединим облицима. Непорески приходи смањују учешће у БДП током средњорочног периода, након скока у 2015. и 2016. години. Овај скок је резултат уплате средстава по основу смањења зарада у јавном сектору (јавна предузећа и локалне самоуправе), већих прихода од дивиденди и добити од јавних предузећа, као и увођење накнаде за обавезне резерве нафте. Предвиђено је смањење учешћа непореских прихода у БДП, са 5,6% БДП колико се очекује у 2016. години на 4,4% колико се очекује да ће износити у 2019. години. Разлози за пад пројектованог учешћа у наредном периоду су искључење из базне 2016. године свих оних прихода који се не сматрају структурним тј. трајним, што се највише односи на ванредне категорије непореских прихода. Поједини непорески приходи индексирају се са оствареном инфлацијом у претходној години, остали прате промену у вредности основе на које се примењују и услед тога се коригују пројектованом инфлацијом, док део чине једнократне уплате у буџет (ванредни непорески приходи). Редовни непорески приходи обухватају различите таксе, накнаде, казне, приходе органа и организација и све остале приходе који се остварују устаљеном динамиком током године, у приближно сличним износима на месечном нивоу уз одређене сезонске варијације. 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 уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, емисионе премије, итд.

Процесом приближавања државе чланству у ЕУ повећавају се средства из ИПА фондова која могу да се користе, тако да ова средства чине преовлађујући део прихода од донација. У пројектоване износе по основу донација укључена су и средства по основу секторске буџетске подршке ЕУ.

Рестриктивна фискална политика у комбинацији са добрим макроекономским перформансама довела је до стварања фискалног простора у периоду од 2017. до 2019. године који се, између осталог, може искористити за нове политике на расходној страни. Главни елемент фискалне консолидације била је корекција расходне стране. Највећи део прилагођавања односио се на расходе за запослене и пензије с обзиром да ове две ставке чине више од 50% укупних расхода. Добри резултати консолидације огледају се и у смањењу расхода за камате с обзиром на мање потребе за задуживањем. Осим тога, смањењу расхода допринеће завршетак процеса реструктурирања друштвених предузећа, решавање питања неефикасних јавних предузећа и стабилизација финансијског сектора. Свакако би било значајно да се један део расположивих средстава искористи за повећање капиталних инвестиција као битне компоненте развоја привреде.

Фискална кретања у протекле две године и изгледи у наредном периоду дозвољавају промену структуре расхода у корист развојне компоненте буџета, пре свега повећање капиталних издатака. Структура расхода је тренутно неповољна с обзиром да значајан део чине обавезе проистекле из неефикасног пословања сегмената јавног сектора, као што су субвенције и отплате по основу гаранција, затим високе камате, а недовољна је реализација капиталних инвестиција. Социјална компонента буџета се може побољшати бољим

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

таргетирањем програма социјалне помоћи и већим издвајањем за функције здравства и просвете. До 2019. године плате и пензије ће се стабилизирати у смислу учешћа у БДП што ће бити још један од фактора који ће омогућити праведнију прераспodelу дохотка уз смањење притиска на јавне финансије.

Табела 13. Укупни расходи у периоду 2015–2019. године, % БДП

опис	извршење	процена	пројекција		
	2015	2016	2017	2018	2019
ЈАВНИ РАСХОДИ	45,6	45,4	44,1	42,9	42,1
Текући расходи	41,9	41,3	40,0	38,5	37,4
Расходи за запослене	10,4	10,1	9,9	9,3	9,2
Куповина робе и услуга	6,4	6,8	6,8	6,8	6,8
Отплата камата	3,2	3,3	3,1	3,0	2,7
Субвенције	3,3	2,9	2,4	2,3	2,2
Социјална помоћ и трансфери	17,6	17,0	16,5	15,8	15,4
од чега пензије	12,2	11,8	11,6	11,1	10,8
Остали текући расходи	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Капитални расходи	2,8	3,1	3,3	3,5	3,6
Нето буџетске позајмице	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Отплата по основу гаранција	0,7	0,9	0,8	0,5	0,3
Фискални простор	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8

Извор: МФИН

Смањење зарада, забрана запошљавања и рационализација броја запослених у јавном сектору су мере које су највише допринеле смањењу расхода и успеху фискалне консолидације. Примена ових мера деловала је на снижавања учешћа зарада у БДП са око 12% у 2014. години на 10% у 2016. години, а у наредном периоду и на скоро 9% БДП. Законом о буџетском систему предвиђено је снижавање нивоа зарада до 7% БДП, међутим чини се да је тако таргетиран ниво зарада постављен доста ниско. Просечан ниво зарада опште државе у ЕУ је око 10% БДП, а најнижи 8%, те је за Србију адекватно учешће зарада од 9–9,5% БДП, што би било достигнуто већ 2018. године.

Вишак и неповољна структура запослених проблеми су који су дуго узроковали неефикасност јавног сектора и представљали терет за читаву привреду. Почетни план рационализације запослених у јавном сектору предвиђао је смањење броја запослених за 75.000 закључно са 2017. годином. Након опсежних анализа броја и структуре запослених у свакој од области јавног сектора план је ревидиран на смањење броја запослених за 25.000–30.000. Последњи податак је да је број запослених смањен за око 22.000 у односу на крај 2014. године, а за 2017. годину предвиђено је смањење броја запослених за још око 5.000. У 2018. години није предвиђено додатно смањење броја запослених, али ће постојати пренети ефекти рационализације из 2017. године. Током 2016. године започета је свеобухватна реформа система зарада која за циљ има обезбеђење правичности и смањење разлика између запослених у јавном сектору, али не би значајно требало да утиче на укупну масу зарада. Очекује се да се до краја 2017. године усвоје пратећи прописи који уређују ову област. Плате делу запослених у јавном сектору биће повећане за 3–6% у 2017. години. Ради се о запосленима у здравству, просвети, војсци, полицији, култури и делу запослених у правосуђу. Ефекат ове мере је око 0,2% БДП на дефицит опште државе.

Учешће расхода за робе и услуге већ годинама се креће у распону између 6,3% и 6,8% БДП. У 2016. години је висок ниво ових издатака резултат методолошких промена на нивоу локалних самоуправа којима је проширен обухват за део прихода и припадајућих расхода. За ову категорију расхода предвиђена је стабилизација учешћа на 6,8% БДП до 2019. године. Достижање овог циља олакшаће и нови Закон о финансирању локалне самоуправе којим би се највише обезбедиле уштеде управо на овој расходној ставци, почевши од 2017. године.

Смањење расхода за камате један је од најбољих показатеља успеха фискалне консолидације. Изузетно висок ниво јавног дуга и високи фискални дефицити довели су до тога да камате постану једна од најзначајнијих расходних ставки, а свакако ставка са најбржим растом. Очекује се да ће ниво камата достићи врхунац ове године и након тога ће почети постепено смањивање њиховог учешће у БДП. У 2019. години ниво расхода за камате ће пасти испод 3% БДП. Добри резултати у 2015. и 2016. години, у смислу нижих дефицита, омогућили су мање потребе за задуживањем. Дошло је до преокретања тренда кретања камата тако да се већ у 2017. години може очекивати и номинално снижење расхода за камате. Побољшање позиције Србије на међународном финансијском тржишту довешће до даљег смањивања износа камата.

Социјална помоћ и трансфери становништву представљају највећу расходну категорију буџета опште државе. Смањење износа пензија и реформа пензионог система дали су значајан допринос смањењу учешћа расхода за пензије у БДП. Њихово учешће у БДП пашће са 13% у 2014. години на око 10,8% у 2019. години. Осим номиналног смањења пензија оваквој путањи допринео је и изостанак индексације, као и измене пензионог система које су усвојене током 2014. године. У 2016. години пензије су повећане за 1,25%, а у 2017. години биће веће за 1,5%. Ефекат повећања пензија у 2017. години износи око 0,2% БДП. Од 2018. године пензије ће бити индексирани у складу са Законом о буџетском систему. Према овом закону пензије би требало да буду на нивоу од 11% БДП што потврђује и овај фискални оквир. Остали облици социјалних давања и трансфера становништву у наредном периоду усклађиваће се применом прописане индексације, текућих и планираних измена политика у овој области и са пројектованим бројем корисника. Током 2015. и 2016. године повећано је трошење средстава за одређене видове социјалне помоћи с обзиром на спровођење мера фискалне консолидације. Ово подразумева средства за отпремнине, веће накнаде за незапосленост и могуће веће издвајање за пензије. И у 2017. години предвиђен је део средстава за ове намене. Учешће расхода за социјална давања опада са 17,6% БДП, колико је износило у 2015. години на 15,4% у 2019. години.

Фискално прилагођавање у посматраном периоду добрим делом ће се спровести смањењем средстава за субвенције. У 2016. години укинута је субвенционисање земљишта површине веће од 20 хектара, као и државног земљишта које је издато у закуп. У наредном трогодишњем периоду предвиђено је и смањење субвенција за „Железнице Србије“ а.д. односно „Инфраструктура железнице Србије“ а.д. и „Србија Воз“ а.д. по основу реструктурирања ових предузећа и рационализације броја запослених. У 2017. години очекује се затварање једног броја рудника који послују у саставу ЈП ПЕУ „Ресавица“, те последично и смањење броја запослених у овом предузећу. Ово предузеће ће следеће године добити субвенције у износу од 5,1 млрд динара, од чега се 0,6 млрд динара односи на трошкове затварања рудника. Након тога ће доћи до смањења износа субвенција, а у случају проналаска адекватног решења за ово предузеће, и до потпуног укидања његовог субвенционисања. С обзиром на процес реструктурирања јавних предузећа и некадашњих друштвених предузећа смањења субвенција ће бити и по овом основу. Смањење субвенција које служе као помоћ неефикасним сегментима јавног сектора омогућило би повећање оног дела субвенција које представљају праве подстицаје привреди и које би довеле до убрзања привредних активности.

Категорије осталих текућих расхода чине различити издаци, као што су дотације невладиним организацијама, политичким партијама, верским и спортским организацијама, казне, накнада штете итд. У протеклом периоду ниво ове категорије је био око 1% БДП, једино је у 2014. години учешће ових расхода у БДП повећано на 1,4% због накнаде штете узроковане катастрофалним поплавама. Ефекти Закона о финансирању локалне самоуправе би требало да се одразе у већој мери и на ову расходну категорију. До 2019. године ови расходи ће бити на нивоу од 1,2% БДП.

Капиталне инвестиције су расходна категорија која има највећи утицај на привредну активност и представљају приоритетну област. Ниво учешћа капиталних инвестиција у БДП који је у претходном периоду био око 3% се сматра недовољним и пожељно је повећање на бар 4%. Смањењем текуће потрошње сектора државе створио се фискални простор који би се морао делом искористити за повећање инвестиција. Код капиталних издатака присутно је неефикасно и недовољно коришћење средстава из потписаних међународних кредита који се не повлаче у довољној мери. Најзначајнији инфраструктурни радови су на Коридорима 10 и 11 који се углавном финансирају из међународних кредита. Искоришћењем дела фискалног простора за капиталне инвестиције њихов ниво би могао бити и већи од 3,6% БДП колико је тренутно предвиђено у 2019. години.

Буџетске позајмице представљају средства која се, у највећој мери, дају за обезбеђење ликвидности и докапитализацију државних предузећа и банака. Ови расходи су значајно повећани у периоду од 2012. до 2014. године због решавања проблема државних банака. Овome треба додати и преузимање дуга авио компаније ЈАТ и обезбеђење ликвидности ЈП „Србијагас“. Новина у 2017. години су издаци за текућу ликвидност РТБ Бор у износу од 2 млрд динара. С обзиром да се не очекују нови проблеми у банкарском сектору и да је један од приоритета у наредном периоду реформа јавних предузећа, очекује се стабилизација ових расхода на нивоу од 0,05% БДП.

Отплата по основу издатих гаранција и плаћање гаранција по комерцијалним трансакцијама представљају обавезе по основу дуга јавних предузећа које је републички буџет преузео на себе, с обзиром да те компаније нису могле да их извршавају. Ови расходи представљају велики терет за буџет с обзиром на дугогодишње неефикасно пословање великог броја државних предузећа и привредних друштава. Највећи издаци по овом основу односе се на ЈП „Србијагас“, „Железнице Србије“ а.д, Железару Смедерево а.д, ЈАТ и Галенику а.д. Треба напоменути да се значајна средства по овом основу плаћају и за ЈП „Путеви Србије“, али да се ови издаци класификују као класична отплата дуга с обзиром да је ово предузеће део опште државе. Слично као и код буџетских позајмица и овде ће доћи до снижавања значаја ових расхода уколико се на прави начин реше проблеми неефикасности јавних предузећа. Планом отплате предвиђено је значајно смањење већ у 2017. години, док ће у 2019. години ови расходи износити само око 0,3% БДП.

4. Фискални ризици

Србија се у претходним годинама суочила са значајним расходима који су резултат реализованих фискалних ризика. Реч је пре свега о отплатама по основу отплата по основу гаранција, исплатама по основу судских одлука, решавање питања државних финансијских институција, преузимање негарантованих дугова јавних предузећа у јавни дуг и сл.

Фискални ризици представљају изложеност јавних финансија одређеним околностима које могу проузроковати краткорочна и средњорочна 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.

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.

Макроекономске претпоставке и осетљивост фискалних агрегата

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

Негативни сценарио који у наредном периоду подразумева пад привредне активности или мањи раст, довео би до значајног смањења прилива капитала и смањења спољнотрговинске размене. У том случају дошло би до мањих прихода, и последично већег дефицита, уколико се не би ишло на додатно прилагођавање на расходној страни. У складу са оценама осетљивости фискалног баланса, свака промена реалног раста за 1 п.п. БДП доводи до промене фискалног резултата од око 0,36% БДП. У случају да се у наредном трогодишњем периоду остваре ниже стопе реалног раста БДП (по 1 п.п. мање просечно годишње) од планираних, кумулативно повећање фискалног дефицита би износило преко 40 млрд динара.

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

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

Државне гаранције

Гаранције издате од стране државе утичу на висину јавног дуга, али и на висину дефицита, уколико отплату по кредиту уместо првобитног дужника преузме држава. Издате гаранције су према дефиницији одређеној Законом о јавном дугу³ део индиректних обавеза и у укупном износу се укључују у јавни дуг⁴. Индиректне обавезе (издате гаранције од

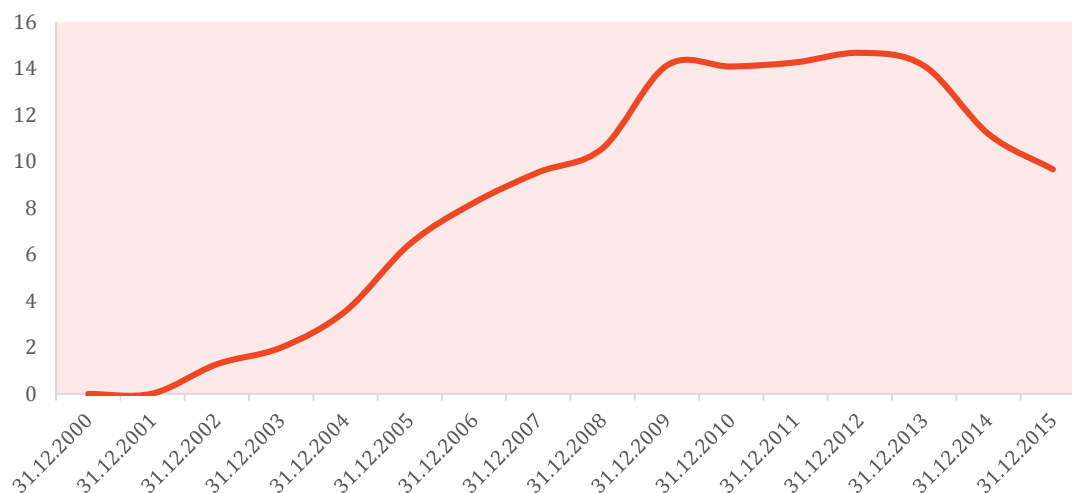
³ Закон о јавном дугу "Сл. гласник РС", бр.61/2005, 107/2009, 78/2011 и 68/2015.

⁴ 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

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

стране Републике Србије) су учествовале са 9,7% у укупном јавном дугу, према националној методологији, на крају 2015. године. Највеће учешће ових обавеза у јавном дугу, нешто изнад 14% у просеку забележено је између 2009. и 2013. године.

Учешће индиректних обавеза у јавном дугу Републике Србије, %



На крају 2015. године стање дуга по основу издатих гаранција износило је 2,4 млрд евра, односно 7,2% БДП. Стање дуга по овом основу смањено је за нешто више од 300 милиона евра.

Табела 14. Стање дуга по основу издатих гаранција у мил. евра

Корисник	31.12.2015.	30.09.2016.
ЈП Србијагас	644,8	480,5
ЈП Путеви Србије	456,8	433,9
Железнице Србије а.д.	346,0	311,3
Air Serbia a.d. Beograd	32,7	27,0
Галеника а.д.	57,5	44,8
ЈП ЕМС	45,7	42,1
ЈП ЕПС	172,7	179,0
Грађевинска дирекција Србије	0,0	0,0
РТБ Бор	140,6	122,8
Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе	25,9	18,7
ЈП Југоимпорт - СДПР	38,0	33,5
ФИАТ доо	127,3	111,7
Аеродром „Никола Тесла“	7,3	6,8
ЈАТ Техника д.о.о.	4,8	4,8
ЈП Емисиона техника и везе	12,8	16,6
Јединице локалне власти (градови и општине)	243,5	244,1
Фонд за развој	21,3	5,9
АОФИ	19,6	7,8
УКУПНО	2.397,1	2.091,2

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

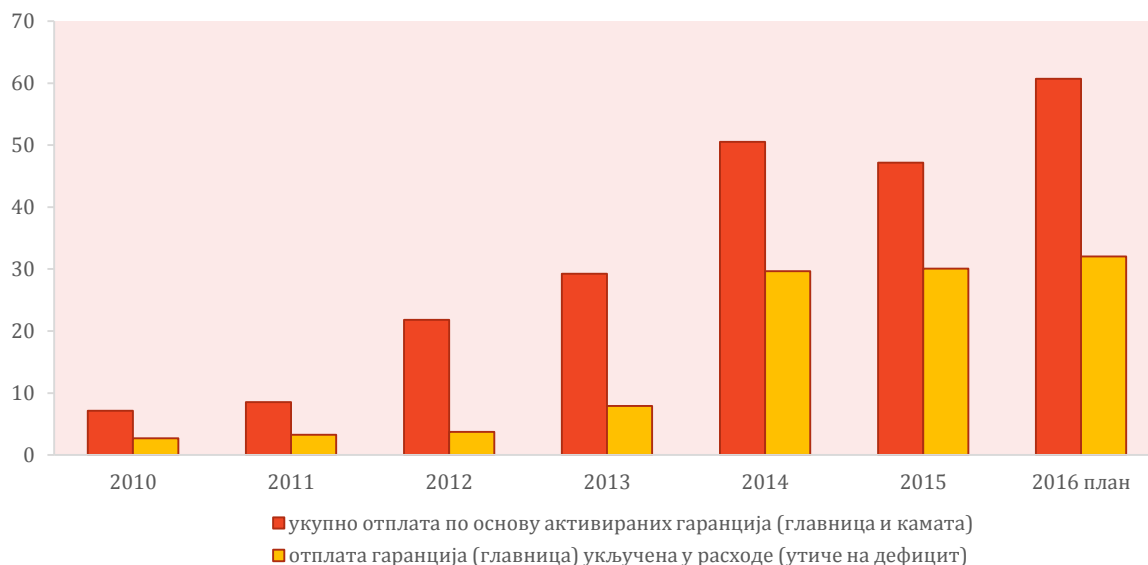
Укупна планирана отплата по овом основу у 2016. години износи 61 млрд динара. Рачуноводствена методологија, до 2014. године, није у расходе укључивала отплате по основу

из Матрихте, само активирани гаранције. Домаће законодавство, по овом питању има конзервативнији приступ, и све издате гаранције укључује у јавни дуг.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

гаранција⁵. Од 2014. године део ових расхода је укључен у расходе буџета⁶. Независно од буџетског и рачуноводственог приказа, дуг који уместо главног дужника плаћа држава повећава укупне потребе за задуживањем.

Отплата дуга по основу гаранција, млрд динара



Табела 15. Укупно плаћене обавезе по основу гаранција по корисницима, млрд динара

Корисник	2015			2016 (до 30.9.)		
	Главница	Камата	Укупно	Главница	Камата	Укупно
ЈП Србијасас	17,6	3,7	21,3	17,8	2,5	20,3
ЈП Путеви Србије	4,0	1,8	5,8	3,9	1,7	5,6
Железнице Србије а.д.	5,5	0,9	6,4	5,2	0,6	5,8
ЈАТ	1,2	0,2	1,5	0,7	0,1	0,8
Галеника а.д.	2,1	0,5	2,6	1,6	0,3	1,9
Локална самоуправа	0,2	0	0,3	0,2	0,0	0,2
Железара Смедерево	3,3	0	3,3	2,8	0,0	2,8
РТБ Бор	0,4	0,2	0,6	0,0	0,0	0,0
Други корисници	5,4	0	5,4	0,0	0,0	0,0
УКУПНО	39,8	7,4	47,2	32,2	5,3	37,4

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

Растући индиректни дуг, те укључивање дела отплата по основу гаранција у буџетске расходе, и повећање дефицита по том основу, повећали су свест о растућим фискалним ризицима који произилазе из издатих гаранција. С тога 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,

⁵ 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.

⁶ 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“).

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

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. Нове гаранције у 2015. издаване су ограничено, само за кредите који су у функцији јавних инвестиција. Гаранције су издате предузећу ЈП „Србијагас“ за изградњу гасовода Александровац–Тутин у износу од 20 мил. евра и ЈП ЕПС за финансијско реструктурирање у износу од 200 мил. евра⁷. Годишњим буџетом за 2016. годину планирано је издавање гаранција највише до 140 мил. евра, и то за кредите за инфраструктурне пројекте⁸.

Табела 16. План издавања гаранција у 2016. години

Табела 10: План подмиња гаранција у 2016. години				
Ред. број		Износ у динарима	Оригинална валута	Износ у оригиналној валути
Немачкој развојној банци (KfW)				
1.	ЈП Електропривреда Србије – Измена система за транспорт пепела и шљаке, ТЕНТ А	5.512.500.000	EUR	45.000.000
2.	ЈП Електропривреда Србије – Програм за обновљиву енергију – Ветропарк Костолац	9.800.000.000	EUR	80.000.000
3.	ЈП Електромрежа Србије а.д. – Енергетска ефикасност у преносним системима (Фаза I- Трансбалкански коридор)	1.837.500.000	EUR	15.000.000
УКУПНО:		17.150.000.000	EUR	140.000.000

Извор: МФИН

План отплате по основу гаранција (укупно главница и камата) у 2016. години износи 61 млрд динара, од чега се у расходе који утичу на дефицит укључује 32 млрд динара за отплату главнице по гаранцијама. Структура издатака за отплату главнице по основу гаранција који се укључују у расходе буџета приказана је у следећој табели.

Табела 17. План отплате по основу гаранција у 2016. години (део укључен у расходе буџета) у млрд динара

Корисник	износ
Фонд за развој РС (Железара Смедерево)	3,9
ЈАТ	1,2
Галеника а.д.	2,1
Железнице Србије а.д.	7,0
ЈП Србијагас	17,8
Други корисници	0,4
УКУПНО	32,3

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг, Закон о буџету за 2016. годину

⁷ Нове индиректне обавезе Републике Србије по основу датих гаранција у 2015. години регулисане су следећим законима: 1) Закон о потврђивању Уговора о гаранцији (Пројекат реструктурирања ЈП ЕПС) између Републике Србије и Европске банке за обнову и развој, у износу до 200.000.000,00 евра, објављен је у „Службеном гласнику РС – Међународни уговори“, број 23/2015. године 2) Закон о давању гаранције Републике Србије у корист Societe Generale Banka Srbija a.d. Beograd, за измиривање обавеза Јавног предузећа „Србијагас“ Нови Сад по основу уговора о дугорочном кредиту за изградњу разводног гасовода Александровац – Брус – Копаоник – Рашка – Нови Пазар – Тутин, у износу до 20.000.000,00 евра, објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 112/2015.

⁸ Укупан износ гаранција планиран Законом о буџету износи 360 мил. ЕУР укључује и 220 мил. ЕУР за издавање гаранција за ЈП ЕПС и ЈП „Србијагас“ које су издате у 2015. години.

Отплата по основу гаранција ће одступити у односу на износ планиране буџетом за 2016. годину. Извршење буџета по овом основу у септембру је достигло планирани износ. Узрок оваквог кретања је позитивне природе, а односи се на превремену отплату гарантованог износа дуга (дугови предузећа „Галеника“ а.д. и ЈП „Србијагас“) чиме се остварују значајније уштеде на страни расхода за камате у наредном периоду. Планом је предвиђено да ЈП „Србијагас“ самостално отплаћује део дуга према својим повериоцима, што се није у потпуности остварило. Поред побољшања ликвидносне позиције овог предузећа оно још није у могућности да потпуно самостално извршава своје обавезе.

Стање и структура јавног дуга по основу индиректних обавеза, те растући буџетски трошкови по основу гаранција указују да постоје значајни фискални ризици који се могу материјализовати у наредних неколико година. У наредним годинама такође је планирана отплата по основу гаранција, али са опадајућим трендом тако да њихово учешће у БДП опада са 0,9% БДП у 2016. години на 0,3% БДП у 2019. години. Захваљујући предузетим мерама у претходном периоду, као и преговорима са домаћим пословним банкама у којима су снижене каматне стопе по основу гарантованих обавеза ЈП „Србијагас“ и „Галеника“ а.д, смањена је изложеност српских јавних финансија према овом ризику⁹.

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.

Преузимање обавеза у јавни дуг Републике Србије

Значајан извор ризика за јавне финансије представља преузимање обавеза државних и јавних предузећа што директно утиче на раст јавног дуга и дефицита државе. У претходном периоду у више наврата долазило је до преузимања обавеза јавних и државних предузећа. Преузимање обавеза, директно повећава јавни дуг у износу у коме су преузете обавезе дужника. Истовремено, тај износ постаје расход буџета и тако утиче на повећање дефицита опште државе.

Поред преузимања обавеза јавних и државних предузећа, на повећање јавног дуга и дефицита по овом основу утицале су и судске одлуке, али и неадекватно планирање одређених расхода (субвенција). У претходној години на повећање дуга и дефицита утицале су и одлука Уставног суда о повећању пензија војним пензионерима, те неадекватно планирање субвенција пољопривредницима, што је проузроковало да се дуг по овом основу укључи у јавни дуг и у ратама исплати пољопривредницима.

Табела 18. Преузимање обавеза у јавни дуг, млрд динара

опис	2015
ЈП Србијагас	23,4
Војни пензионери	10,0
Субвенције за пољопривреду	10,1
УКУПНО	43,5

Извор: МФИН

⁹ Евро деноминирани кредити резидуалне рочности испод две године од 18.11.2016. године имају каматну стопу 1,75%+тримесечни Еурибор; Евро деноминирани кредити резидуалне рочности изнад две године од 18.11.2016. године имају каматну стопу 2,75%+тримесечни Еурибор; кредити деноминирани у америчким доларима од 18.11.2016. године имају каматну стопу 3,00%+тримесечни УСД Либор

До краја 2016. године, у склопу финансијског реструктурирања ХИП „Петрохемије“ планирано је преузимање обавеза ове компаније у јавни дуг у износу од 105 мил. евра, што је и договорено у оквиру програма са ММФ. Преузимањем дуга уз финансијско реструктурирање компаније, елиминишу се могући фискални ризици и будући буџетски трошкови за подршку овом предузећу.

Јавна предузећа

Пословање јавних предузећа представља значајан извор фискалних ризика, како на страни буџетских прихода, тако и на страни расхода. Јавна предузећа се у пословању суочавају са бројним проблемима, од наплате потраживања, до редовног измиривања обавеза према 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, који запошљава близу 79 хиљада људи. Јавна предузећа се оснивају као друштва за обављање делатности од општег интереса. Њихов рад уређен је новим Законом о јавним предузећима, усвојеним 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).

У циљу умањења фискалних ризика повезаних са пословањем јавних предузећа покренути су процеси реструктурирања највећих јавних предузећа („Железнице Србије“ а.д, ЈП ЕПС и ЈП „Србијас“). Целокупан процес се спроводи у сарадњи за водећим светским финансијским институцијама – ММФ, Светском банком и Европском банком за обнову и развој, 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.

Кључни финансијски показатељи пословања јавних предузећа

Резултати пословања јавних предузећа у 2015. години

Укупан капитал републичких јавних предузећа¹⁰ на крају 2015. године износио је 1.530 млрд динара, док је нето губитак у 2015. години реализован у износу од 3,6 млрд динара.

Табела 19. Главни финансијски показатељи пословања јавних предузећа*, млрд динара

опис	2014	2015
Укупна имовина	2.400,0	2.487,1
Сопствени капитал	1.557,0	1.530,2
Укупни приходи	465,9	498,8
Нето добит (губитак)	-65,3	-3,6
Субвенције	26,4	23,6

¹⁰ Финансијски показатељи приказани у табелама су добијени на бази података из кварталних извештаја које јавна предузећа достављају Министарству привреде

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

опис	2014	2015
Субвенције, без ЈП „Путеви Србије”	19,0	16,7
Принос на сопствени капитал (ROE), у %	-4,2%	-0,2%
Принос на укупна средства (ROA), у %	-2,7%	-0,1%
Субвенције, као % укупних прихода	5,7%	4,7%

Извор: Званични финансијски извештаји објављени на сајту АПР

*збирни подаци се односе на предузећа наведена у табели 20.

Пословање републичких јавних предузећа је значајно унапређено у 2015. години. Иако је реализован нето губитак у износу од 3,6 млрд динара, он је знатно нижи у односу на претходну годину, када је износио 65,3 млрд динара.

Број предузећа која примају субвенције смањен је са 21 на 20. Примљене субвенције смањиле су учешће у структури прихода јавних предузећа и у 2015. години чине 4,7% укупних прихода. Одређене субвенције имају капитални карактер као што су субвенције за „Путеви Србије”, у износу од 6,9 млрд динара, које су намењене реконструкцији путне инфраструктуре.

Табела 20. Преглед појединих позиција финансијских извештаја за 2015. годину

Јавно предузеће	Нето резултат, хиљаде динара	Укупна имовина, хиљаде динара	Капитал, хиљаде динара	RoA, %	RoE, %
ЈП ЕПС (група)	6.986.344	1.091.126.511	781.376.116	0,7	0,9
ЈП Србијагас	2.963.854	128.958.465	-68.559.132	2,4	-
Србија Карго а.д.	63.223	26.570.817	18.882.612	0,2	0,3
Србија Воз а.д.	-876.158	32.575.413	27.518.264	-2,7	-3,2
Инфраструктура ЖС а.д.	-1.975.962	241.383.339	216.471.307	-0,8	-0,9
Железница Србије а.д.*	-8.483.272	24.673.946	-55.672.075	-5,1	-
ЈП Путеви Србије	-9.597.720	528.624.223	404.150.235	-1,8	-2,3
Коридори Србије д.о.о.	0	90.943.731	500	0,0	0,0
ЈП Електромрежа Србије а.д.	2.846.912	92.927.409	58.912.336	3,1	4,8
ЈП ПЕУ Ресавица	-1.435.652	8.368.833	-5.353.310	-17,8	-
ЈП Пошта Србије	3.128.267	34.115.664	25.825.335	9,1	12,2
ЈП Југоимпорт СДПР	2.008.291	32.447.664	7.986.711	6,8	27,1
ЈП Транснафта	125.528	4.714.235	4.483.276	2,7	2,8
ЈП Србијашуме	384.596	64.618.535	60.595.448	0,6	0,6
ЈП Србијаводе	14.368	18.703.079	5.229.832	0,1	0,3
ЈП Скијалишта Србије	54.329	10.281.839	2.578.563	0,5	2,1
Државна лутрија Србије д.о.о.	40.116	2.130.965	1.106.092	1,9	3,6
ДИПОС д.о.о.	168.427	895.315	721.352	20,2	24,6
ЈП Службени гласник	11.623	3.043.958	2.507.104	0,4	0,5
ЈП Завод за уџбенике	2.533	3.221.962	3.021.313	0,1	0,1
ЈП Емисиона техника и везе	2.222	5.169.717	1.867.336	0,1	0,1
ЈАТ Техника д.о.о.	18.411	2.507.750	937.483	0,7	2,0
ЈП за склоништа	-180.452	14.505.322	13.390.228	-1,2	-1,3
ЈП Стара планина	26.989	4.587.861	3.195.548	0,6	0,8
ЈП Нуклеарни објекти Србије	274	374.862	201.202	0,1	0,1
ЈП НП Тара	14.854	8.158.041	8.031.044	0,2	0,2
ЈП НП Фрушка Гора	3.159	2.381.181	2.190.497	0,1	0,1
ЈП НП Ђердап	6.444	4.784.235	4.691.254	0,1	0,1
ЈП НП Копаоник	7.955	3.655.518	3.615.207	0,2	0,2
Парк природе Мокра гора д.о.о.	288	191.879	9.962	0,2	5,8
Резерват Увац д.о.о.	278	41.871	12.404	0,7	2,3
Просветни преглед д.о.о.	19.050	61.693	52.135	35,9	43,1
ЈП Мрежа мост	8.344	29.959	13.334	29,0	78,8
Парк Палић д.о.о.	2.110	152.516	2.781	1,4	104,9

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Јавно предузеће	Нето резултат, хиљаде динара	Укупна имовина, хиљаде динара	Капитал, хиљаде динара	RoA, %	RoE, %
НИЈП Панорама Приштина	42	1.248	60	1.2	1.9
Тврђава Голубачки град д.о.о.	-1	4.648	550	-0,0	-0,2
Метохија д.о.о.	1.491	14.486	5.486	16,1	31,5
ЈП Танјуг	34.119	179.975	158.252	19.1	25.9
Укупно	-3.604.648	2.487.128.665	1.530.156.632	-0,1	-0,2

* Нето резултат „Железнице Србије“ а.д. садржи у себи нето резултат заједничког предузећа до 10. августа 2015. и нето резултат издвојеног четвртог предузећа „Железнице Србије“ а.д. од 10. августа 2015. до 31. децембра 2015. године

Извор: Званични финансијски извештаји објављени на сајту АПП

Резултати пословања јавних предузећа у 2016. години

У 2016. години је настављен позитиван тренд пословања републичких јавних предузећа, збирно посматрано.

У следећој табели су приказани прелиминарни резултати пословања за првих 9 месеци 2016. године.

Табела 21. Прелиминарни резултати пословања јавних предузећа* за првих девет месеци 2016. године, млрд динара

Показатељи пословања	30.09.2016 реализација
Пословни приходи	317,9
Оперативни трошкови	229,3
EBITDA	88,6
Амортизација	40,8
Пословни резултат (EBIT)	47,8
Резултат пре пореза	31,1
Нето резултат	22,5
Примљене субвенције	18,7

*збирни подаци се односе на предузећа наведена у табели 20.

Реализовани резултати пословања су значајно бољи, како у односу на план, тако и у односу на исти период претходне године. Нето резултат утврђен за првих девет месеци је добит у износу од 22,5 млрд динара. Највећи утицај на све посматране величине има ЈП „Електропривреда Србије”, као највеће јавно предузеће по свим параметрима. Ово предузеће је за првих девет месеци остварило добит у висини од 15,3 млрд динара.

Уплата добити у буџет Републике

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

Приходи буџета по основу уплате добити јавних предузећа, како редовне, тако и из нераспоређене добити претходних година, у 2015. години износила су 1,1% укупних

буџетских прихода¹¹. Буџетом за 2015. годину, одређено је да су републичка јавна предузећа дужна да уплате у буџет 50% од остварене добити у претходној години. Иста обавеза постоји и за друштва капитала за припадајући део добити држави као једном од власника. Поред редовне добити Влада је захтевала исплату нераспоређене добити која потиче из периода пре 2013. године, до износа који не би угрозио редовно пословање јавних предузећа. По овом основу (добит јавних предузећа) у буџет је у 2015. години уплаћено око 6,5 млрд динара.

Табела 22. Нето добит ЈП уплаћена у буџет, у млрд динара

	2014	2015
Уплата текуће добити	4,9	4,1
Уплата нераспоређене добити	-	6,5
Укупно	4,9	10,6
% од укупних прихода буџета	0,5	1,1
% од БДП	0,1	0,3

Извор: МФИН

Обавеза за јавна предузећа да уплате најмање 50% добити остварене у претходној години прописана је и Законом о буџету Републике Србије за 2016. годину. Само по овом основу планирана је уплата у буџет у 2016. години у износу од око 5 млрд динара. Првобитни план је премашен и у буџет је закључно са септембром уплаћено 5,5 млрд динара.

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

Банкарски систем и осигурање депозита

Осигурање депозита је механизам очувања финансијске стабилности и заштите депонената. Систем осигурања депозита обезбеђује да се сваком заштићеном депоненту¹² 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.

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

Гаранција исплате осигураних депозита од стране државе, било директно средствима из буџета, или индиректно издавањем гаранција за задуживање Агенције за осигурање депозита, извор је фискалних ризика и могућих фискалних трошкова. У 2014.

¹¹ Укупно уплаћена добит јавних предузећа, јавних агенција и дивиденде друштава капитала, у којим држава има власништво, у 2015. години, износила је 24,8 млрд динара. Овде се задржавамо на добити јавних предузећа са становишта сагледавања фискалних ризика.

¹² Заштићени депоненти су: физичка лица (резиденти и нерезиденти), предузетници (резиденти), микро, мала и средња правна лица (резиденти).

години управо је дошло до остварења оваквог фискалног ризика када је држава обезбедила недостајућа средства за исплату осигураних депозита Универзал банке.

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

Реформа прописа који уређују српски финансијски систем¹³, спроведена 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 Републике Србије, као и организовање и спровођење поступка продаје акција у њима, са Агенције за осигурање депозита на Министарство финансија, почев од 1. априла 2015. године. Такође, 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.

Остварени резултати банкарског сектора Србије на крају четвртог тромесечја 2015. године указују на тренд умереног опоравка профитабилности банака. На крају 2015. године на нивоу банкарског сектора Србије је остварен позитиван нето финансијски резултат пре опорезивања у износу од 9,7 млрд динара, што је за 6,2 млрд динара више од износа нето добитка пре опорезивања оствареног у претходној години¹⁴.

Банкарски сектор у Србији је адекватно капитализован, како са становишта оствареног нивоа показатеља адекватности капитала, тако и са становништва структуре регулаторног капитала. На крају четвртог тромесечја 2015. године показатељ адекватности капитала за банкарски сектор Србије износи 20,89%, што је далеко изнад регулаторног минимума (12%), као и минимума по Базелским стандардима (8%)¹⁵.

Остварени резултати банкарског сектора Србије на крају другог тромесечја 2016. године указују на наставак тренда побољшања профитабилности банака. На дан 30. јун 2016. године на нивоу банкарског сектора Србије је остварен позитиван нето финансијски резултат пре опорезивања у износу од 20,4 млрд динара, што је за 3,5 млрд динара више од износа нето добитка пре опорезивања оствареног у истом периоду претходне године¹⁶.

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

Имплементација мера за решавање питања проблематичних кредита даје резултате. Укупни бруто проблематични кредити банкарског сектора су током другог тромесечја 2016. године смањени за 2,2 млрд динара и на крају јуна износе 404,3 млрд динара. Смањење бруто по основу наплате износило је 19,0 млрд динара а по основу уступања 5,1 млрд динара¹⁷. Имплементација мера из Стратегије за решавање проблематичних кредита значајно

¹³ Народна скупштина усвојила је измене и допуне Закона о Народној банци Србије и Закона о банкама, као и нови Закон о Агенцији за осигурање депозита, Закон о осигурању депозита, Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање. Са изменом сета финансијских закона, наметнуло се и усвајање допуне Закона о министарствима.

¹⁴ Банкарски сектор у Србији – Извештај за IV тромесечје 2015. године, НБС

¹⁵ Банкарски сектор у Србији – Извештај за IV тромесечје 2015. године, НБС

¹⁶ Банкарски сектор у Србији – Извештај за II тромесечје 2016. године, НБС

¹⁷ Банкарски сектор у Србији – Извештај за II тромесечје 2016. године, НБС

је утицала на измену профила трансакција уступања проблематичних кредита. Релативно је повећан обим уступања проблематичних кредита и приметно је промењена структура лица којима се ти кредити уступају (измештање из банкарског сектора).

Смањење ризика и фискалних трошкова повезаних са шемом осигурања депозита подразумева потпуно усаглашавање са европским стандардима у овој области.

Остали фискални ризици

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

Постоје значајни фискални ризици по основу судских одлука, домаћих и међународних судова, казни, накнади штете од стране државних органа. Република Србија је по основу судских одлука у периоду 2009–2015. године из буџета платила 47 млрд динара¹⁸. Дуг војним пензионерима који је преузет у 2015. години у износу од 10 млрд динара, иако по судској одлуци није евидентиран на овим рачунима, рачуноводствено је третиран као отплата дуга, док је у извештајима о фискалним агрегатима опште државе распоређен као расход за социјалну заштиту (пензије). Независно од начина евидентирања овај расход представља реализован фискални ризик по основу судских пресуда. Потенцијалне обавезе могу проистећи и из пресуда међународног суда у Стразбуру по основу тужби радника некадашњих друштвених предузећа (за неисплаћене плате и доприносе), за исплату старе девизне штедне грађанима Босне и Херцеговине и др.

Стално присутан ризик од елементарних непогода и природних катастрофа обавезује улагање у програме превенције како би се умањили потенцијални фискални трошкови за отклањање штете настале по том основу. Србија се у 2014. години суочила са катастрофалним последицама поплава. Укупна штета (са губицима) процењена је на више од 1,7 млрд евра¹⁹. У складу са Законом о отклањању последица поплава у Републици Србији средства за обнову обезбеђивала су се из буџетских извора, на свим нивоима власти, донација, прилога и поклона, задуживањем, финансијском помоћи ЕУ и др. За обнову су обезбеђена бесповратна средства у износу од 220,7 мил. евра и око 300 мил. америчких долара средстава из кредита Светске банке. Имајући у виду стално присутне ризике од елементарних непогода, смањење фискалних ризика који могу настати по овом основу подразумева улагање у превентивне програме. Влада је у децембру 2014. године усвојила Национални програм за управљање ризицима од елементарних непогода, који ће бити реализован у сарадњи са Светском банком, УН и ЕУ. За реализацију програма превенције обезбеђено је, до сада, 70 мил. евра.

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

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

5. 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 следећи²⁰:

$$B = CB + CAB$$

Део фискалног биланса (B) који се аутоматски прилагођава циклчним флукуацијама назива се циклчно прилагођени фискални биланс (CAB), а циљ ове процедуре је изоловање циклчне компоненте фискалног биланса (CB) која је резултат дејства производног јаза. **Стварни фискални биланс биће једнак циклчно прилагођеном у случају да је производни јаз једнак нули, тј. ако је стопа раста реалног БДП једнака потенцијалној.**

За оцењивање циклчно прилагођеног дефицита коришћен је приступ ОЕЦД и то дезагрегирани приступ, што подразумева оцењивање еластичности појединачних категорија циклчно осетљивих прихода и расхода. У анализу је укључена и оцена структурног примарног биланса, добијена корекцијом циклчно прилагођеног примарног биланса за приходе и расходе који су оцењени као једнократни и неструктурни.²¹ Добијени резултати и њихово тумачење у великој мери зависе од дужине коришћене серије у економетријској оцени еластичности, поузданости статистичких података, постојања структурних ломова у серији, промена методологије и обухвата. У пракси се користе разноврсни алати за оцену производног јаза, теоријски методи (*Cobb-Douglas* производна функција) и различити економетријски филтери (*Hodrick-Prescott*, *Band-Pass*, *Kalman* итд.). Избор одређеног метода зависи од доступности, квалитета и дужине серије података итд. Сваки од наведених метода може да произведе у мањој или већој мери другачије резултате, како у погледу величине, временске динамике тако и самог предзнака производног јаза. У сваком случају производни јаз није величина која се може објективно израчунати, већ само оценити, при чему је за правилну анализу поред наведених метода, потребно искористити постулате економске теорије и расположиве информације о економским кретањима. Оцена циклчног фискалног резултата је стога под великим утицајем избора метода и начина за оцену производног јаза. И поред тога, циклчно прилагођени фискални биланс је незаменљив алат у економској анализи и оцени трајне фискалне позиције земље. За потребе ове анализе коришћен је производни јаз добијен употребом *Hodrick-Prescott* филтера.

Циклично прилагођени односно структурни фискални резултат је најбоља мера оцене укупне фискалне позиције земље. Утицај циклуса на фискална кретања није у потпуности могуће искључити, а као што је речено свака од примењиваних метода за оцену производног јаза даје нешто другачије резултате. Ипак, једино се на овај начин може сагледати како порески систем и политика расхода трајно утичу на фискалну позицију земље. Анализа циклуса пружа могућност објективног сагледавања тренутне фискалне позиције земље, и омогућава носиоцима економске политике правовремену реакцију.

Примарни фискални биланс искључује расходе за камате као облик непродуктивног расхода без дејства на кретања у реалном сектору, а кретање циклчно прилагођеног примарног биланса користи се за оцену карактера фискалне политике. Величина расхода за камате у пракси често има контрациклично дејство услед ефекта истискивања приватног сектора са тржишта капитала. Фискални импулс добијен је као разлика између циклчно прилагођеног примарног биланса у текућој и претходној години. При томе,

²⁰ Детаљнији опис коришћене методологије и резултата могу се пронаћи у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину или путем линка <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=8626>

²¹ Овај начин анализе је још увек у зачетку и у сарадњи са релевантним домаћим и међународним институцијама оцена вредности једнократних прихода и расхода ће бити свакако модификована.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

позитиван предзнак означава експанзиван, а негативан предзнак рестриктиван карактер фискалне политике. На графикону Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2006–2019. године могу се уочити периоди експанзивне и рестриктивне фискалне политике, као и величина самог импулса. Фискални импулс представља релативну промену биланса, и има за циљ да анализира дејство фискалне политике на кретање производног јаза и оцену фискалних мултипликатора.

Табела 23. Фискални биланс и компоненте за обрачун циклично прилагођеног биланса у периоду 2005–2019. године, % БДП*

	Производни јаз	Фискални биланс	Примарни фискални биланс	Циклична компонентна фискалног биланса	Циклично прилагођени фискални биланс	Циклично прилагођени примарни фискални биланс	Структурни примарни фискални биланс**	Карактер фискалне политике - фискални импулс
2005	0,2	1,1	2,0	0,1	1,0	1,9	2,2	
2006	-0,1	-1,5	-0,2	0,0	-1,5	-0,1	0,6	2,0
2007	1,5	-1,9	-1,3	0,5	-2,5	-1,9	-1,5	1,8
2008	3,9	-2,6	-2,1	1,5	-4,1	-3,5	-3,6	1,6
2009	-0,9	-4,4	-3,8	-0,3	-4,1	-3,4	-3,5	-0,1
2010	-1,0	-4,6	-3,6	-0,4	-4,2	-3,2	-3,3	-0,2
2011	0,1	-4,8	-3,6	0,0	-4,8	-3,6	-3,8	0,4
2012	-1,0	-6,8	-5,0	-0,4	-6,5	-4,6	-4,6	1,0
2013	1,3	-5,5	-3,1	0,5	-6,0	-3,6	-3,4	-1,0
2014	-1,1	-6,6	-3,7	-0,4	-6,2	-3,3	-2,3	-0,4
2015	-1,4	-3,7	-0,5	-0,5	-3,2	0,0	0,4	-3,3
2016	-0,5	-2,1	1,2	-0,2	-1,9	1,4	1,6	-1,4
2017	-0,2	-1,7	1,4	-0,1	-1,6	1,5	1,6	-0,1
2018	0,2	-1,3	1,7	0,1	-1,4	1,6	1,6	-0,1
2019	0,4	-1,0	1,7	0,1	-1,1	1,6	1,6	0,0

* За период од 2016 - 2019. године приказане су пројектоване вредности.

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

Извор: МФИН

Позитиван ефекат привредног циклуса видљив је у 2007, 2008. и 2013. години, где је присутан позитиван производни јаз. Дејство циклуса је такво да доводи до фискалног резултата који је бољи него што би био да је привреда била на путањи потенцијалног раста.²² Обрнуто, у периоду најизраженије кризе од 2009. до 2012. године утицај циклуса је негативан, производни јаз бележи негативне вредности, а стварни фискални биланс је виши него циклично прилагођени. У 2014. и 2015. години, производни јаз достиже релативно високе

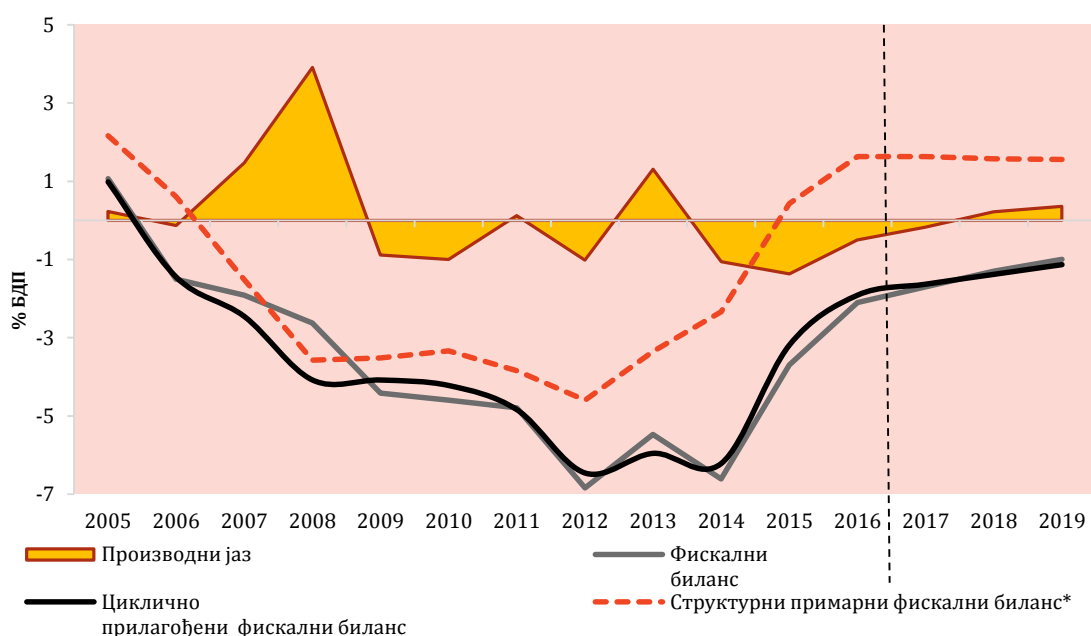
²² Укључивањем производног јаза може се оценити ефекат фискалне политике у смислу њене процикличности или контрацикличности. Процикличну политику карактерише присуство експанзивне фискалне политике у периодима раста изнад потенцијалног (или рестриктивна политика у условима рецесије), а обрнуто важи за контрацикличну. Као резултат процикличне фискалне политике, промене у јавним расходима прате кретање номиналног БДП. Циклично креирана компонента раста прихода се тада користи или за смањење пореског оптерећења или у највећем броју случајева за повећање расхода, пре него у циљу смањења фискалног дефицита.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

негативне вредности који се након тога смањују, а након 2017. године производни јаз се затвара.

Циклично прилагођен примарни дефицит се смањује од 2012. године. У 2015. години фискални биланс достиже најнижу вредност у последњих неколико година и коначно у 2016. години оствариће се примарни суфицит. Структурне промене у пореском и у систему расхода током 2012. и 2013. године су почеле да дају резултате и процес фискалне консолидације је тада ефективно почео. Мере фискалне консолидације донете током 2015. значајно су поправиле фискалну позицију земље. Када се у анализу укључи структурни примарни биланс могу се изоловати, пре свега, једнократни ефекти на страни расхода иако у појединим годинама нису безначајни ни једнократни ефекти на приходној страни. Структурни примарни биланс оцењен на овај начин је ефикасан алат за коначну оцену фискалне позиције, а посебно у периоду од 2014. до 2016. године када је фискална позиција значајно побољшана.

Производни јаз, стварни, циклично прилагођени, структурни фискални биланс у периоду 2005 - 2019. године, % БДП

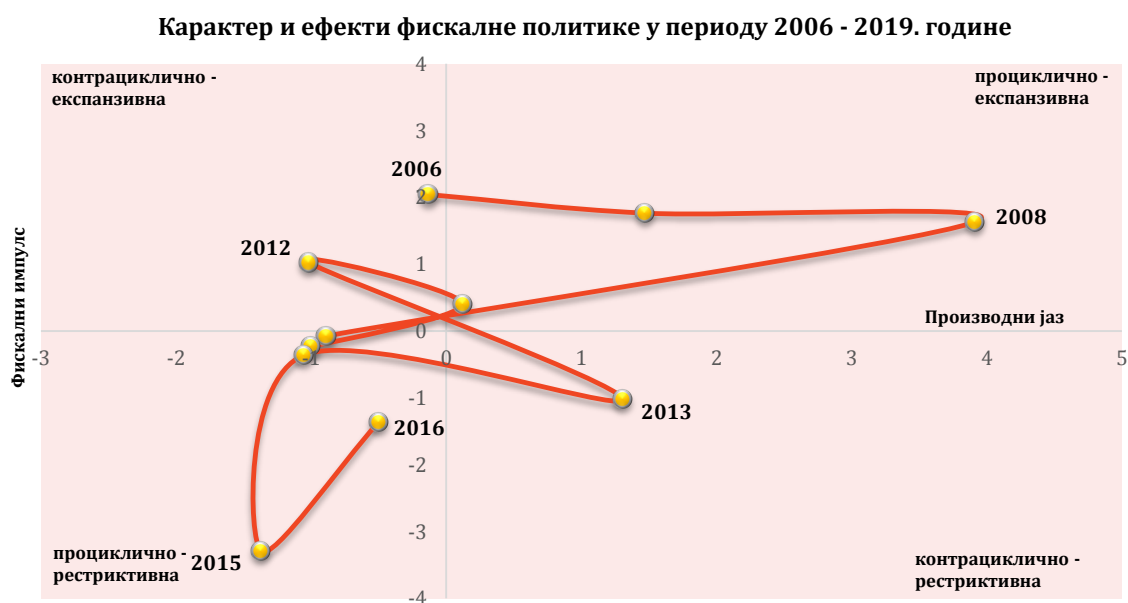


* За период од 2017 - 2019. године приказане су пројектоване вредности.



* За период од 2017 - 2019. године приказане су пројектоване вредности.

Контрациклична политика је вођена током 2012. године, током трајања кризе, имајући у виду релативно експанзивну фискалну политику у условима високог негативног производног јаз и обрнуто у 2013. години.²³ Економска логика на први поглед налаже овакво понашање, иако је оно углавном последица структуре пореског и система јавних расхода, тј. под утицајем дејства аутоматских стабилизатора. Ипак, ако експанзивна политика за резултат нема убрзање раста, и када се само мерама фискалне политике не могу уклонити дубински разлози за постојање негативног производног јаза, продубљују се и стварни и циклично прилагођени биланс, а јавни дуг улази у фазу експанзије. Ово је чест случај у ситуацијама кад су вредности фискалних мултипликатора ниске, какав је случај у Србији.



²³ У 2013. години остварен је раст изнад потенцијалног, пре свега као последица отварања нових капацитета у аутомобилској и нафтној индустрији. Ту годину карактерише и намера да се, услед подбачаја на приходној страни, веће уштеде остваре на страни расхода, па долази до пада стварног и примарног дефицита.

Мере које су усвојене у претходном периоду, као и мере фискалне консолидације спроведене током 2015. године, утицале су на структурно унапређење фискалне позиције земље. Негативан фискални импулс у 2016. години делимично је ублажен релаксацијом фискалне политике у виду повећања пензија и дела зарада у јавном сектору. У периоду од 2016. до 2019. године ефекти реформе јавног сектора, завршетак процеса реструктурирања и укидање појединих субвенција имаће за резултат трајне уштеде на расходној страни. Истовремено, отвара се простор за даљу релаксацију фискалне политике прво на расходној, а након тога и на приходној страни.

Негативан производни јаз није онемогућио успешно спровођење фискалне консолидације у периоду од 2014. до 2016. године. Одређени унутрашњи и спољни фактори су ублажили ефекте фискалне консолидације. Као најважнији фактори могу се навести: 1) значајно побољшање ефикасности наплате пореских прихода, 2) наплата једнократних непореских прихода који су у великој мери неутралисали издвајања по основу једнократних расхода, 3) повољно међународно окружење (цена нафте, економски раст спољнотрговинских партнера, политика ЕЦБ), 4) акомодирајућа монетарна политика НБС, 5) релативно ниске вредности фискалних мултипликатора.

У периоду 2017–2019. године, фискални импулс је практично неутралан. Одређени минималан степен рестриктивности потиче од побољшања ефикасности наплате на централном и локалном нивоу. Приближавање остварених стопа раста потенцијалном нивоу у знатној мери смањује потребу за рестриктивном фискалном политиком. У контексту стабилизације нивоа јавног дуга, ефекти мера у посматраном периоду, доводе до његове стагнације и благог пада, али за озбиљније смањење учешћа јавног дуга у БДП неопходно је одржавање постигнутих ефеката фискалне консолидације и након 2018. године. Реални раст БДП изнад потенцијалног у дужем року омогућио би да тај процес буде олакшан.

6. Програм за смањење дуга

У складу са принципом фискалне одговорности, уколико дуг опште државе пређе 45% БДП, Влада је дужна да предложи мере којима ће се дуг приближити циљаном нивоу и вратити у одрживе оквире²⁴. Истовремено, Пактом за стабилност и раст је прописана горња граница учешћа јавног дуга у БДП од 60%, као и обавеза за земље чланице ЕУ да званичним документом представе кредибилан план достизања прописаног нивоа задовољавајућом брзином, уколико је ова граница прекорачена.

У периоду од 2008. до 2014. године дефицит опште државе порастао је са 2,6% на 6,6% БДП, док је истовремено јавни дуг ушао у експлозивну путању раста, при чему је однос дуга и БДП више него удвостручен. Економска криза која је започела крајем 2008. године имала је за последицу пад или успорење раста буџетских прихода и раст расхода којима се ублажавају последице кризе. У условима изостанка или недовољног нивоа структурних мера дошло је до увећања годишњег нивоа фискалног дефицита. Јавни дуг са око 30% БДП крајем 2008. године је достигао 71,8% БДП на крају 2014. године. Мере фискалне консолидације усвојене крајем 2012. и током 2013. године делимично су ублажиле овај тренд, али је ниво јавног дуга и даље значајно растао.

Смањивање примарног дефицита у периоду од 2012–2014. године није било довољно да стабилизује учешће нивоа јавног дуга у БДП. Ефекти првог таласа фискалне

²⁴ Јавни дуг у смислу овог документа не обухвата дуг по основу реституције у складу са дефиницијом дуга из Закона о буџетском систему.

консолидације, која се односила углавном на приходну страну изостали су, услед повећаног обима сиве економије. Ниво јавног дуга, а нарочито динамика његовог кретања у претходном периоду, нису били фискално одрживи. На расходној страни, високе камате и одређени једнократни расходи даље погоршавају фискалну позицију.

Мере фискалне консолидације започете током 2015. године спустиле су примарни дефицит на 0,5% БДП и успориле раст јавног дуга. Примарни суфицит биће остварен у 2016. години а путања јавног дуга преокренута.

Смањење јавног дуга у БДП што је примарни циљ програма фискалне консолидације оствариће се годину дана раније него што је било предвиђено аранжманом са ММФ. Предвиђено је да учешће нивоа јавног дуга достигне 74,6% БДП у 2016. години наспрам 76% БДП на крају 2015. године. Поред примарног суфицита, убрзање привредног раста утицаће позитивно на кретање учешћа јавног дуга у БДП.

Фискални дефицит, иако пресудан, није једини фактор који утиче на висину јавног дуга и стога је неопходно спровести мере које додатно унапређују управљање и одрживост јавног дуга:

- ограничење издавања нових гаранција;
- ограничење закључивања нових пројектних зајмова у случајевима да претходно одобрени зајмови нису ефикасно коришћени;
- откуп једног дела скупог дуга коришћењем средстава из повољнијих зајмова или приватизационих прихода уколико за то постоје могућности;
- идентификација и боље управљање фискалним ризицима.

У складу са фискалним правилима неопходно је програмом предвидети динамику спуштања нивоа јавног дуга на 45% БДП. Поред тога, програм мера за смањење фискалног дефицита и фискални оквир у периоду 2017–2019. године, којим је предвиђен пад консолидованог фискалног дефицита на 1% у 2019. години, представљају основни сценарио и саставни су део овог програма за смањење јавног дуга. У овом програму дата је симулација спуштања нивоа дуга на законски ниво до 2027. године, динамика достизања границе од 60% и претпоставке на којима се заснива. Дужи временски период прилагођавања је нужен како би се умањиле негативне импликације фискалне консолидације по становништво и привреду.

Претпоставке у основном сценарију су:

- фискално прилагођавање у периоду након 2019. године је на нижем нивоу у односу на период 2015–2019. године;
- достизање фискалног дефицита од 0,5% БДП у 2020. години и његово благо смањење у периоду након тога;
- спорији раст фискалних прихода у односу на номинални БДП услед промене структуре привреде, јачања инвестиционе активности и раста извоза. Ово важи под условима да нема значајнијих промена у пореској политици и да се значајније не погоршава обим сиве економије;
- без нето прираста издатих гаранција након 2019. године;
- просечна стопа реалног раста БДП од 3,5% у дугом року;
- годишња инфлација од око 3% просечно у посматраном периоду;
- реално непромењен курс динара;
- без значајних прилива од приватизације у периоду 2020–2027. године.

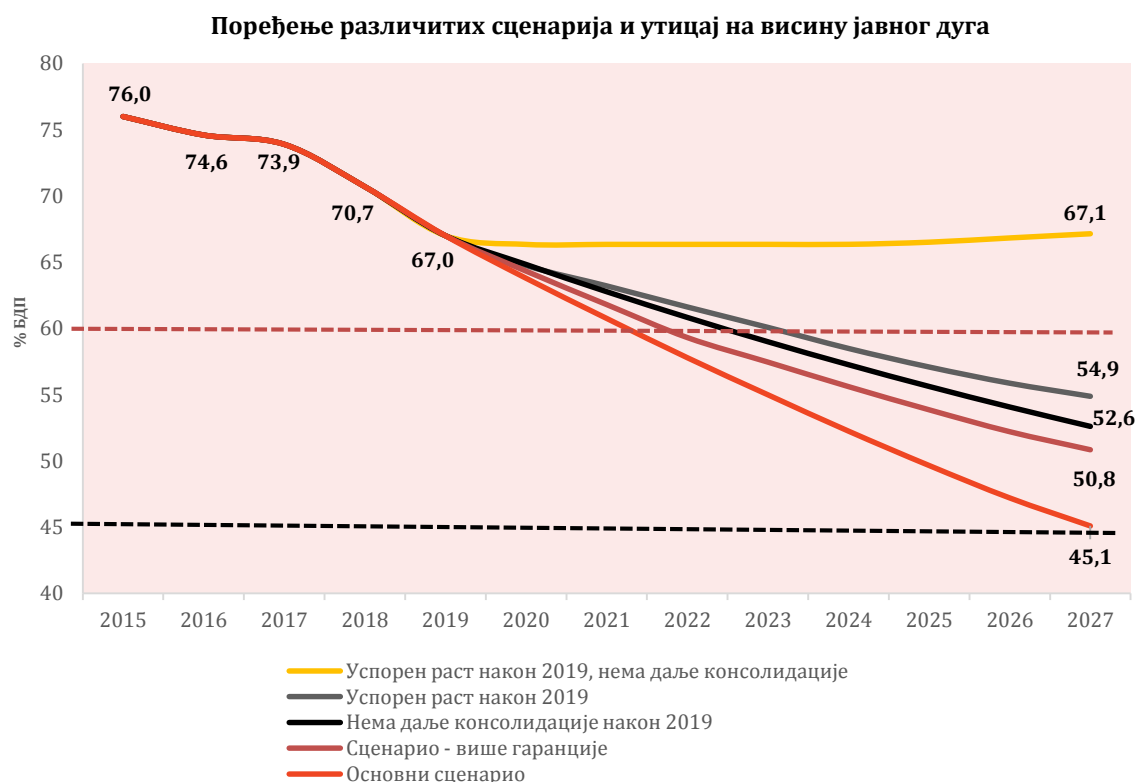
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 24. Симулација нивоа укупног дуга у основном сценарију до 2027. године, % БДП

Основни сценарио	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Приходи	41,9	43,3	42,4	41,6	41,1	41,0	40,9	40,8	40,7	40,6	40,5	40,4	40,3
Расходи	45,6	45,4	44,1	42,9	42,1	41,5	41,4	41,2	41,1	40,9	40,8	40,7	40,8
пад учешћа расхода		-0,2	-1,3	-1,2	-0,8	-0,6	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1
Фискални резултат	-3,7	-2,1	-1,7	-1,3	-1,0	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,5
Јавни дуг у БДП	76,0	74,6	73,9	70,7	67,0	63,8	60,8	57,8	55,0	52,2	49,7	47,2	45,1
БДП реални раст %	0,8	2,7	3,0	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5

Извор: МФИН

Основни сценарио претпоставља да се ниво јавног дуга спусти на око 60% БДП крајем 2021. године. Законска граница од 45% БДП, под датим претпоставкама се достиже у 2027. години.



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

Сценарио „*успорени раст након 2019*” подразумева просечан реални раст БДП од око 0,9% у посматраном периоду, уз исти ниво фискалног дефицита у односу на основни сценарио. Ово не подразумева и исти ниво фискалног прилагођавања јер је потребна већа акомодација на расходној страни у ситуацијама када се бележи нижи привредни раст. На крају

периода јавни дуг према овом сценарију достиже ниво од 54,9% БДП. Једна од опасности коју носи сценарио продуженог успореног раста, лежи у томе што и поред одређеног нивоа фискалног прилагођавања на страни дефицита, ниво јавног дуга не пада довољно брзо. Са друге стране, успорени раст путем аутоматских стабилизатора, продукује више нивое фискалног дефицита, па су неопходна већа смањења расхода како би се задржала опадајућа путања учешћа јавног дуга. Присутан је ризик улазака у спиралу успореног раста услед високог дефицита и неопходности мера штедње. И поред ових ризика, сценарио омогућава постепено смањење учешћа јавног дуга и достизање нивоа од 60% у 2024. години, при осталим истим претпоставкама.

Сценарио „нема даље консолидације након 2019. године” подразумева попуштање мера на смањењу фискалног дефицита, тако да се у посматраном периоду не спушта испод 1,5% БДП. У овом случају смањење нивоа учешћа јавног дуга је нешто спорије и поред претходно спроведених мера фискалног прилагођавања у периоду од 2015–2019. године. Јавни дуг не достиже законску границу од 45% у посматраном периоду, иако је његова путања опадајућа. Границу од 60% учешћа у овом сценарију, јавни дуг достиже две године касније у односу на основни сценарио.

Сценарио „више издате гаранције” подразумева напуштање мере која се односи на прираст нето издатих гаранција. У овом случају уведена је претпоставка о годишњем нето прирасту издатих гаранција од око 0,7% БДП. На крају посматраног периода ниво јавног дуга виши је за око 6,8% БДП у односу на основни сценарио. Евидентно је да се бројни позитивни ефекти могу остварити бољом контролом и увођењем строжијих критеријума за издавање нових гаранција.

Сценарио који комбинује мањи реални раст и задржавање нивоа фискалног дефицита на 1,5% БДП има најнеповољнију путању јавног дуга. При томе једино у овом сценарију дуг не пада испод 60% у посматраном периоду. Учешће нивоа јавног дуга је скоро константно током посматраног периода.

III. СТРАТЕГИЈА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ДУГОМ ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ

Према Закону о јавном дугу, као правном основу задуживања Републике Србије, јавни дуг чине све директне обавезе Републике по основу задуживања, као и гаранције издате од Републике за задуживање јавних предузећа и локалних власти. Република се може задуживати у домаћој и страног валути, ради финансирања буџетског дефицита, дефицита текуће ликвидности, рефинансирања неизмиреног дуга, за финансирање инвестиционих пројеката, као и за извршавање обавеза по датим гаранцијама. Одредбама Закона о јавном дугу назначено је да јавни дуг представља безусловну и неопозиву обавезу Републике Србије у односу на отплату главнице, камате и осталих припадајућих трошкова.

Основни принцип управљања јавним дугом представља обезбеђивање редовног сервисирања буџетских потреба по најнижим могућим трошковима уз прихватљив ниво ризика.

За формулисање Стратегије за управљање јавним дугом коришћен је квантитативни приступ, идентификујући могућа ограничења кроз макроекономске показатеље, анализу трошкова и ризика и тржишних услова који утичу на управљање јавним дугом. У сврху анализе коришћени су инструменти финансирања доступни на домаћем и међународном финансијском тржишту. 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.

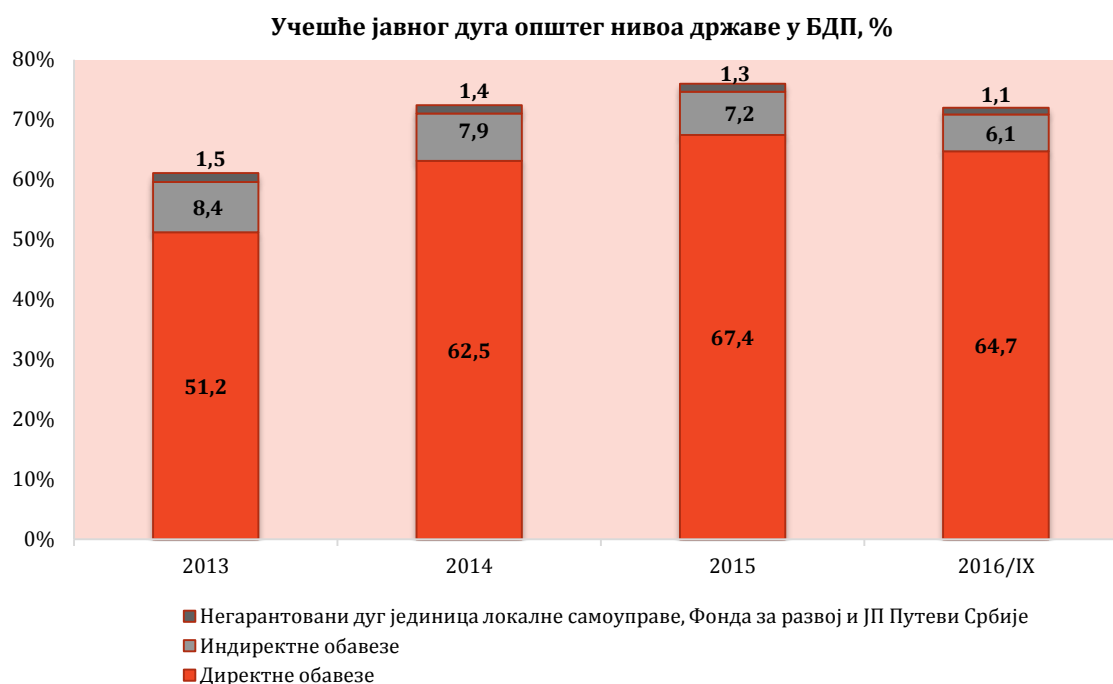
Анализирајући могуће стратегије задуживања, модел Светске банке *Medium Term Debt Strategy Model* – MTDS указује да структура задуживања која се заснива на хартијама од вредности емитованим у динарима и еврима представља најбољу опцију са аспекта трошкова (ризика). Модел у коме су анализирани стратегије задуживања показује да у ситуацијама када се могу обезбедити концесионални извори финансирања треба искористити та средства, јер се на тај начин смањују трошкови финансирања уз прихватљив ризик, чиме се остварује основни циљ управљања јавним дугом.

Фискална стратегија предвиђа кретање јавног дуга општег нивоа државе у наредном периоду до 2019. године испод нивоа од 70% БДП са јасном тенденцијом смањења након 2016. године, при чему се у складу са Смерницама управљања јавним дугом дефинисаним од стране Светске банке и Међународног монетарног фонда, у оквиру Стратегије управљања јавним дугом врши стрес-сценарио анализа утицаја промене девизног курса домаће валуте у односу на валуте у којима је деноминован јавни дуг Републике Србије.

У последње четири године учињен је значајан напредак у погледу повећања просечне рачности динарских државних хартија од вредности и смањења трошкова финансирања по основу овог вида задуживања, чиме је смањена изложеност ризику рефинансирања. Стратегијом управљања јавним дугом се дефинишу основне мере за даљи наставак развоја динарског тржишта државних хартија од вредности, јер ће се развојем овог тржишта створити један од неопходних предуслова за повећање кредитног рејтинга Републике Србије и смањење изложености јавног дуга према девизном ризику.

1. Стање и структура јавног дуга у периоду 2013. године – 30. септембар 2016. године

На крају септембра 2016. године укупно стање јавног дуга општег нивоа државе износило је 3.022,8 млрд динара, односно 72% БДП. Од тога се на директне обавезе односило 2.718,2 млрд динара, на индиректне обавезе 257,8 млрд динара, док се 45,8 млрд динара односи на негарантовани дуг јединица локалне власти и 1 млрд динара на негарантовани дуг ЈП „Путеви Србије”.



Табела 25. Јавни дуг општег нивоа државе Републике Србије у периоду крај 2013. године – 30. септембар 2016. године

	2013	2014	2015	2016/IX
Јавни дуг (у млрд динара)	2.369,0	2.808,2	3.072,3	3.022,8
Јавни дуг (у мил. евра)	20.664,5	23.216,0	25.260,1	24.517,6
Јавни дуг (у мил. долара)	28.498,4	28.233,0	27.616,9	27.506,3

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

У првих девет месеци 2016. године приметно је смањење јавног дуга централног нивоа власти по основу готово свих валута у којима је оригинално деноминован. Јавни дуг деноминован у америчким доларима за првих девет месеци 2016. године смањен је за 0,9 милиона америчких долара, док се јавни дуг деноминован у еврима смањио за 38,9 милиона евра, а јавни дуг деноминован у динарима смањио за 33,5 млрд динара у односу на крај 2015. године.

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Табела 26. Стање јавног дуга централног нивоа државе по оригиналним валутама у периоду од 2013. године – 30. септембар 2016. године, у милионима

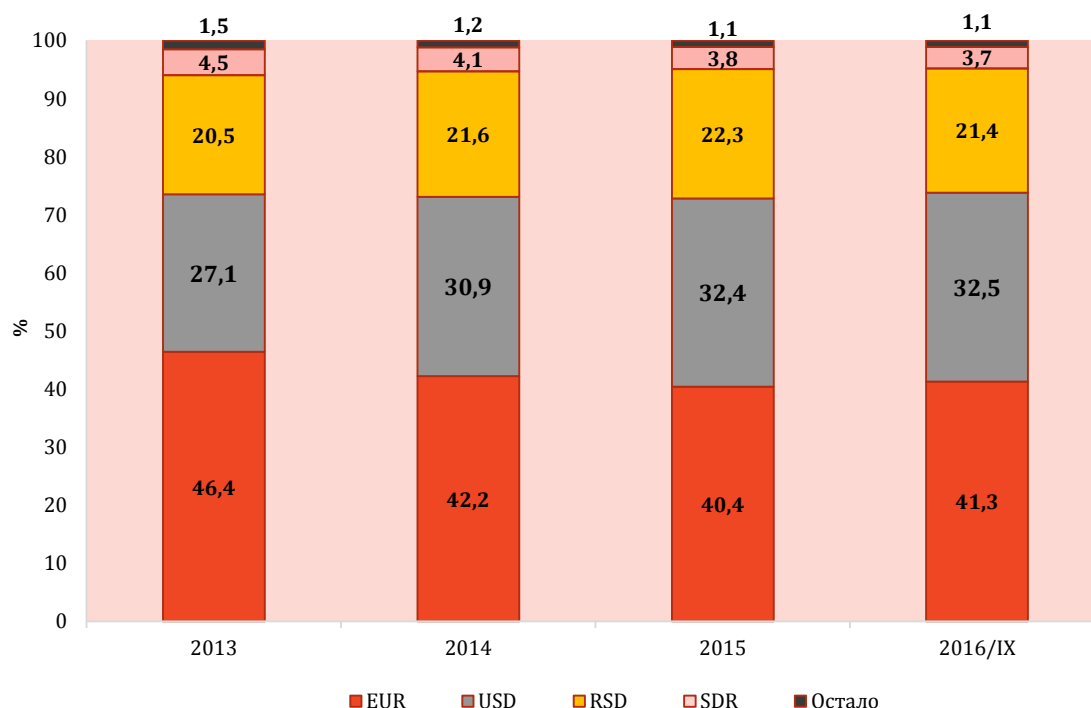
	2013	2014	2015	2016/IX
Специјална права вучења	832,9	801,2	760,2	721,2
ЕУР	9.226,2	9.493,4	9.885,4	9.846,5
УСД	7.675,6	8.717,8	8.934,6	8.933,7
ЦХФ	225,7	199,1	173,2	146,4
РСД	466.366,6	588.570,0	668.939,4	635.473,8
Друге валуте (у РСД)	13.142,8	13.776,4	16.613,5	17.335,1

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

У складу са тежњом да се смањи изложеност валутном ризику, продужи рочност и настави са развојем нових инструмената задуживања на домаћем финансијском тржишту, основни извор финансирања у периоду 2013–2016. године су емисије динарских хартија од вредности, што је утицало на повећање учешћа јавног дуга у динарима са 20,5% на крају 2013. године на 21,4% јавног дуга Републике Србије на крају септембра 2016. године, односно са 469,1 млрд динара колико је износио јавни дуг у динарима на крају 2013. године на 635,5 млрд динара на крају септембра 2016. године.

Према подацима од 30. септембра 2016. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је и даље деноминован у еврима и износи 41,3%. Затим су највише заступљени амерички долар са 32,5% и динар са 21,4%. Остатак дуга је деноминован у специјалним правима вучења 3,7% и осталим валутама 1,1%.

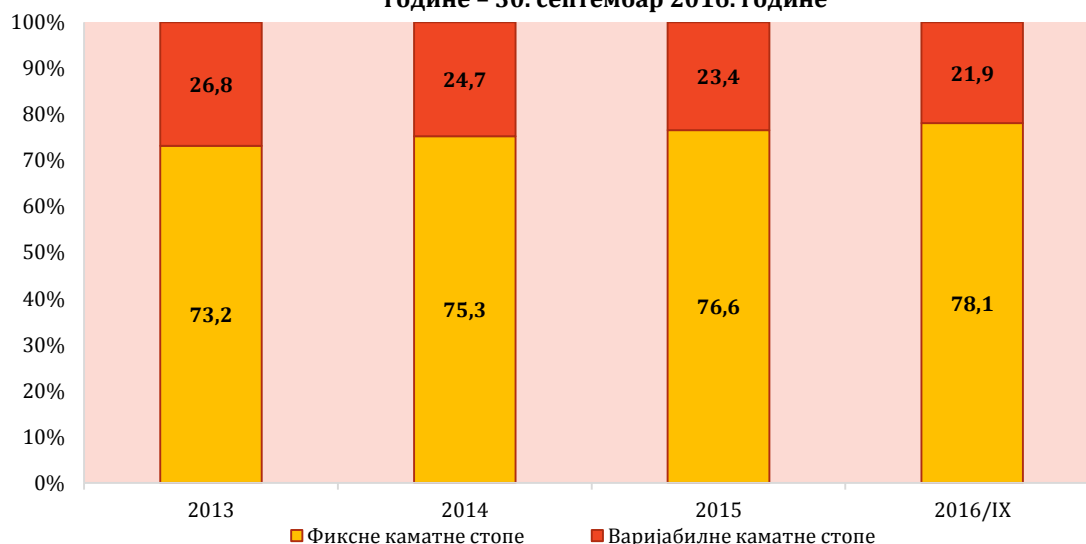
Валутна структура дуга општег нивоа државе у периоду од 2013. године – 30. септембар 2016. године



ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

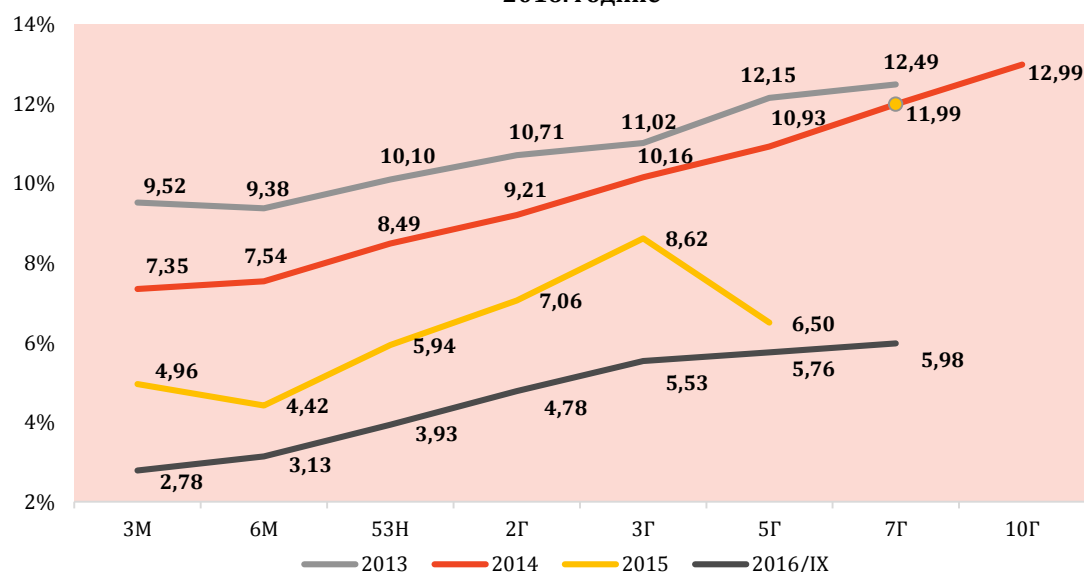
На дан 30. септембар 2016. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је са фиксном каматном стопом – 78,1%, док се на јавни дуг са варијабилном каматном стопом односи 21,9% укупног јавног дуга. Међу варијабилним каматним стопама највише су заступљени EURIBOR и LIBOR на евро који чине 68,4%, затим LIBOR на амерички долар који чини 10,8%, док се на обавезе везане за референтну каматну стопу НБС односи 7,2%, а на остале обавезе 13,6% (највећим делом на варијабилну каматну стопу за специјална права вучења).

Структура каматних стопа дуга општег нивоа државе у периоду од 2013. године – 30. септембар 2016. године

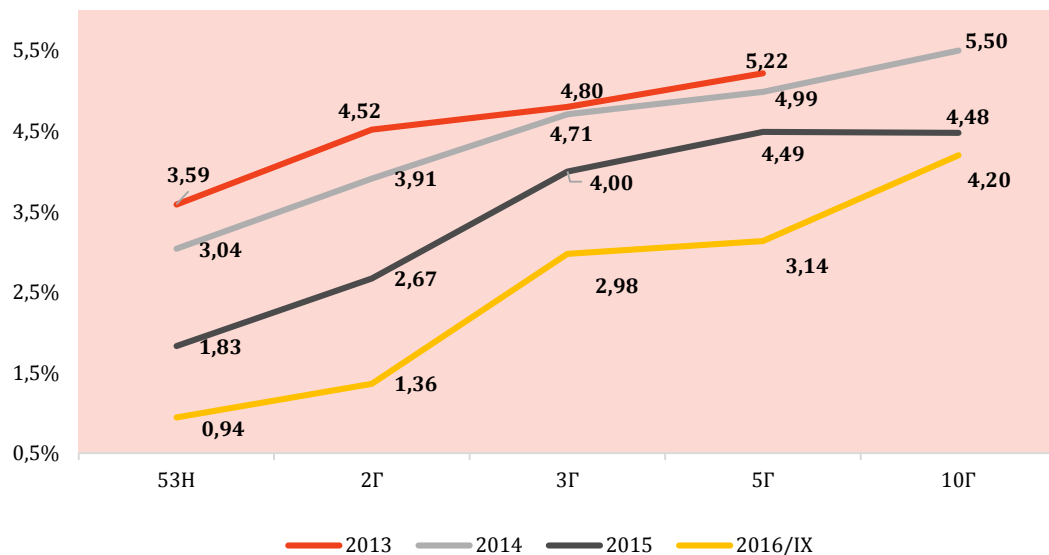


Током 2016. године дошло је до даљег пада трошкова задуживања Републике Србије по основу динарских и евро деноминираних хартија од вредности захваљујући паду кредитног ризика земље односно смањењу премије ризика, ниској стопи инфлације и паду референтне каматне стопе НБС, која тренутно износи 4%, чиме је настављен тренд започет у последњем кварталу 2012. године.

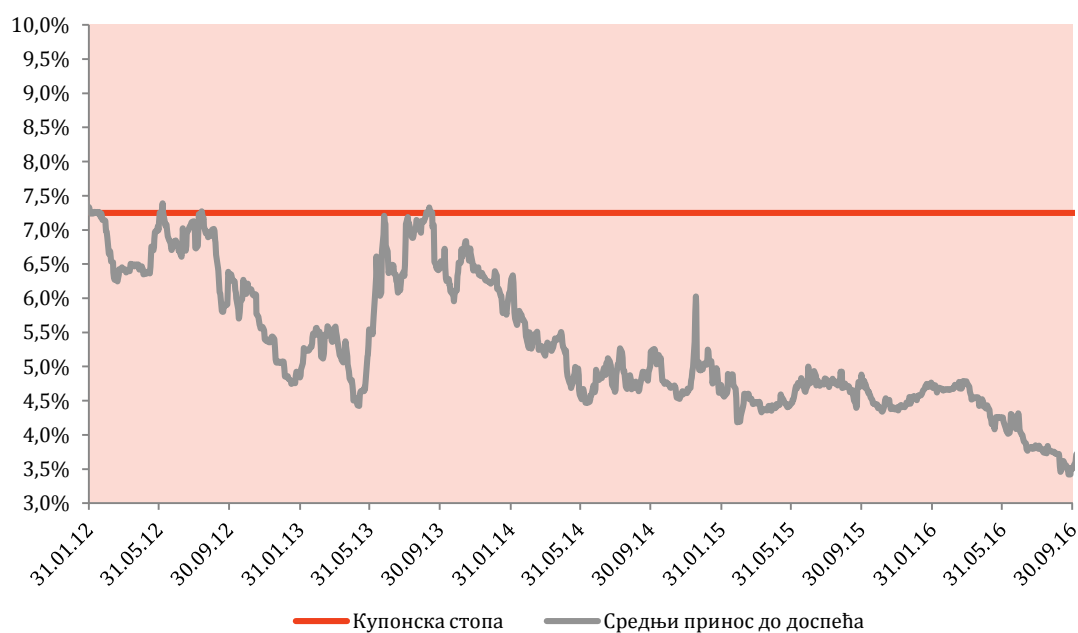
Преглед кретања просечних извршних каматних стопа на динарске државне хартије од вредности у периоду од 2013. године – септембар 2016. године



Преглед кретања просечних извршних каматних стопа на евро деноминоване државне хартије од вредности у периоду од 2013. године – септембар 2016. године



Преглед кретања стопе приноса на еврообвезницу Србија 2021



ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

Сервисирање јавног дуга Републике Србије (централни ниво власти²⁵) у периоду 2016–2019. године

Табела 27. Пројекције отплате камата и главница до 2019. године, у млрд динара

	2016п	2017п	2018п	2019п
Главница	537,5	686,4	608,0	580,4
Камата	129,0	134,0	132,5	127,7
Укупно	666,5	820,3	740,4	708,1
У односу на јавни дуг на дан 30.09.2016. године, %	22,4	27,6	24,9	23,8

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

Табела 28. Пројекције отплате камата и главница до 2019. године

	2016п	2017п	2018п	2019п
БДП млрд динара	4.203,5	4.396,7	4.678,1	4.987,5
Главница, % БДП	12,8	15,6	13,0	11,6
Камата, % БДП	3,1	3,0	2,8	2,6
Укупно, % БДП	15,9	18,7	15,8	14,2

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

Пројекција стања јавног дуга општег нивоа државе у периоду 2016–2019. године

Имајући у виду пројектовани примарни дефицит буџета Републике Србије за период 2016–2019. 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 65,9% БДП на крају 2019. године.

Табела 29. Основна пројекција стања јавног дуга општег нивоа државе до 2019. године

	2016п	2017п	2018п	2019п
БДП, млрд динара	4.203,5	4.396,7	4.678,1	4.987,5
Примарни суфицит (централни ниво власти), млрд динара	54,6	64,9	83,1	91,9
Камате (централни ниво власти), млрд динара	129,0	134,0	132,5	127,7
Јавни дуг (централни ниво власти), млрд динара	3.089,2	3.201,8	3.256,4	3.287,2
Дуг централне државе, % БДП	73,5	72,8	69,6	65,9
Негарантовани дуг локалне власти, % БДП	1,1	1,1	1,1	1,1
Дуг опште државе, % БДП	74,6	73,9	70,7	67,0

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

У 2016. години се очекује пад рација који показује учешће јавног дуга општег нивоа државе у БДП на 74,6%, док се у 2017. години очекује пад на 73,9%, а пуни ефекти фискалне консолидације и предузетих мера ће дати резултате у 2019. години када се очекује пад рација на 67%. Предвиђа се да ће негарантовани дуг локалног нивоа власти у наредном периоду бити на релативном нивоу од око 1,1% БДП.

Стање јавног дуга према критеријумима из Мастрихта

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

²⁵ Централни ниво власти укључује буџет Републике Србије, фондове обавезног социјалног осигурања и ЈП „Путеви Србије“.

С обзиром на то да је један од главних економских и политичких циљева Републике Србије прикључење ЕУ, као предуслов се намеће усклађивање домаће методологије у складу са европским стандардима. Из тог разлога, стање јавног дуга се анализира редовно и на основу критеријума постављених Уговором из Мастрихта, који представља систематизоване смернице у циљу одрживости јавног дуга и фискалног система, односно макроекономске стабилности. Према овим критеријумима, у стање јавног дуга треба укључити, поред директних обавеза централног нивоа власти и негарантовани дуг локалних власти, али искључити дуг по основу директних и индиректних обавеза за које се од стране Републике (централног нивоа власти) не врше плаћања.

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

Табела 30. Структура и пројекција стања јавног дуга према Мастрихт критеријуму до 2019. године, у млрд динара

	2015	IX 2016.	2016п	2017п	2018п	2019п
Укупне директне обавезе	2.626,5	2.615,0	2.707,5	2.828,4	2.869,0	2.898,9
Гарантовани дуг	187,1	161,4	149,0	116,2	91,2	73,0
Остали дуг сектора државе	1,4	1,0	0,7	0,4	0,4	0,4
Дуг локалне власти	81,9	75,9	77,1	78,5	80,0	81,7
Дуг институција социјалног осигурања	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Јавни дуг Републике Србије	2.896,9	2.853,2	2.934,3	3.023,5	3.040,7	3.054,0
Јавни дуг Републике Србије у % БДП	71,6	67,9	69,8	68,8	65,0	61,2

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

Принципи управљања јавним дугом

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

1) Потребно је осигурати финансирање фискалног дефицита и редовно сервисирање обавеза по основу јавног дуга Републике Србије;

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

3) Потребно је развијати тржишта државних хартија од вредности које се емитују на домаћем и међународном тржишту, како би развијено тржиште помогло у смањењу трошкова задуживања у средњем и дугом року;

4) Потребно је омогућити транспарентност и предвидивост процеса задуживања.

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

Стратегија управљања јавним дугом у наредном средњорочном периоду базираће се на финансирању издатака буџета Републике Србије претежно путем емисије државних хартија од вредности на домаћем и међународном тржишту капитала. Тржиште државних хартија од

вредности је још увек у развоју и један од принципа управљања јавним дугом је нужност постојања флексибилности, како би финансирање издатака буџета Републике Србије било обезбеђено. Флексибилност ће се огледати у домену избора тржишта на коме ће се вршити задуживање, валуте задуживања и инструмента финансирања. Избор структуре финансирања узимаће у обзир тренутно стање и тренд развоја домаћег и међународног финансијског тржишта (ниво каматних стопа, премије ризика, криву приноса, девизне курсеве референтних валута) и прихватљив ниво изложености финансијским ризицима.

Циљ је да се у наредном дугорочном периоду финансирање обавља пре свега емитовањем динарских хартија од вредности на домаћем тржишту. Тренутна ситуација упућује на то да, упркос чврстој одлучности ка развоју домаћег тржишта државних хартија од вредности, један део финансирања мора бити обезбеђен на међународном финансијском тржишту у средњорочном периоду. Смернице за финансирање на међународном тржишту у ино-валути, обезбеђивање приступа великом броју инвеститора на различитим деловима међународног финансијског тржишта и задуживање у ино-валути (у мери у којој је то могуће) дефинише се у складу са отплатама дуга деноминованог у иностраној валути.

Позајмљивање у иностраној валути, као нпр. у америчким доларима, за собом повлачи и девизни ризик услед промене курсева динар – евро и евро – амерички долар, те је из тог разлога неопходно размотрити и користити могућност хеџинга уколико се позајмљивање не врши у динарима.

Политика управљања јавним дугом мора да узме у обзир дугорочну перспективу, али се одлука о финансирању буџетских издатака мора доносити годишње. Одлука о годишњем задуживању се доноси у оквиру закона о буџету за одређену фискалну годину. У зависности од промене основних фискалних агрегата могућа је корекција плана задуживања током фискалне године.

Финансијски ризици и мере за управљање финансијским ризицима

Финансијски и фискални ризици могу довести до већег раста јавног дуга 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).

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

1. ризик рефинансирања

- повећање учешћа средњорочних и дугорочних финансијских инструмената деноминованих у динарима на домаћем финансијском тржишту;
- равномерна расподела обавеза по основу јавног дуга на годишњем нивоу и током фискалне године у наредном дугорочном периоду;
- продужавање просечне рочности дуга који се емитује у хартијама од вредности;

2. девизни ризик

- настојање да се смањи учешће дуга деноминованог у ино-валути уз уважавање трошкова новог дуга (трошкови динаризације дуга);
- коришћење финансијских деривата у циљу лимитирања ефеката промене курсева референтних валута;

- настојање да спољни дуг буде претежно у еврима и да се доларски дуг користи само ако је финансирање на међународном тржишту у америчким доларима јефтиније уз коришћење финансијских деривата за лимитирање ризика;

3. тржишни ризик (ризик каматних стопа, ризик инфлације)

- настојање да се продужи просечна рочност домаћег дуга у динарима;
- емитовање индексираних обвезница (индексација каматних стопа);
- настојање да ризик по основу каматних стопа на спољни дуг не угрожава дугорочни циљ минимизације трошкова јавног дуга;

4. ризик ликвидности

- перманентно одржавање нивоа готовине на рачунима Републике Србије на нивоу који омогућава несметано финансирање обавеза у минимуму од четири месеца и на нивоу који омогућава апсорпцију евентуалних мањих прилива по основу задуживања у односу на план;

- адекватно управљање слободним готовинским средствима на рачунима Републике Србије у складу са принципима *asset-liability management* у складу са могућностима;

- консолидација, поред динарских, и девизних средстава у оквиру консолидованог система трезора који се води код НБС и коришћење девизних средстава за активно управљање са ликвидношћу и на девизном рачуну извршења буџета;

5. кредитни и оперативни ризици

- спровођење трансакција са финансијским дериватима само са финансијским институцијама које имају висок кредитни рејтинг;

- коришћење финансијских инструмената који лимитирају кредитни ризик;

- давање гаранција и одобравање новог дуга локалним властима и јавним предузећима само ако постоји адекватна анализа о релативно ниском степену вероватноће да се реализује гаранција у средњорочном периоду;

- увођење адекватне контроле у свим пословним активностима у Управи за јавни дуг и унапређење знања запослених, за шта је потребно повећати лимит броја запослених и одобрити адекватна буџетска средства;

- креирање новог информационог система за праћење јавног дуга и операција са њим;

6. ризици везани за дистрибуцију трошкова сервисирања

- адекватно планирање задуживања на годишњем нивоу и равномерна расподела у наредним годинама и током фискалне године, како би се избегао ризик велике концентрације обавеза за рефинансирање;

- избегавање концентрације обавеза по основу јавног дуга на месечном нивоу, који не би могао бити амортизован слободним новчаним средствима на рачунима Републике Србије.

Анализе коришћене приликом израде Стратегије за управљање јавним дугом

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

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

Извори финансирања деноминовани у страниј валути

- Зајмови страних влада и међународних финансијских институција - приказани као инструменти деноминовани у еврима или америчким доларима, са фиксном или варијабилном каматном стопом;
- Домаћи дуг деноминован у еврима исказан кроз два инструмента – државни записи и државне обвезнице емитоване на домаћем финансијском тржишту;
- Еврообвезница (*Eurobond*) - емитована у еврима или америчким доларима на међународном финансијском тржишту.

Извори финансирања у домаћој валути

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

Будуће тржишне каматне стопе и сценарио анализа

Приликом израде средњорочне стратегије управљања јавним дугом за период 2017–2019. године коришћене су квантитативне анализе трошкова и ризика засноване на различитим сценаријима и пројекцијама.

Полази се од основног сценарија који се базира на највише вероватним тржишним условима. Затим, идентификоване су три групе тржишних варијабли: девизни курс, каматне стопе на међународном тржишту и каматне стопе на динаре. Будуће тржишне стопе могу се извести анализом доступних предвиђања паритета куповне снаге или предвиђањем паритета каматних стопа. Претпостављено је кретање курса динара у односу на евро и у односу на амерички долар у складу са макроекономским оквиром у посматраном периоду и задржан је релативно стабилан однос евра и америчког долара, како би се добила чиста слика датог ефекта примењеног шока. У шоковима су тестирани ефекти промена тржишних каматних стопа. Приступ за динарске каматне стопе заснива се на тренутним стопама приноса оствареним током 2016. године.

Након дефинисања основног сценарија, у циљу стрес тестирања одабране су још три врсте сценарија – шокова.

Депрецијација динара у односу на амерички долар од 15%. При овој врсти шока не мења се однос евра и динара у пројекцији. Овакав сценарио има велики утицај на јавни дуг Републике Србије због удела дуга деноминованог у америчким доларима који је на крају септембра 2016. године чинио 33% јавног дуга централног нивоа власти Републике Србије.

Депрецијација динара у односу на све валуте од 15%. У овом сценарију однос евра и америчког долара би остао стабилан, док би само динар депрецирао у односу на обе валуте. Макроекономске околности за такав сценарио би се односиле на велики текући дефицит платног биланса и низак прилив страних директних и портфолио инвестиција.

Повећање каматних стопа на међународном тржишту. Тренутне каматне стопе у свету су на историјски ниском нивоу. Уколико дође до опоравка светске економије каматне стопе ће се вероватно повећати за око 2 п.п. у средњорочном року.

Повећање каматних стопа на домаћем тржишту до 4 п.п. Овакав сценарио био би могућ уколико инфлација буде изнад дозвољеног одступања навише у односу на циљану инфлацију,

као у периоду до 2012. године и уколико буде присутна велика волатилност курса динара према еврџ услед повећања премије ризика земље.

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

Алтернативне стратегије задуживања за период 2017–2019. године

Оптимални избор између трошкова и ризика, на бази модела Светске банке MTDS, дефинисао је избор основне стратегије задуживања за наредни средњорочни период. Анализиране алтернативне стратегије задуживања су:

Основна стратегија (C1): представља стратегију која покрива потребе за финансирањем емисијама државних хартија од вредности у домаћој и страниј валути на домаћем финансијском тржишту и емисијама еврообвезница у еврима са рочношћу пет и десет година.

Стратегија са обезбеђеним концесионалним зајмом (C2): у односу на стратегију C1, емитује се еврообвезница у еврима на рок од десет година, обезбеђује се повољни дугорочни зајам са фиксном каматном стопом од око 2% у америчким доларима, док се додатно финансирање на домаћем тржишту заснива највећим делом на динарским хартијама од вредности у структури, слично као код C1. Ова стратегија у односу на стратегију C1 има веће учешће екстерних извора финансирања.

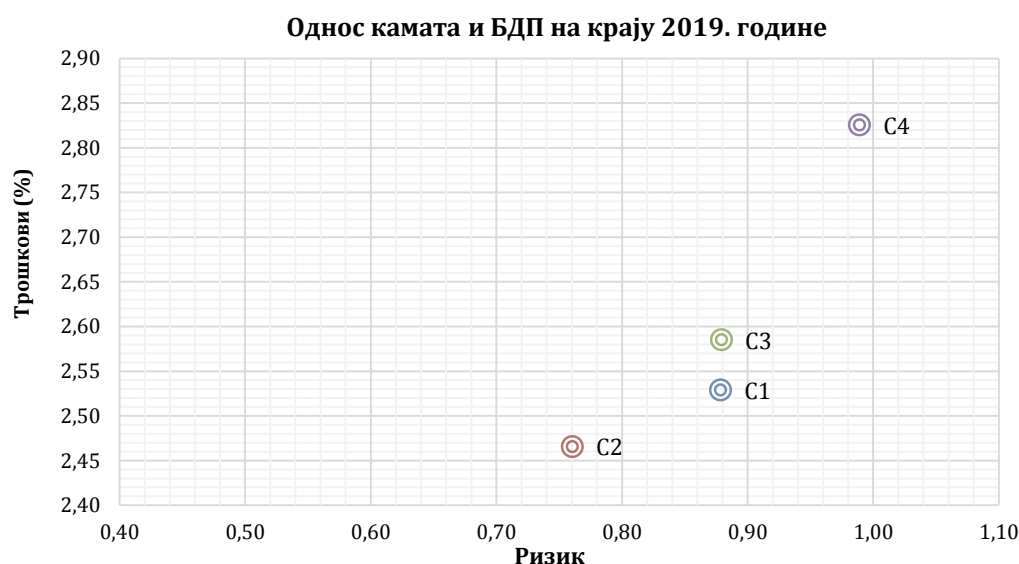
Стратегија заснована на емисијама еврообвезница (C3): стратегија C3, у односу на стратегију C1, предвиђа да се емисије еврообвезница рочности пет и десет година емитују у америчким доларима, док структура и обим емисија динарских државних хартија од вредности остају као код стратегије C1.

Стратегија додатне динаризаације (C4): представља стратегију која целокупно финансирање заснива на емисијама динарских хартија од вредности.

Финансирање издатака буџета Републике Србије по свим стратегијама вршиће се претежно путем емисија државних хартија од вредности на међународном и домаћем тржишту капитала, осим код стратегије C2, где се предвиђа знатније учешће концесионалних зајмова.

Поређење алтернативних стратегија

Квантитативна анализа представља учинке сваке од четири алтернативне стратегије задуживања, где се на вертикалној оси налази учешће дуга у БДП, односно трошка камата у БДП при основном макроекономском оквиру, док се на хоризонталној оси налази потенцијални трошак одређене стратегије задуживања (резултат стрес теста). Примењене су две мере трошкова: однос јавног дуга према БДП и номинална камата као проценат БДП. Први однос је индикатор стања, а други индикатор тока. У циљу поређења, пажња је усмерена на резултате разматраних стратегија на крају 2019. године.



На основу графикана јасно се уочавају трошкови које свака од разматраних стратегија носи са собом – стратегије C2 и C3 имају релативно већу изложеност ризику девизног курса. Стратегија C1 услед комбиновања динарских и евро деноминираних хартија од вредности у тренутним пропорцијама има велику изложеност могућим осцилацијама динарских каматних стопа на државне хартије од вредности, док се тај ниво изложености код стратегије C4 значајно повећава, јер се целокупно додатно финансирање обезбеђује емисијама динарских хартија од вредности. Са друге стране, стратегија C4 при основном макроекономском оквиру има, због релативно већег учешћа динара, стабилнији рацио учешћа дуга у БДП. Код стратегије C2, која се једним делом заснива на дугорочном концесионалном зајму у америчким доларима, присутан је најмањи ризик код каматних стопа у односу на све четири посматране стратегије услед ниског фиксног трошка концесионалног зајма. Стратегија C3 се показује као релативно доста ризична у погледу рација дуг/БДП, јер се додатно финансирање заснива на емисији обвезница деноминираних у америчким доларима, док се стратегија C4 показује као релативно скупа с обзиром на високо учешће динарских хартија од вредности у овој стратегији.

Приликом анализе односа јавног дуга и БДП оцењено је да стратегија C2 представља најризичнији избор. Основна стратегија C1 има нешто више трошкове камата у односу на стратегију C2 услед већег учешћа динарских хартија од вредности. При основном

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

макроекономском оквиру стратегија С2 има ниске трошкове камата, јер се један део потреба за финансирањем обезбеђује из концесионалног зајма. На основу ових анализа евидентно је да ће се у наредном, средњорочном периоду основне операције задуживања заснивати на стратегијама С1 и С2, али уз јасну преференцију да ће се, уколико се укажу могућности за задуживање по концесионалним условима у већем обиму, дужничке операције заснивати на стратегији С2, с тим да би даље смањивање каматних стопа на динарске дугорочне хартије од вредности водило ка преференцији стратегије С1. Применом дисконтних стопа које одражавају гранични (маргинални) трошак задуживања Републике Србије на финансијском тржишту добија се да су и са аспекта нето садашње вредности најоптималније стратегије задуживања С1 и С2.

Табела 31. Однос јавног дуга и БДП на крају 2019. године

Сценарији	С1	С2	С3	С4
Основни сценарио	61,7	61,6	61,7	62,0
Шок девизног курса (15% све валуте)	68,6	68,6	68,6	67,9
Каматни шок (сценарио 1)	62,4	62,2	62,4	62,8
Каматни шок (сценарио 2)	63,1	62,8	63,1	63,5
Комбиновани шок (15% УСД и каматни шок1)	65,4	65,5	65,9	65,8
Максимални ризик	6,9	7,0	6,9	5,9

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

Табела 32. Однос плаћања по основу камата и БДП на крају 2019. године

Сценарији	С1	С2	С3	С4
Основни сценарио	2,5	2,5	2,6	2,8
Шок девизног курса (15% све валуте)	2,8	2,7	2,8	3,0
Каматни шок (сценарио 1)	3,0	2,8	3,0	3,3
Каматни шок (сценарио 2)	3,4	3,2	3,5	3,8
Комбиновани шок (15% УСД и каматни шок1)	3,1	3,0	3,2	3,5
Максимални ризик	0,9	0,8	0,9	1,0

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

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

Табела 33. Индикатори ризика за алтернативне стратегије

Индикатори ризика					на крају 2019. године			
					С1	С2	С3	С4
Номинални дуг (% БДП)					61,7	61,6	61,7	62,0
Нето садашња вредност (% БДП)*					55,2	53,8	59,2	59,4
Примењена каматна стопа (%)					4,2	4,1	4,3	4,7
Ризик рефинансирања	АТМ ²⁶ спољни портфолио (у годинама)				6,3	7,4	6,3	6,5
Ризик каматних стопа	АТМ ²⁷ (у годинама)				4,6	5,4	4,6	4,1
Ризик девизног курса	Ино-валутни дуг (% укупног дуга)				68,6	71,6	68,5	45,2

* Примењена дисконтна стопа одражава гранични трошак задуживања Републике Србије на финансијском тржишту

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг

²⁶ АТМ (Average Time to Maturity) - енглеска скраћеница за просечно време до доспећа.

²⁷ АТМ (Average Time to Refixing) - енглеска скраћеница за просечно време до промене каматних стопа.

Стрес-тест анализа

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

На крају 2015. године стање дуга централног нивоа власти достигло је 74,7% БДП, а опште државе 76% БДП. Рацио јавни дуг/БДП централног нивоа власти на крају септембра 2016. године износио је 70,8% БДП, а опште државе 72% . Очекује се благи раст до краја 2016. године и достизање удела од око 73,5% БДП на централном нивоу, односно 74,6% БДП на нивоу опште државе.

Због високог учешћа дуга деноминованог у инострану валуту (78,4%), евидентно је да ће девизни ризик детерминисати понашање рација јавни дуг/БДП у наредном периоду и битно условљавати успех мера фискалне политике на консолидацији јавних финансија и смањењу учешћа јавног дуга у БДП.

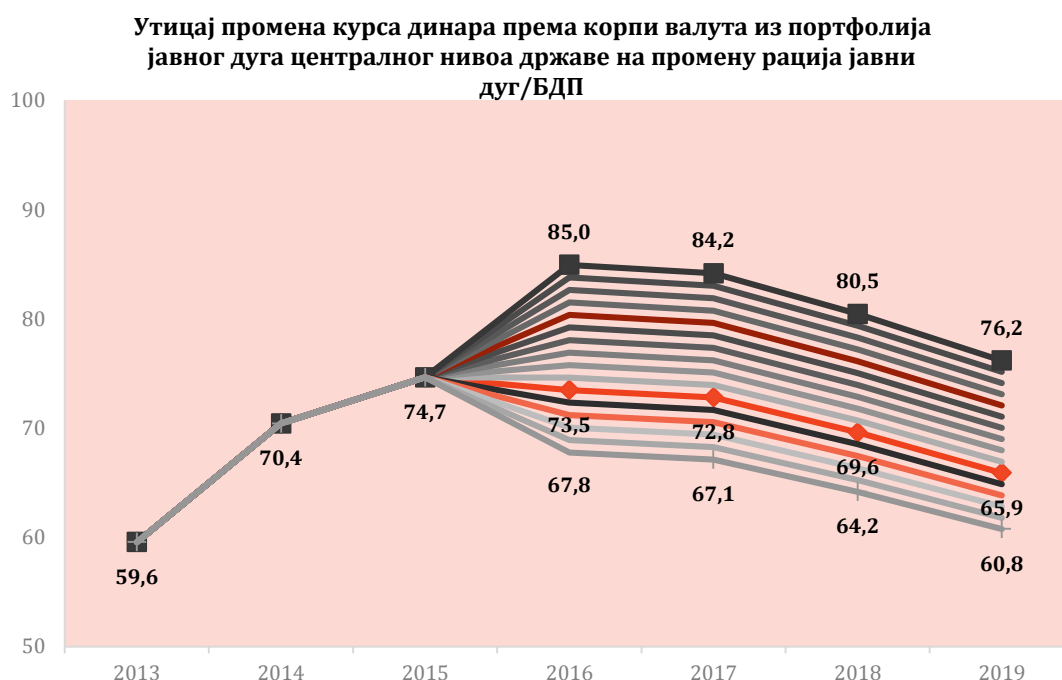
На основу планираног макроекономског оквира, а у случају изостанка утицаја могућих ризика (првенствено девизног ризика), јавни дуг, без негарантованог дуга локалне власти, би до 2019. године требало да буде на нивоу од 65,9% БДП.

Основни фактори који утичу на стабилизацију рација јавни дуг/БДП су раст БДП, примарни дефицит, курс динара према ино-валутама и висина камата. Планираним мерама фискалне политике дефинисано је смањење примарног дефицита, па је тиме основни фактор раста дуга умањен.

Табела 34. Доприноси основних макроекономских варијабли на промену рација јавни дуг (централног нивоа државе)/БДП, у %

	2014	2015	2016п	2017п	2018п	2019п
Дуг централне државе у % БДП	70,4	74,7	73,5	72,8	69,6	65,9
Промена у односу на претходну год.	10,8	4,3	-1,2	-0,7	-3,2	-3,7
Утицај примарног дефицита	3,6	-0,3	-1,3	-1,5	-1,8	-1,8
Камата	2,8	3,1	3,1	3,0	2,8	2,6
Раст номиналног БДП	-0,5	-2,3	-2,8	-3,2	-4,4	-4,3
Остали фактори који утичу на рацио	4,9	3,8	-0,1	1,0	0,1	-0,1

Извор: МФИН, Управа за јавни дуг



На графикону је представљено кретање рација јавног дуга централног нивоа државе и БДП у зависности од промене курса динара према одређеној корпи валута. Приказана је основна пројекција са алтернативним сценаријима у зависности од апрецијације, односно депрецијације курса динара у распону од 10% апрецијације до 20% депрецијације динара у односу на корпу валута. Применом наведених сценарија може се видети да би се рацио за 2019. годину кретао у распону од 60,8% до 76,2%, док би за основни сценарио био на нивоу од 65,9%.

Главни ризици за остварење Стратегије, поред горе наведених фактора који су квантификовани, су и стабилност макроекономске ситуације у Републици Србији, потребе за додатним задуживањем како би се регулисали дугови на другим нивоима власти, јавном сектору и финансијском сектору Републике Србије и датих гаранција.

Важно је напоменути да смањењу јавног дуга у односу на БДП доприноси и адекватна контрола издавања гаранција и унапређење процеса приоритизације инвестиционих пројеката, који се финансирају из кредитних линија мултилатералних и билатералних кредитора. Почев од 2015. године, гаранције се издају само за пројектне (инвестиционе) зајмове, односно прекинуто је издавање гаранција за зајмове за текућу ликвидност јавним предузећима, што је у 2015. и 2016. години приметно смањило стање гарантованог јавног дуга.

Дугорочни стратешки оквир за управљање јавним дугом

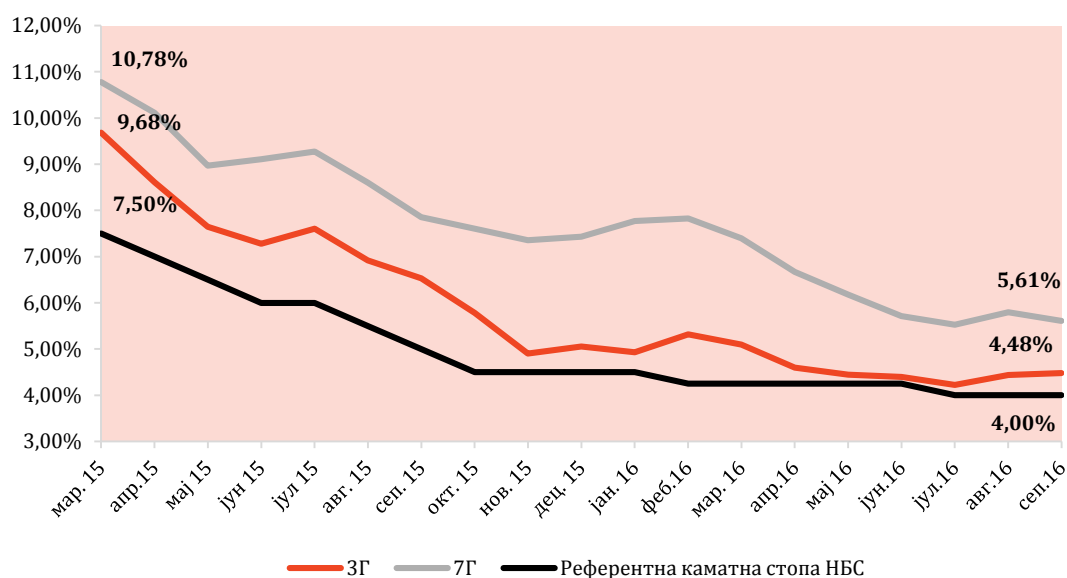
Основни стратешки циљеви којима је потребно тежити у наредном дугорочном периоду, како би се минимизирали ризици повећања задужености и трошкова сервисирања јавног дуга су:

- да учешће дуга деноминованог у динарима износи око 20–25% укупног јавног дуга на средњи рок;
- да учешће дуга деноминованог у еврима у јавном дугу износи најмање 60 % дуга у ино-валути, укључујући будућа задуживања и трансакције;
- да дође до смањења учешћа дуга са варијабилном каматном стопом на испод 20% у средњорочном интервалу;

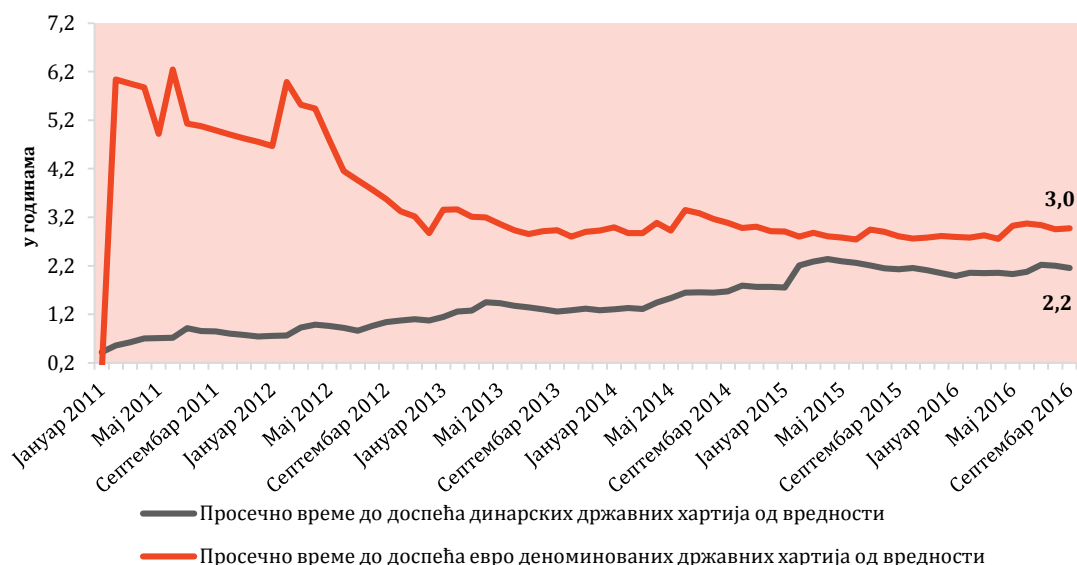
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА 2017. ГОДИНУ СА ПРОЈЕКЦИЈАМА ЗА 2018. И 2019. ГОДИНУ

- да просечно време до промене каматне стопе (ATR) буде одржавано на нивоу од минимум 4,5 година, у складу са горе наведеном мером постепеног смањивања учешћа дуга са варијабилним каматним стопама;
- да просечна пондерисана каматна стопа (WAIR) на унутрашњи јавни дуг не прелази 10% на краткорочна и средњорочна задуживања;
- да учешће краткорочног дуга (чије је доспеће до годину дана) износи до 15 % укупног јавног дуга;
- да просечно време до доспећа (ATM) унутрашњег дуга буде на нивоу од најмање 4 године на средњи рок;
- да се просечно време до доспећа (ATM) спољног дуга одржава на нивоу од $6 \pm 0,5$ година у истом временском хоризонту.

Кретање приноса до доспећа трогодишњих и седмогодишњих динарских бенчмарк емисија на секундарном трговању



**Просечно време до доспећа (АТМ) државних хартија од вредности
емитованих на домаћем финансијском тржишту у периоду 2011.
године – 30. септембар 2016. године**



Мере за унапређење тржишта динарских хартија од вредности у периоду 2016–2019. године

Тржиште државних хартија од вредности, у периоду од 2012. године до септембра 2016. године, карактерише испуњавање зацртаних стратешких циљева, првенствено у погледу инструмената финансирања, као и у развоју и одржавању стабилности диверсификоване базе инвеститора. Захваљујући вођењу развојне политике домаћег тржишта државних хартија од вредности, омогућено је успостављање континуитета у финансирању буџета Републике Србије, као и унапређење обима финансирања путем емисија дугорочних динарских државних хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту. Преласком са краткорочних извора финансирања који се везују за период до 2010. године, на средњорочне и дугорочне инструменте финансирања уз константно смањење трошкова задуживања, утиче се на смањење ризика рефинансирања, као једног од примарних ризика у процесу управљања јавним дугом. На крају 2013. године учешће дугорочних динарских инструмената по оригиналној рочности од три и више година износило је 37% у стању динарских хартија од вредности, док је на крају септембра 2016. године износило 67%.

Транспарентност у раду и извештавању, као и присутност на међународном тржишту капитала, утиче на информисаност, а тиме и на заинтересованост нерезидената да инвестирају капитал у дужничке инструменте, првенствено у државне динарске дугорочне хартије од вредности, чиме се остварује раст стабилне базе инвеститора. У 2014. години по први пут су емитоване десетогодишње обвезнице чиме се заокружио развој рочности на криви приноса, како динарских тако и евро деноминираних државних хартија од вредности. У фебруару 2015. године по први пут је емитована бенчмарк емисија на домаћем финансијском тржишту рочности седам година у износу од 50 млрд динара. Током 2015. године емитоване су и две трогодишње обвезнице у износу од по 50 млрд динара. Услед успешне реализације бенчмарк емисија током 2015. године, са истом праксом је настављено током 2016. године. У фебруару и јулу 2016. године емитоване су бенчмарк трогодишња и седмогодишња обвезница обима емисије по 110 млрд динара. Овим емисијама знатно је повећан обим секундарног трговања

ових инструмената што је допринело и паду извршних стопа приноса на реотварањима поменутих емисија.

У циљу даљег развоја секундарног тржишта државних хартија од вредности од 12. новембра 2015. године омогућено је трговање дугорочним државним хартијама од вредности на Београдској берзи.

У периоду за који се доноси ова Стратегија очекује се унапређење ефикасности примарног тржишта кроз концепт примарних дилера, као механизма продаје државних хартија од вредности који директно, у дужем року, доприноси смањењу трошкова задуживања, као и смањењу ризика рефинансирања. Увођење система продаје државних хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту преко примарних дилера, пружа добру основу за унапређење тржишне ефикасности секундарног тржишта државних хартија од вредности. Развојем секундарног тржишта, временом ће се успоставити концепт тржишне ефикасности у процесу вредновања државних хартија од вредности. Увођењем бенчмарк емисија обвезница остварио се позитиван ефекат на обим и континуитет секундарног трговања, као и на унапређење тржишне ефикасности у поступку продаје државних хартија на примарном тржишту.

Као водеће факторе који утичу на криву приноса државних хартија од вредности потребно је издвојити фискални резултат, очекивану стопу инфлације и девизни курс. Као посебну групу фактора потребно је издвојити макроекономска кретања и очекивања, као и промене на међународном финансијском тржишту, које се рефлектују на премију ризика земље.

На крају 2011. године просечна рочност динарских хартија од вредности је износила 272 дана (0,75 година), на крају 2012. године је износила 394 дана (1,1 година), на крају 2013. године је износила 469 дана (1,3 године), на крају 2014. године је износила 645 дана (1,8 година), на крају 2015. године је износила је 749 дана (2,1 година), док је на дан 30. септембар 2016. године износила 789 дана (2,2 година). У периоду до 2018. године предвиђа се да просечна рочност буде у распону од 2 до 3 године. Развој домаћег тржишта државних хартија од вредности биће од стране Републике Србије потпомогнут следећим мерама:

- Укључивањем државних хартија од вредности деноминираних у домаћој валути у неки од глобалних индекса државних обвезница земаља у успону (*Local Currency Government Bond Emerging Market Index*). Укључивање обвезница Републике Србије у неки од глобалних индекса значајно би повећало базу инвеститора и поспешило секундарно трговање, што би допринело даљем смањењу трошкова задуживања путем емисија државних хартија од вредности;

- У циљу креирања што веће базе инвеститора и развоја секундарног тржишта хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту, креиран је једнак порески третман домаћих и страних инвеститора крајем 2011. године, и у наредном периоду тежиће се уклањању свих евентуалних препрека за слободан проток капитала. Размотриће се у наредном периоду могућност да се клиринг и салдирање трансакција са домаћим хартијама од вредности врши преко међународног клиринг система;

- У наредном периоду радиће се на увођењу система примарних дилера;

- У циљу повећања улагања домаћих физичких лица учиниће се додатни напори у домену едукације становништва Републике Србије и размотриће се емитовање тзв. retail обвезница.

Министарство финансија ће у наредном периоду модификацију аукцијске платформе вршити на основу предлога инвеститора, како би на најбољи, и за обе стране прихватљив начин, интереси обе стране били задовољени.

IV. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ ОД 2017. ДО 2019. ГОДИНЕ

Влада и Министарство финансија посвећени су остваривању циљева економске политике, зацртаних трогодишњом Фискалном стратегијом и Меморандумом о економској и финансијској политици, договорених са ММФ. Кредибилан средњорочни план структурних реформи, заједно са мерама фискалне консолидације, са циљем привлачења страних инвестиција, подршке расту и ребалансирању привреде на путу ка убрзању ЕУ интеграција представља кључни основ у (1) остваривању стабилизације јавних финансија смањивањем фискалног дефицита и јавног дуга, (2) покретању привредне активности на бази повећања инвестиција, извоза и запошљавања. Структурним прилагођавањем привреде ствара се трајнија основа за бржи и одржив привредни раст, повећање запослености и стандарда становништва.

Са тим у вези, крајем 2015. године и у 2016. години спроведене су бројне реформе које имају за циљ развој приватног сектора и отварање нових радних места, побољшање пословног амбијента и конкурентности привреде:

- Започета је широка реформа државних и друштвених предузећа у циљу побољшања оперативне одрживости и ограничења фискалних ризика, као и смањења државне помоћи и акумулирања доцњи;

- Усвајањем новог Закона о улагањима, успостављена је Развојна агенција Србије (у даљем тексту: РАС) спајањем Агенције за страна улагања и промоцију извоза и Националне агенције за регионални развој, тј. интегрисањем и унапређењем њиховог пословања. Агенција нуди широк спектар услуга, укључујући подршку директним улагањима и промоцији извоза, али и имплементацију пројеката који за циљ имају унапређење конкурентности, регионалног развоја и угледа Србије. Истим законом основан је и Савет за економски развој, који заједно са РАС треба да створи услове за јаснију поделу одговорности за предлагање, спровођење и контролу спровођења политика Владе;

- У фебруару 2016. године Влада је усвојила програм активности „Година предузетништва 2016” за подстицање предузетничког духа и олакшавања приступа кредитирању за мала и средња предузећа. Програм „Година предузетништва 2016” заснива се на три главна стуба: унапређење пословног окружења, директна подршка предузетницима и развој предузетничког духа. Крајњи резултати програма се још увек обрађују, а према подацима из новембра 2016. године у програму је учествовало преко седам хиљада компанија, стартапова, локалних самоуправа и кластера. Планиран је наставак програма и у наредним годинама;

- Крајем 2015. године Република Србија и ЕУ потписале су споразум којим је потврђено учешће у програму ЕУ за мала и средња предузећа „COSME” који пружа подршку малим и средњим предузећима у следећим сегментима пословања: олакшан приступ изворима финансирања, подршка интернационализацији и приступу страним тржиштима, стварање повољног пословног окружења за развој конкурентности, подстицање културе предузетништва;

- У циљу јачања конкурентности привредних субјеката, унапређења њиховог пословања и интернационализације, као и креирања нових радних места Министарство привреде у сарадњи са РАС, одабраним пословним банкама и лизинг компанијама реализује Програм подршке малим предузећима за набавку опреме у 2016. години;

- Министарство привреде од почетка 2016. године реализује Програм за подршку унапређења привредног амбијента у циљу привлачења инвестиција и отварање нових радних места. Намена Програма се реализује кроз опремање пословних зона у циљу привлачења

инвестиција учешћем у финансирању реализације пројеката инфраструктурног опремања пословних зона, односно изградње нових објеката, реконструкције и санације постојећих објеката у пословној зони, изградње објеката за пратеће садржаје који омогућавају успешно пословање у пословној зони, као и кроз учешће у финансирању пројеката изградње објеката саобраћајне инфраструктуре која обезбеђује доступност пословне зоне, објеката комуналне, електроенергетске и остале инфраструктуре;

- Од 2016. године, у складу са Финансијским уговором „Зајам за општинску и регионалну инфраструктуру”, закљученим између Републике Србије и Европске инвестиционе банке, Министарство привреде реализује инфраструктурне пројекте локалног и регионалног развоја као подршку јединицама локалне самоуправе. Програм се реализује у циљу унапређења капацитета јединица локалних самоуправа кроз унапређење инфраструктуре, стандарда и квалитета живота грађана, а Министарство привреде учествује у финансирању пројекта у висини до 50% вредности пројекта без ПДВ;

- У децембру 2015. године усвојен је Национални програм за сузбијање сиве економије, са циљем смањења учешћа сиве економије у БДП, као и ефикаснијег надзора над токовима сиве економије, унапређења функционисања фискалног система, смањења административног и парафискалног оптерећења за привреду и грађане и подизања свести грађана и привреде о значају сузбијања сиве економије и мотивација за поштовање прописа;

- Проширен је обухват активних мера на тржишту рада и у току је реформа Националне службе за запошљавање, уз подршку пројекта Светске банке, како би се повећала ефикасност њених програма и побољшао квалитет услуга које пружа незапосленима и послодавцима;

- Усвојен је Национални акциони план запошљавања за 2017. годину;

- Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике, усвојен је у јуну 2016. године и представља главни механизам за дијалог о приоритетима у областима социјалне политике и запошљавања током процеса европских интеграција;

- Усвојена је Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године – „истраживања за иновације”, која има за циљ успостављање делотворног националног истраживачког система интегрисаног у Европски истраживачки простор, који кроз развој иновација доприноси економском расту, друштвеном и културном напретку, подизању стандарда грађана и квалитету живота;

- Усвојена је Стратегија за развој индустрије информационих технологија за период од 2017. до 2020. године, која садржи мере за унапређење раста ИТ производње и посредан утицај на укупан привредни раст, као и на смањење економског јаза између урбаних и руралних подручја;

- Како би се поједноставиле процедуре уписа непокретности и смањили трошкови у мају 2016. године пуштен је у рад Централни регистар планских докумената. Функционисање Централног регистра планских докумената, који је део система за електронско издавање грађевинских дозвола, доприноси стварању бољег амбијента за инвеститоре кроз брже издавање грађевинских дозвола и бољи преглед потенцијалних локација за улагање. Како би се поједноставиле процедуре уписа непокретности и смањили трошкови уводи се дигитализовано праћење власништва у регистру;

- Усвојена је Стратегија развоја туризма за период од 2016. до 2025. године, чијим спровођењем се очекује значајан пораст прихода од туристичких услуга и отварање радних места у сектору туризма;

- Усвојена је Стратегија развоја трговине до 2020. године, која предвиђа оснивање Националног савета за трговину и формирање информационе базе о трговини и трговинској мрежи Републике Србије. Подаци из ове базе олакшаће анализу тржишта потенцијалним инвеститорима;

- Усвојен је Програм усаглашавања домаћег законодавства са Директивом о услугама 2006/123/ЕЗ са Акционим планом и Анексом, који предвиђа унапређење пословног амбијента и укидање непотребних ограничења за обављање појединих услужних делатности, а уводи и могућност прекограничног пружања услуга. Услужне делатности у Србији су до сада биле уређене великим бројем секторских прописа. Доношење овог програма допринеће уређењу сектора услуга на целовит и јединствен начин, као и стварању услова за примену Директиве о услугама ЕУ;

- У циљу економског раста и стварања доброг пословног окружења за повећање инвестиција, броја запослених и равномернији регионални развој, унапређен је законски оквир. Законом о улагањима који је усвојен крајем 2015. године изједначавају се страни и домаћи инвеститори и унапређује инвестиционо окружење, а специфични третман је посвећен улагањима од посебног значаја у неразвијеним општинама. Донета је нова Уредба о утврђивању програма подстицања равномерног регионалног развоја у 2016. години као подршка равномерном регионалном и локалном развоју, јачању регионалних институционалних капацитета, повећању конкурентности региона, области и локалне самоуправе и унапређењу међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње. Донета је нова Уредба о условима и начину привлачења улагања, којом се ближе одређују критеријуми за улагања од посебног и локалног значаја, критеријуми, услови и начин привлачења директних инвестиција у Републику Србију. У уредби је детаљно дефинисан процес праћења и контроле над реализацијом инвестиционих пројеката за који су средства подстицаја додељена по овој уредби. Такође одређују се поступак, висина и рок за остваривање олакшица и ослобађање од царинских и других дажбина на увоз опреме страног улагача, као и друга питања од значаја за доделу средстава подстицаја и реализацију инвестиционих пројеката у циљу подстицања директних улагања.

Системско решавање проблема предузећа у реструктурирању, уз имплементацију структурних реформи из области радног законодавства и грађевинарства, повољно се одразило на пословни амбијент и напредак Србије на међународним листама конкурентности. Према Индексу глобалне конкурентности Светског економског форума Србија је напредовала за 4 позиције и са 94. места доспела на 90. место од 138 земаља, а највећи напредак је остварен у делу који се односи на макроекономско окружење. Светска банка је вредновала процес структурних реформи, тако што је сврстала Републику Србију на 47. место листе Doing business 2017, која је сачињена према критеријуму лакоће пословања, при чему се Србија нашла у групи од 10 земаља са највећим оствареним напретком. Извршене реформе у области издавања грађевинских дозвола Светска банка је на ранг листи вредновала напретком ове области од 116 места.

1. Структурне реформе реалног сектора

У циљу јачања приватног сектора наставиће се са побољшањем пословне и инвестиционе климе ради смањења трошкова и ризика пословања и инвестирања у Републици Србији. Обезбедиће се боља заштита конкуренције, подстицање бржег развоја малих и средњих предузећа и предузетништва, отклањање ригидности на тржишту рада и ефикасније спровођење стечаја. Посебна пажња посветиће се структурним реформама које подстичу јачање

капацитета привреде за повећање производње и ефикасности, извоза и запослености, што ће резултирати побољшањем конкурентности привреде, уз посебан фокус на завршетак процеса реструктурирања државних предузећа.

Структурне реформе које унапређују пословно окружење

У циљу побољшања конкурентности и пословног окружења Републике Србије развиће се свеобухватан програм подршке инвестирању, отварању нових радних места и развоју приватног сектора. Програм ће осигурати да политике које подржавају раст буду добро координисане и циљане. Конкретне акције ће бити фокусиране на следеће области:

- Наставиће се подстицање развоја малих и средњих предузећа и предузетништва кроз имплементацију Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности;
- Након успеха програма „Година предузетништва 2016” и у наредном периоду ће се наставити деловање у правцу унапређења пословног окружења и пружања директне финансијске и нефинансијске подршке сектору малих и средњих предузећа и предузетника;
- Имајући у виду значај малих и средњих предузећа за српску привреду и ограничен приступ овог сектора кредитима, увешће се оквир за функционисање недепозитних финансијских институција и кредитну подршку малим и средњим предузећима кроз кредитне линије Европске инвестиционе банке („Апекс зајмови”). Да би се побољшала ефикасност Апекс програма, припремљене су смернице које су дефинисане у складу са критеријумима ЕИБ, у вези са одређивањем приоритета за алокацију кредитних средстава;
- Наставиће се са спровођењем Националног програма за сузбијање сиве економије, а 2017. и 2018. година су проглашене „Годинама борбе против сиве економије”;
- Током 2017. године независни консултант ће извршити дијагностичку анализу Фонда за развој Републике Србије и Агенције за финансирање и осигурање извоза, која ће бити праћена предлозима за унапређење њиховог управљања и побољшање оперативних процедура;
- У наредном средњорочном периоду новоосновани Министарски савет за информационе технологије ће радити на спровођењу различитих иницијатива које за циљ имају пораст извоза ИТ сектора што ће допринети отварању нових радних места и унапредити иновациону средину;
- У припреми је Нацрт закона о накнадама који ће заменити постојеће законе и подзаконске акте и регулисати накнаде на свим нивоима државе, како би се омогућила већа предвидивост и транспарентност. Усвајање овог закона је планирано у 2017. години;
- Наставиће се унапређење ефикасности у управљању стечајним поступцима, а између осталог биће донете измене и допуне Закона о стечају;
- У циљу унапређења ефикасности јавних предузећа и стварања снажног оквира за надгледање њиховог пословања у току је рад на изради подзаконских аката Закона о јавним предузећима. Наставиће се рад на процесу увођења корпоративног управљања у јавним предузећима, са циљем обезбеђења непристрасности, транспарентности и одговорности у корпоративном понашању;
- Наставиће се рад на изради јединственог јавног регистра административних процедура и осталих услова пословања, како би се привредним субјектима и грађанима омогућило благовремено планирање трошкова пружања одређене услуге јавне управе.

Структурне реформе које унапређују тржиште рада

У складу са општим циљем политике запошљавања до 2020. године, утврђеним Националном стратегијом запошљавања за период 2011–2020. године, наставиће се са реализацијом активности ради успостављања ефикасног, стабилног и одрживог тренда раста запослености до 2020. године.

У наредном периоду планира се реализација следећих активности:

- Унапређивање постојећег законодавног оквира политике запошљавања и боља реализација постојећих, као и увођење нових мера активне политике запошљавања. Наставиће се успостављање Националног оквира квалификација (НОК), који је један од инструмената за повезивање образовног система са стварним потребама тржишта рада, односно утврђивање питања квалификација потребних тржишту рада;
- Побољшање услова на тржишту рада и унапређење институција тржишта рада, подстицање запошљавања и укључивање теже запошљивих лица на тржиште рада, подршка регионалној и локалној политици запошљавања и унапређење квалитета радне снаге и улагање у људски капитал;
- Интензивирање напора за отварање нових радних места, са посебним фокусом на сектор производње, информационих технологија, мала и средња предузећа, подстицање нових предузетника и побољшање приступа финансијама;
- Подстицање запошљавања у мање развијеним регионима уз развој регионалних и локалних политика запошљавања, подизање квалитета људског капитала, развој институционалних капацитета и редукција дуалности на тржишту рада;
- Као део иницијативе за отварање нових радних места, наставиће се унапређење и проширење обухвата активних мера запошљавања, сходно ситуацији на тржишту рада и резултатима анализе ефеката реализованих мера, са посебним фокусом на младе и дугорочно незапослене.

Финансијска стабилност

Како би се очувала финансијска стабилност и потпомогла способност банкарског сектора да спремно одговори на евентуалне шокове из окружења, уз истовремено унапређење финансијског посредовања посебна пажња ће се посветити даљем решавању питања проблематичних кредита, политици резервисања и јачању надзора и регулаторног оквира у складу са стандардима ЕУ.

Остварен је напредак у спровођењу Стратегије за решавање проблематичних кредита. У протеклом периоду НБС је спровела све активности предвиђене Акционим планом за решавање проблематичних кредита, показујући на тај начин посвећеност и опредељеност ка решавању овог сложеног питања у складу са најбољом међународном праксом, а спроводећи активности из своје надлежности на начин који обезбеђује очување и јачање стабилности банкарског и финансијског система у целини. Новим регулаторним захтевима НБС појачавају се: обавезе банака у погледу извештавања о проблематичним кредитима, третман за реструктуриране кредите у складу са захтевима ЕУ и очекивања супервизора када је реч о управљању проблематичном активом. Такође, у току 2016. је завршена и израда смерница за објављивање информација о квалитету aktive банака, при чему су резултати посебних дијагностичких испитивања квалитета aktive банака, која су спроведена по угледу на ЕЦБ, потврдила адекватну капитализованост свих банака чија је актива била обухваћена овим испитивањем. Затим, успостављена је база података о проценама вредности непокретности које су предмет хипотеке и о кредитима обезбеђеним хипотеком, за коју банке достављају НБС податке на месечном нивоу. Паралелно са тим, у процедури је усвајање Закона о проценитељима

вредности непокретности. Као резултат свих наведених активности, учешће проблематичних кредита у укупним кредитима банака је у септембру пало на ниво од 19,5%, што је за 2,1 процентних поена ниже у односу на крај 2015. године и за 2,5 процентних поена ниже на међугодишњем нивоу.

Базел III стандард ће се уводити у домаћу регулативу од краја јуна 2017. године. Од тог датума, смањиће се минимални захтеви за капиталом, а биће уведени нови заштитни слојеви капитала, у циљу ограничавања системских ризика. Регулаторне резерве за процењене кредитне губитке ће остати на снази до 2019. године, међутим, недавно усвојени регулаторни акти омогућавају банкама да смање регулаторне резерве у случају остварења прописаног смањења учешћа проблематичних кредита.

У циљу очувања постигнуте финансијске стабилности НБС и Влада наставиће са спровођењем Стратегије динаријације. Стратегија се заснива на активностима које се могу објединити у три међусобно повезана стуба: 1) одржавање укупне макроекономске стабилности – што је уједно и кључни стуб ове Стратегије и где се бележе кључни резултати који доприносе динаријацији; 2) стварање повољних услова за развој тржишта динарских инструмената и 3) промовисање инструмента заштите од постојећих девизних ризика у небанкарском сектору. Резултати Стратегије су већ видљиви, како на страни кредита становништву тако и депозита који бележе тренд раста, што је резултат ниске инфлације, релативно стабилног курса и знатно нижих каматних стопа на динарске кредите у односу на период пре три године.

Унапређење саобраћајне инфраструктуре

У документу Транспорт мастер план до 2027. године, који је урађен у сарадњи са ЕУ дефинисана су улагања у транспортну инфраструктуру по различитим видовима саобраћаја и приоритетима. Основни циљ мастер плана транспорта за Србију је да пружи допринос у погледу остваривања боље и безбедније транспортне мреже која ће привући инвестиције у неразвијеније области, побољшати квалитет живота у тим областима и унапредити трговину. Просторним планом Републике Србије до 2020. године утврђују се основе организације, уређења, коришћења и заштите простора Републике Србије у циљу усаглашавања економског и социјалног развоја са природним потенцијалима.

У циљу развоја саобраћајне инфраструктуре радиће се на развијању логистичких центара регионалног и локалног карактера на мултимодалним Коридорима 10 и 7, у великим привредним регионалним чвориштима и њиховим гравитационим зонама. Истовремено, настављени су радови на аутопуту Е-80 (према граници са Бугарском - пројекат Исток), као и на обилазници око Београда и аутопуту Е-75 (према граници са Македонијом – пројекат Југ). Радови напредују и на тзв. Коридору 11, односно аутопуту Е-763 Београд–Јужни Јадран, а у току је и израда пројектне документације за аутопут Ниш–Приштина (који би преко Драча повезао Коридор 10 са Јадраном). Идејни пројекат за брзу саобраћајницу Нови Сад – Рума (Фрушкогорски коридор) је финализован, а у току је израда планова детаљне регулације. Целокупна техничка документација за Интермодални терминал и логистички центар „Батајница” је завршена, а почетак изградње је планиран до краја 2016. године. Будући терминал ће омогућити смањење удела логистичких трошкова у цени производа, а производи и роба ће крајњим купцима стизати брже, квалитетније и економичније, чиме ће се створити и предуслови за привлачење инвестиција и отварање нових радних места.

Радови на железничком Оријентално/источно-медитеранском основном коридору који подразумевају реконструкцију и модернизацију пруге су у току. Пројекат реконструкције пруге Београд–Будимпешта један је од кључних инфраструктурних пројеката у наредном периоду, уз пројекте изградње Жежељевог моста у Новом Саду и модернизације и рехабилитације пруге Ниш–Прешево, Ниш - Димитровград, као и реконструкција пруге Београд–Бар. Пројекат

Београдски железнички чвор – Београд Центар Фаза 1 је завршен. У области трансевропских енергетских мрежа, Србија наставља да пружа подршку за реализацију пројекта гасног прстена у Југоисточној Европи. Интензивираће се припремни рад на изградњи гасног интерконектора Ниш - Димитровград између Србије и Бугарске како би се повећала сигурност снабдевања гасом. Започеће се са изградњом електроенергетске интерконекције између Румуније и Србије, у оквиру трансбалканског коридора за пренос електричне енергије.

У припреми је закон о широкопојасном приступу интернету чијим усвајањем ће се извршити усаглашавање националног законодавног оквира из области електронских комуникација са оквиром ЕУ и уредити услови и начин развоја широкопојасног приступа интернету (Директива 2014/61/EУ). Структурна реформа обухвата и консолидацију широкопојасне мреже у власништву јавног сектора, повезивање јавних установа на националну мрежу, као и изградњу широкопојасне комуникационе инфраструктуре са приступном мрежом у насељима. Изградњом инфраструктуре широкопојасног приступа у свим регионима Републике Србије створиће се услови за смањење економског јаза тј. за уједначен регионални развој, раст БДП, запослености и продуктивности, као и за остваривање међусекторске синергије која смањује потребу за грађевинским радовима за постављање електронских комуникационих мрежа.

Унапређење енергетске инфраструктуре

Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године констатовано је да је развој електроенергетског сектора кључна карика у развоју комплетног енергетског система Републике Србије и приказано је стање производних капацитета и електроенергетских система.

Просечна старост целокупног инсталисаног производног капацитета у термо и хидро електранама Јавног предузећа „Електропривреда Србије“ је преко 25 година. Потребна је ревитализација постојећих електроенергетских производних капацитета и изградња нових капацитета у циљу сигурног, поузданог и квалитетног снабдевања крајњих купаца електричном енергијом. Такође је потребна ревитализација постојећих и изградња нових преносних капацитета тако да се постигне уравнотежен, одржив и благовремен развој преносног система, са циљем прикључивања нових конвенционалних и обновљивих извора електричне енергије. Развој дистрибутивне мреже обухвата изградњу недостајућих, реконструкцију и модернизацију постојећих трансформаторских станица, водова и мреже нижих напонских нивоа. Овим мерама постићи ће се смањење тренутно врло високих губитака у дистрибутивним системима и повећати њихова ефикасност, оствариће се већи ниво поузданости рада система и обезбедити бољи квалитет снабдевања купаца електричне енергије. Модернизација и унапређење енергетске ефикасности ће допринети задовољењу енергетске сигурности земље.

Да би ЈП „Електропривреда Србије“ могло да задовољи повећане потребе за електричном енергијом, планирана је у оквиру Друге фазе пакет пројекта ТЕ Костолац Б изградња новог блока БЗ у ТЕ Костолац (снаге 350 мегавата). У другој фази пројекта предвиђена је и изградња новог термо блока ТЕКО БЗ. Нови блок ТЕКО БЗ биће заменски производни капацитет уместо старих блокова ТЕКО А1 и А2 са циљем обезбеђења сигурности у снабдевању електричном и топлотном енергијом. У наредном периоду планирано је затварање одређених производних капацитета у оквиру усаглашавања са еколошким стандардима ЕУ, односно са смањењем броја запослених и трошкова пословања ЈП „Електропривреде Србије“.

У циљу повећања сигурности снабдевања гасом и успостављања услова за поуздан, безбедан рад и одрживи развој гасног система, енергетског система и енергетског сектора уопште, а у сагласности са Законом о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020.

године, у сектору гасне привреде планирана је изградња нових гасовода, подземних складишта и станица компримованог гаса. Међу приоритетним правцима стратешких пројеката гасне привреде предвиђен је магистрални гасовод Ниш–Димитровград.

У сагласности са Законом о робним резервама и преузетим међународним обавезама, као и утврђеним мерилем за отварање преговора о Поглављу 15 – Енергетика, планирана је изградња нових складишних капацитета у јавној својини за потребе складиштења обавезних резерви нафте и деривата нафте.

У току је израда Програма остваривања Стратегије развоја енергетике до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, којим ће се, сагласно чл. 5. и 6. Закона о енергетици („Службени гласник РС”, број 145/14) дефинисати мере, пројекти и активности које је потребно реализовати у периоду 2017–2023. године у свим областима енергетике: електрична енергија, топлотна енергија, обновљиви извори енергије, угаљ, нафта, природни гас и енергетска ефикасност.

Развој сектора пољопривреде

Пољопривредни сектор карактерише техничко-технолошка застарелост, као и неповољна структура газдинстава (највећи број газдинстава је мале или средње величине), што може бити ограничавајући фактор развоја узимајући у обзир повољне услове за развој пољопривреде у Републици Србији. Либерализацијом пољопривредног сектора држава је изгубила утицај на величину газдинстава. Стога, у наредном периоду, држава ће настојати да мерама утиче на смањивање цене инпута производње и подстицати удруживање малих и средњих пољопривредника и да на тај начин помогне малим газдинствима, што ће повећати њихову конкурентност на тржишту.

Изменом Правилника о условима и начину остваривања права на кредитну подршку, којим је олакшан приступ за коришћење кредита, Министарство пољопривреде и заштите животне средине наставља да кредитно помаже пољопривредни сектор и у 2016. години с циљем унапређења пољопривредне производње. Укупан износ кредита за физичка лица, предузетнике и правна лица је до 5.000.000 динара, а за земљорадничке задруге до 15.000.000 динара.

Унапређење конкурентности пољопривредне производње спроводиће се кроз успостављање институционалног оквира за реализацију ИПАРД програма 2015–2020, Националног програма за пољопривреду за период 2016. до 2020. године и Националног програма руралног развоја за период 2016. до 2020. године, у којима ће бити дефинисане мере за унапређење конкурентности пољопривредних газдинстава на средњерочном нивоу. Република Србија за сада не испуњава услове за коришћење претприступних фондова за пољопривреду ИПАРД, а један од услова за добијање акредитације за њихово коришћење јесте и унапређење рада Управе за аграрна плаћања. У новембру 2016. године Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Генерални директорат за пољопривреду и рурални развој ЕК договорили су детаље о акредитационом поступку за коришћење IPARD фондова, а направљен је и акциони план за успешно отклањање недостатака из извештаја ревизора ЕК. У току 2017. године очекује се од стране ЕК окончање процеса акредитације свих структура у Републици Србији, неопходних за спровођење реформи које ће унапредити конкурентност и положај пољопривредних газдинстава.

Са међународним финансијским институцијама (ММФ и Светском банком) урађена је анализа постојећих мера аграрне политике и руралног развоја. Нове мере развојног аграрног буџета са фокусом на инвестиције и развој конкурентности ће бити имплементирани у буџету за 2017. годину.

Пакет мера за унапређење прихода од туризма

У оквиру сектора услуга, међу приоритетима ће бити подстицање туризма кроз улагања у развој инфраструктуре и супраструктуре у туристичким дестинацијама, у пројекте промоције, едукације и тренинга у туризму, унапређења туристичког промета домаћих туриста и привлачења организованих група страних туриста. Спровођење ових мера подржано је кроз доделу кредитних средстава за подстицање квалитета туристичке понуде, доделу субвенција и дотација намењених за пројекте развоја туризма, доделом ваучера за субвенционисано коришћење услуга смештаја у домаћем туризму, као и другим активностима предвиђеним у оквиру подстицајних мера дефинисаних Законом о туризму. Очекује се да ће приватизација бања и специјалних болница бити спроведена у наредном периоду и да ће дати позитиван импулс расту и развоју овог сегмента туризма.

2. Структурне реформе јавног сектора

Висок ниво јавног дуга, изнад границе која је постављена Законом о буџетском систему, и растући дефицит у сектору државе у протеклом периоду, озбиљно су угрозили одрживост јавних финансија. Повратак јавних финансија на одрживу путању захтевао је озбиљан заокрет у фискалној политици, снажно прилагођавање на страни јавних расхода и последично смањење дефицита и дуга. Предвиђена фискална консолидација подржана је и аранжманом из предострожности са ММФ. Резултати фискалне консолидације, смањење дефицита и дуга, постигнути су годину дана раније у односу на рок који је предвиђен програмом са ММФ.

Републику Србију у наредном средњорочном периоду очекује завршетак процеса консолидације и одржавање стабилних јавних финансија. За овај процес кључно је спровођење структурних реформи којима би се редеофинисала улога државе и величина утицаја државе у појединим сегментима.

Основни изазови за одрживу фискалну позицију

1. **Број и структура запослених у сектору државе.** Циљ фискалне политике у средњем року је смањење расхода за запослене на одржив ниво. Ниво од 7% БДП, како је дефинисано Законом о буџетском систему, потребно је ревидирати и прилагодити како би се обезбедио максималан квалитет пружених услуга уз одржив ниво расхода који су за то потребни. Просечан ниво зарада опште државе у ЕУ је око 10% БДП, а најнижи 8%, те је за Републику Србију адекватно учешће зарада од 9-9,5% БДП. Фискалном динамиком представљеном у овом документу овај ниво се достиже у 2018. години. Функционалном анализом од стране Светске банке идентификовани су мањи вишкови него што се иницијално претпостављало, што уз структурна побољшања у наплати пореских прихода смањује потребу за драстичним резевима у броју запослених. Уместо линеарних отпуштања којима се често нарушава квалитет пружених услуга потребно је завршити дубинску анализу по секторима јавне управе, како би процес рационализације поред смањења трошкова обезбедио очување структуре у погледу квалитета кадрова. Смањење зарада у јавном сектору у номиналном износу од 10%, почевши од 2015. године, а затим њихово замрзавање (изузетно од циљаних повећања за поједине секторе у 2016. и 2017. години) кључна је мера фискалне консолидације и дала је очекиване резултате. Маса исплаћених зарада у сектору државе смањена је са 11,7% БДП у 2014. године на 10,4% БДП у 2015. години, док је процена за 2016. годину 10,1% БДП. Како је процес рационализације измењен у односу на предвиђену динамику у 2015. години, ово смањење

учешћа зарада у БДП углавном се дугује њиховом номиналном смањењу и замрзавању. На основу података с краја септембра 2016. године утврђено је да се број запослених у јавном сектору у односу на крај 2014. године смањио за око 22.000 што је у складу са најновијом ревизијом аранжмана са ММФ.

2. **Буџетска подршка јавним и државним предузећима.** У претходном периоду велика буџетска издвајања односила су се на помоћ државним и јавним предузећима. Осим класичних субвенција углавном за текуће пословање (ЈП ПЕУ „Ресавица” и „Железнице Србије” а.д.) и наменских субвенција (нпр. за одржавање путева), значајна средства су издвајана по основу буџетских кредита и плаћања по гарантованим кредитима јавним предузећима. Издаци за буџетске кредите и плаћања по основу гаранција достигли су учешће од 2,2% БДП у 2014. години, да би у 2015. години били на нивоу од 0,8% БДП, што је у складу с планом смањења њиховог учешћа с циљем да у 2019. години не прелазе 0,4% БДП.

3. **Побољшање управљања јавним финансијама.** За успешно спровођење програма фискалне консолидације поред структурних фискалних мера, како на приходној тако и на расходној страни, које за резултат имају смањење дефицита и јавног дуга, потребно је побољшати и процедуре укупног буџетског процеса од фазе средњорочног планирања, па до контроле и ревизије трошења буџетских средстава. Побољшање процедура у планирању, извршавању и контроли, с једне стране, и повећање ефикасности институција чији је задатак наплата прихода, с друге стране доприносе и подржавају програм фискалне консолидације.

Једна од области управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради је управљање јавним инвестицијама. Неефикасност спровођења планираних јавних инвестиција, за које су обезбеђена средства и које су економски оправдане, представља препреку у унапређењу конкурентности тј. подизању капацитета инфраструктуре и осталих позитивних ефеката реализације ових пројеката. Већина појединачних пројеката је спровођена уз бројне проблеме: од неодговарајуће пројектне документације, потешкоћа у експропријацији земљишта, недовољно добре контроле извођача која је доводила не само до пробијања уговорених рокова већ и до повећања цене радова, спорог издавања дозвола и друго.

У циљу унапређења управљања јавним инвестицијама створиће се регулаторни оквир за уређење ове области. Развој капацитета, како у Министарству финансија, тако и код свих буџетских корисника, један је од приоритета, а имплементација и ажурирање јединствене информационе базе капиталних пројеката и оцена капиталних пројеката од стране буџетских корисника и Министарства финансија започеће током 2017. године и спроводиће се континуирано у наредном периоду. Унапређено управљање реализацијом капиталних инвестиција обезбедиће, поред осталог, позитивне ефекте на буџет по основу уштеда и смањења издатака за пенале услед неповлачења одобрених кредита и додатне накнадне непредвиђене расходе за извођење радова.

Најважније структурне реформе предвиђене у наредном средњорочном периоду као подршка процесу фискалне консолидације односе се на:

1. **Наставак реформи у области запошљавања и система плата у сектору државе.** Након краткорочних мера, смањења номиналног износа плата у сектору државе, које је било нужно за почетак фискалне консолидације, у наредном средњорочном периоду акценат је на структурним мерама, које би преко рационализације броја запослених с једне стране, и успостављања новог система плата у сектору државе с друге стране, допринело кретању масе плата ка одрживом нивоу.

Законом о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава који је усвојен крајем јула 2015. године

створена је правна основа за прецизно утврђивање броја запослених у ширем јавном сектору на који се закон односи (пored сектора државе – директни и индиректни корисници буџета на свим нивоима власти и организације обавезног социјалног осигурања, закон се односи и на јавна предузећа, НБС, јавне агенције и на привредна друштва у већинском државном власништву). Утврђивање прецизног броја запослених у оквиру различитог обухвата јавног сектора неопходна је полазна основа да би се у наредном кораку утврдио оптималан број запослених у појединим секторима. Овако утврђен регистар моћи ће да реши и недоумице које су се појавиле око укупног броја запослених у јавном сектору, односно ужем сектору државе, које су биле присутне у претходном периоду. Такође, омогућено је и слободно изјашњавање и унос података у Регистар о националној припадности запослених што ће омогућити вођење проактивне политике запошљавања припадника националних мањина у Републици Србији. Одлуком Владе током 2016. године формирана је међуресорна Радна група за интеграцију овог Регистра у ЦРОСО (Централни регистар обавезног социјалног осигурања) што ће омогућити даљи развој, виши ниво поузданости и верификацију података.

Број запослених у сектору државе на крају 2014. године износио је 500.038²⁸. Анализа јавне управе коју је спровело Министарство државне управе и локалне самоуправе показала је да Србија не одступа значајније од просека ЕУ према броју запослених у сектору државе у односу на број становника. У Србији према подацима за 2014. годину овај показатељ износи 7,0% док је просек на нивоу ЕУ (28) 7,2%. Ако говоримо искључиво о општој држави у Србији, она није предимензионирана, чак је и мања него што је то случај у земљама ЕУ. Наиме, Србија је на нивоу од око 6,5 запослених у централној администрацији на 100 становника, док је овај параметар код земаља чланица ЕУ виши – износи око 8,5. Оно што је проблематично за нашу земљу је да су трошкови потребни за финансирање овог броја запослених високи када се узме у обзир да је у Србији, у привреди, запослено свега 34,2% становништва, док тај проценат у ЕУ износи 45,2.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, који је усвојен у јулу 2015. године представља правни основ за утврђивање максималног годишњег броја запослених у периоду од 2015. до 2018. године по појединачним институцијама, а у складу са очекиваним унапређењем њихове продуктивности до које би требало да дође након реорганизације. Од јануара 2016. године, за субјекте за које важи Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, обнављање уговора о привременим и повременим пословима је дозвољено само ако је то у складу са лимитима који су предвиђени законом и уколико је учешће запослених по том основу испод 10% од броја стално запослених или у другим изузетним случајевима предвиђеним законом. Забрана запошљавања у јавном сектору биће на снази и током 2017. године, уз изузетке које разматра Комисија за запошљавање узимајући у обзир утврђене лимите броја запослених, буџет, као и потребе за стручним кадром конкретне институције.

Кровни Закон о систему плата запослених у јавном сектору којим се успостављају кључни принципи новог система и утврђују рокови за постепену имплементацију је усвојен у фебруару 2016. године. Очекује се да ће крајем децембра 2016. године Влада усвојити Предлог закона о платама запослених у АП и ЈЛС, а потом до јуна 2017. године усвојити и Предлог закона о радноправном статусу и платама запослених у јавним службама. До 1. јануара 2018. године Влада ће усвојити предлоге закона којим се усклађују плате државних службеника и намештеника, као и усклађивање плата у Војсци и Полицији са системским законом о платама. Овим системским законом ствара се правни основ за уједначавање основице, смањење броја коефицијената и њихово поједностављење, јачање контроле буџета и управљивост масом плата

²⁸ Подаци о броју запослених и релевантни показатељи за Србију и ЕУ преузети из документа: „Модерна држава-рационална држава. Анализа јавне управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе. www.mduls.gov.rs/doc/Brosura%20CIR%20bleed%203%20mm.pdf

и повећање транспарентности система, а све то у крајњој инстанци треба да има за резултат једнаку плату за исти рад, без обзира у ком сегменту јавног сектора запослени ради. Поред тога, шири циљ реформе јавне управе у чији контекст се смешта реформа плата јесте и јачање учинка и делотворности јавне управе.

Влада је усвојила Уредбу о шифарнику радних места у фебруару 2016. године, како би се омогућила боља анализа и упоредивост зарада запослених у општој држави. Након што је Влада донела шифарник, сви корисници јавних средстава (11.000 институција, укључујући јавна предузећа) су почели са уношењем података у регистар у складу са новим шифарником. Регистар садржи податке о радним местима и звањима која су у складу са новим шифарником и радном верзијом каталога радних места. Каталог представљају попис, класификацију и вредновање радних места, што је један од најважнијих корака у спровођењу реформе система плата. Осим назива радних места, односно звања у којем се обављају послови на радним местима, каталог садржи и типичан опис радног места, захтевану стручну спрему, додатна знања и испите/сертификате, као и захтевано искуство за рад на тим пословима. Подсистеми јавног сектора, по којима су конципирани каталози су: државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, здравство, просвета, социјална заштита, култура и спорт. Генеричка радна места која се појављују у целом систему посебно су издвојена у циљу упоредивости.

Министарство државне управе и локалне самоуправе покренуло је активности које се односе на унапређење области стручног усавршавања у систему јавне управе. У току је рад на припреми закона којим ће се уредити сва питања значајна за остваривање овог циља, а у наведеном периоду очекује се оснивање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи. У овој области, ради спровођења одредаба прописа који уређују стручно усавршавање државних службеника, успоставиће се и евиденција о утврђеним и спроведеним програмима општег стручног усавршавања и планираним и спроведеним програмима стручног усавршавања државних службеника. Уз све наведено, обезбедиће се континуитет у пословима државне управе који се односе на државни стручни испит, посебан стручни испит за матичара и стручно усавршавање матичара. Кључни резултати у успостављању целовитог службеничког система у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе очекују се кроз даљу имплементацију Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији и потпуну примену Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Предвиђено је успостављање јединственог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе уважавањем специфичности које постоје у односу на систем државне управе, а пре свега у погледу разликовања општих и посебних програма стручног усавршавања, и специфичних потреба јединица локалне самоуправе. Нова законска решења применом Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе унеће значајне промене у области каријерног развоја, напредовања у служби и стручног усавршавања запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Правни основ за реформу службеничког система у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, за чију примену се формира и Савет за стручно усавршавање, који је у поступку оснивања.

У домену реформе система локалне самоуправе Министарство државне управе и локалне самоуправе, је у мандатном периоду претходне Владе, припремило пакет закона који се односе на локалну самоуправу: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, и предлог Закона о комуналној полицији. У наредном периоду, планирана је израда Закона о изменама и допунама Закона о главном граду, као и Закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији. Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, утврђена је, као један од кључних реформских циљева, потреба даље децентрализације (и

деконцентрације), која би пре свега имала за резултат унапређење система локалне самоуправе и ефикаснију расподелу надлежности између појединих нивоа власти. Реализоване су активности из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе, неопходне за припрему полазних основа Стратегије децентрализације, на чијој ће се изради радити у наредном периоду.

Увођење електронске управе има за циљ да повећа делотворност, ефикасност и економичност на унутрашњем плану, а све заједно у циљу повећања квалитета јавних услуга. Министарство предлаже политике и стратегије развоја електронске управе. Доношење закона о електронској управи уредиће опште поступање основних регистара који се успостављају, класификацију података и начин електронске размене података између органа државне управе и коришћење портала електронске управе од стране државних органа, органа територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавних предузећа и свих других којима су поверени послови јавне управе. Електронска управа ће на најбољи начин да идентификује потребе корисника јавне управе систематским праћењем резултата управних поступака и анализом постојећих статистика да би се открили недостаци у постојећим процедурама.

Реформа инспекцијског надзора је један од кључних елемената за реформу јавне управе. Циљеви су успостављање предвидивог и транспарентног пословног амбијента, унапређење примене прописа, смањење директних и индиректних трошкова пословања и привреде и државе, смањивање обима сиве економије и нелојалне конкуренције, као и минимизирање ризика корупције. У наредном периоду, приоритет је пуна примена и усаглашавање посебних закона са новоусвојеним Законом о инспекцијском надзору чија примена обухвата: стручну подршку раду координационог тела, улагање у информисање привредника грађана и јавности о решењима у закону, обуку инспектора, успостављање јединственог информационог система, опремање инспекција на терену за спровођење закона. Улагања у информатичку инфраструктуру, логистику и обуку инспекција представљају основ за унапређење примене закона, смањење трошкова привреде, повећање предвидивости пословања и смањења нелојалне конкуренције и корупције. За примену Закона је урађена анализа ефеката прописа и дефинисан акциони план за примену Закона у периоду од три године. Примена Закона ће бити фазна, а припрема за израду јединственог информационог система је већ започета.

2. У циљу смањења различитих облика буџетске подршке јавним и државним предузећима спроводе се реформе највећих јавних и државних предузећа. Смањење буџетске подршке овим предузећима подразумева: а) ограничење директних и индиректних субвенција, б) стриктно ограничење у издавању гаранција за нове кредите и в) јачање одговорности и транспарентности у пословању ових предузећа. Започете су реформе које се односе на три велике групе јавних и државних предузећа.

У прву групу предузећа спадају предузећа у портфолију бивше Агенције за приватизацију, чији статус ће се решити стечајем или приватизацијом. На овај начин је пронађено решење за 330 предузећа до краја октобра 2016. године. Отпремнине је добило 24.474 запослених. За 172 компаније које запошљавају око 45.000 радника, међу којима има и стратешких компанија као што су ПКБ, РТБ Бор, ЈП ПЕУ „Ресавица“, Петрохемија и др. решење се тек очекује, било кроз унапред припремљене планове реструктурирања (УППР), било кроз редовне поступке стечаја, у складу са законом.

У другу групу предузећа би се могла сврстати она предузећа за која се планира проналажење стратешких партнера и за која би се даље пословање наставило кроз различите видове концесија. За Комерцијалну банку, другу банку по величини у Србији, изабран је приватизациони саветник, како би се приватизација спровела током 2017. године. Приватизација Железаре Смедерево је завршена у јуну ове године, чиме је обезбеђено пословање без подршке буџета у будућности и спречено даље акумулирање дуговања.

Истовремено, ангажоване су консултантске куће како би се размотриле опције давања концесије за Аеродром „Никола Тесла” и даље изградње Коридора 11.

У трећу групу предузећа спадају јавна и државна предузећа у области енергетике, железничког саобраћаја и путне инфраструктуре. Током 2016. године, у сарадњи са међународним финансијским институцијама, одвија се процес њиховог реструктурирања, започет током 2015. године и то посебно: ЈП „Електропривреда Србије”, „Железнице Србије” а.д, ЈП „Србијагас” и ЈП „Путеви Србије”:

1) **ЈП „Електропривреда Србије”.** У претходном периоду усвојени су Програм реорганизације и План фискалне консолидације, који је усаглашен са Светском банком и ЕБРД. Основни елементи плана су: повећање прихода кроз побољшану наплату и смањење трошкова кроз повећање ефикасности, оптимизацију процеса набавке и смањење броја запослених. Потребно је спровести бројне мере како би ЈП ЕПС пословао финансијски одрживо и како би се смањила разлика у цени струје на домаћем тржишту и у региону. С тим у вези, један од првих корака је било повећање цене електричне енергије за крајње купце у укупном износу од 12%, током августа 2015. године, где се 4,5% односи на повећање цене, а 7,5% на акцизу, и додатних 3,8% поскупљења у октобру 2016. године. У склопу Плана финансијске консолидације дефинисан је План оптимизације броја запослених за период до 2019. године. До краја октобра 2016. године 1900 радника се добровољно пријавило за отпремнине, а направљен је и план за додатна смањења броја запослених до 2019. године. Планирано је да се ЈП ЕПС до краја прве половине 2017. године трансформише у акционарско друштво, као и да се сагледају остале могућности за даљи развој компаније у циљу побољшања перформанси компаније и обезбеђења професионалног менаџмента.

2) **ЈП „Србијагас”.** Од августа 2015. године измењена је организациона структура компаније којом су основани посебни делови који се баве транспортом и дистрибуцијом гаса. Спроводи се план којим је предвиђена продаја имовине која се не користи за обављање основне делатности, док се настављају напори на решавању проблема потраживања од највећих дужника, укључујући предузећа: ХИП Азотара, ХИП Петрохемија и МСК Кикинда. Након усвајања плана финансијског реструктурирања у марту 2016. године, а који је припремљен уз подршку Светске банке, дошло је до побољшања у наплати потраживања. Током 2016. године усвојиће се план реструктурирања дуга како би се у будућности избегле конверзије потраживања у капитал, повећала дисциплина у наплати потраживања, извршила оцена постојећих и будућих инвестиционих планова у сарадњи са Светском банком. Циљ ових мера је заустављање даљег погоршања финансијског положаја ЈП „Србијагас” и елиминисање потребе за додатном државном помоћи у складу са фискалним оквиром.

3) **„Железнице Србије” а.д.** План корпоративне и финансијске реорганизације, који је отпочео у 2015. години, подразумева организационе и статусне промене. Из јединственог предузећа „Железнице Србије” а.д. од августа 2015. године издвојене су, у складу са искуствима из земаља ЕУ, три нове компаније - „Србија воз” а.д, „Инфраструктура железнице Србије” а.д. и „Србија Карго” а.д. Промене су праћене и реорганизацијом менаџмента. План реструктурирања обухвата измене у погледу располагања имовином, саобраћајне мреже и рационализације броја запослених. Сектор теретног саобраћаја од августа 2015. године не добија субвенције из буџета и послује по тржишним принципима, у складу са препорукама Светске банке. У јануару 2016. године уведена је накнада за коришћење железничке инфраструктуре, у склопу отварања тржишта за железнички транспорт, а први приватни железнички оператер добио је одобрење за коришћење трасе јавне железничке инфраструктуре у јуну ове године. Биће, такође, настављена реорганизација и унапређење пословних планова компанија „Србија воз” а.д, „Инфраструктура железнице Србије” а.д. и „Железнице Србије” а.д. са циљем стриктног ограничавања државне помоћи у средњем року. У

октобру 2015. године у сарадњи са независним консултантима и уз помоћ Светске банке, ЕБРД и ЕУ припремљен је и усвојен план свеукупног корпоративног и финансијског реструктурирања. У 2016. години је завршен попис имовине и обавеза компаније и њихова алокација на новоосноване компаније. Планови који дефинишу рационализацију броја запослених до 2020. године усвојени су од стране железничких компанија у септембру 2016. године, који подразумевају смањење од око 3.000 запослених у 2016. години укључујући и природни одлив. У октобру 2016. године донета је одлука о обустави саобраћаја на пругама које су ван експлоатације или су означене као нерентабилне, што ће битно утицати на финансијске перформансе компаније. Новоформирана предузећа су преузела пуну одговорност за плаћање својих обавеза према ЈП ЕПС, што подразумева и да не повећавају доцње у плаћањима према ЈП ЕПС. Наставља се и са процесом избора менаџмента за новоформиране компаније у саставу „Железнице Србије” а.д. у складу с програмом реструктурирања.

4) **ЈП „Путеви Србије”.** Са циљем обезбеђења адекватног одржавања инфраструктуре, од 1. јануара 2017. године путарина ће поскупети за десет процената. Даља повећања путарине ће се одвијати фазно, а процена адекватних стопа биће припремљена у сарадњи са Светском банком. Усвојен је план побољшања уговора о одржавању путева и уклањању административних препрека. Циљ је остварити уштеде и повећати ефикасност система и на тај начин смањити потребе за субвенцијама из буџета. Разматраће се опције за изградњу и одржавање путева путем концесија. Планови корпоративног и финансијског реструктурирања ће се развијати такође у сарадњи са Светском банком.

Како би се осигурале уштеде које проистичу из корпоративног и финансијског реструктурирања највећих државних/јавних предузећа истовремено се спроводи сет реформи у области управљања јавним финансијама у сегменту пословања државе са јавним и државним предузећима.

У циљу јачања финансијске дисциплине у оквиру јавног сектора проширено је дејство Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, изменама Закона у јулу 2015. године, тако да се односи и на трансакције између институција јавног сектора. Измењене одредбе Закона се примењују од 1. јануара 2016. године.

Имајући у виду висину и утицај на фискални дефицит плаћања по основу гаранција, од 1. јануара 2015. године строго је ограничено издавање државних гаранција. У том смислу, не могу се издавати нове државне гаранције за подршку ликвидности, односно за било коју компанију из портфолија бивше Агенције за приватизацију. Могућност издавања гаранција остављена је само у случају капиталних пројектних зајмова, уз поштовање границе која је одређена циљем одрживости јавног дуга.

3. **У складу са донетим стратешким документима и системским законима у области здравства наставиће се реформе којима се обезбеђује повећање ефикасности здравственог система, повећање финансијске одрживости система здравствене заштите, унапређење здравља становништва и повећање квалитета здравствене заштите.**

- Унапређење закона и одговарајућих подзаконских аката у циљу планиране реформе здравственог система Републике Србије – доношење стратешког документа Плана развоја здравствене заштите од 2017–2021. године, којим се дефинише политика здравствене заштите и здравственог осигурања, односно доношење системских закона, Закона о здравственој заштити и Закона о здравственом осигурању као и других закона из области здравства и одговарајућих подзаконских аката.

- Унапређење квалитета пружања здравствене заштите ради одрживог здравственог система унапређењем примарне, секундарне и терцијарне здравствене заштите – јачање примарне здравствене заштите унапређењем рада у области превенције и раног откривања као

и лечења хроничних незаразних болести које у највећој мери оптерећују здравље становништва у Републици. У оквиру секундарне и терцијарне здравствене заштите нагласак је на увођењу нових, високоразвијених здравствених технологија кроз набавку апарата неопходних за лечење оболелих од малигних болести, као и унапређење рада здравствених установа у овој области здравствене заштите.

- Унапређење финансирања здравственог система кроз увођење система за успостављање Националног здравственог рачуна (НЗС) – који обезбеђује поуздане информације о финансијским средствима издвојеним за здравствену заштиту и начинима њиховог коришћења. Ради бољег увида у токове новца у здравству (буџетска издвајања за здравство, приватно здравство, донације у здравству и др.) израдиће се национални здравствени рачун. Национални здравствени рачун је инструмент за праћење протока новца кроз здравствени систем земље, повећање ефикасности здравствених услуга и равноправне расподеле расположивих средстава у здравственом систему Републике Србије.

- Наставак информатизације здравственог система – састоји се у повезивању здравствених установа у јединствени информациони систем, који је започет у 2015. години.

- Унапређење базе кадрова из Плана мреже здравствених установа ради сагледавања кадровске обезбеђености у складу са нормативима и стандардима.

- Дефинисање улоге приватног сектора у пружању здравствених услуга становништву.

У склопу фискалне консолидације спровешће се рационализација здравственог система првенствено кроз смањење броја немедицинског особља, унапређење механизма за одабир приоритета у погледу набавки нове опреме и бољу контролу расхода за медицинске услуге. Тиме ће се повећати ефикасност здравствених установа, обезбедити вредновање њихових стварних учинака и повећати квалитет здравствене заштите.

4. Реформске активности у оквиру различитих подсистема управљања јавним финансијама (УЈФ) обухваћене су Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. година (Програм РУЈФ). Циљ Програма РУЈФ је да пружи свеобухватни и интегрисани оквир за планирања, координацију, спровођење и праћење напретка у реализацији одрживих активности како би се унапредила макроекономска стабилност, обезбедило ефикасно и сврсисходно распоређивање и коришћење јавних ресурса за реализацију националних приоритета и унапредило услуге које пружа државна управа у Републици Србији, уз истовремено повећање транспарентности и укупне функционалности управљања јавним финансијама и испуњење неопходних услова за приступање Европској унији. Такође, припремљен је Нацрт стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору 2017–2019. године, а у припреми је и Нацрт стратегије за борбу против превара (*Anti-Fraud Strategy*).

Висок ниво сиве економије, која негативно утиче на буџетски дефицит и услове пословања и инвестирања, у знатној мери је последица неефикасног механизма контроле, утврђивања и наплате пореза и других јавних прихода. Неадекватна организација рада Пореске управе и процеса у њој, са неодговарајућим обимом и структуром људских ресурса и непостојањем одговарајућег система за процену ризика, онемогућивали су да се ограничени ресурси усмере на обвезнике који су највише склони непоштовању пореских прописа. С друге стране, досадашњи начин функционисања Пореске управе често је имао негативне ефекте на пореске обвезнике који у потпуности и на време извршавају своје обавезе према држави, кроз неуједначену праксу тумачења пореских прописа, компликоване административне процедуре што све заједно доводи до раста ризика и трошкова пословања у Србији.

Програм трансформације Пореске управе за период 2015–2020. године усвојен је у јуну 2015. године, а приоритети у даљем спровођењу Програма су: јачање управљања ПУ, поједностављење организационе структуре у централи и филијалама, односно експозитурама, укључујући и смањење броја главних филијала, имплементација модерног приступа управљања ризицима, јачање управљања доцњама, укључујући и процедуре отписа, модернизација информационих технологија и пословних процеса и побољшање координације и размене информација са другим државним органима.

Потребно је да филијале ПУ унапреде свој начин рада са пореским обвезницима. Програмом РЈФ и Програмом трансформације ПУ, предвиђено је да се формирају посебни организациони делови за пружање услуга пореским обвезницима како би се унапредила комуникација и интеракција са пореским обвезницима, укључујући благовремено пружање ажурних информација о променама у законима и прописима.

5. Структурне реформе јавног сектора обухватају и мере које се тичу реформе система одбране. У складу са документима планирања одбране и системским законима у области одбране наставиће се реформе које треба да обезбеде делотворније и ефикасније функционисања система одбране.

Основне структурне реформе које ће се спроводити у области одбране односе се на:

- успостављање и примену новог стратегијског оквира у области безбедности одбране ради заштите националних и одбрамбених интереса Републике Србије;
- одржавање и делимично унапређење оперативних и функционалних способности Војске Србије за извршење мисија и задатака утврђених Стратегијом одбране Републике Србије;
- оптимизацију организације и функционисања Министарства одбране и Војске Србије;
- обезбеђење пројектованог нивоа попуњености ратним материјалним резервама;
- унапређење међународне војно-економске и војно-техничке сарадње;
- припрему снага за учешће у борбеној групи Европске уније;
- унапређење индустријске и технолошке базе Републике Србије од интереса за одбрану и у складу са потребама развоја оперативних способности Војске Србије.

Приоритет структурних реформи у 2017. години Министарства одбране ће имати на обезбеђењу административне линије са АП Косово и Метохија, обезбеђењу непрекидне контроле и заштите ваздушног простора Републике Србије, унапређење способности снага за реаговање Војске Србије, подршци цивилним властима у супротстављању невојним претњама безбедности, припремама за учешће у мултинационалним операцијама и другим активностима и задацима, а који су утврђени упутством министра за 2017. годину које је поверљиво.

У складу са резултатима рада на изради нацрта Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије за одржив развој и функционисање Министарства одбране и Војске Србије потребно је обезбедити приближно 1,5% бруто домаћег производа. Након побољшања економских могућности Републике Србије потребно је постепено повећавати издавање из бруто домаћег производа за потребе одбране, тако да се у наредном периоду достигне износ од око 2% бруто домаћег производа.