Na osnovu člana 27v stav 1. Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RSˮ, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-ispravka, 108/13, 142/14, 68/15-dr. zakon i 103/15),

Vlada usvaja

FISKALNU STRATEGIJU

ZA 2017. GODINU SA PROJEKCIJAMA ZA 2018. I 2019. GODINU

I. MAKROEKONOMSKI OKVIR ZA PERIOD OD 2017. DO 2019. GODINE

1. Opšti okvir i glavni ciljevi i smernice ekonomske politike

Strateška posvećenost Vlade ka postizanju punopravnog članstva u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU), kao i napredak u ostvarenju ovog cilja, verifikovan je otvaranjem dva nova pregovaračka poglavlja u julu 2016. godine. Redovan politički i ekonomski dijalog o otvorenim pitanjima iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane (u daljem tekstu: SSP), usvajanje Programa ekonomskih reformi za period 2016–2018. godine, Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, zatim revidiranog Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, sprovođenje Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016–2020. godine, usklađivanje domaćeg zakonodavstva, kao i donošenje opštih i sektorskih nacionalnih razvojnih strategija, uključujući i ovu strategiju, imaju za cilj da Srbija u što kraćem roku ispuni ekonomske preduslove članstva zacrtane u *acquis communautaire*.

Proces evrointegracija pored uspostavljanja institucionalnog okvira i jačanja administrativnih kapaciteta, koji treba da obezbede i garantuju demokratiju i vladavinu prava, podrazumeva i kreiranje stabilnog makroekonomskog okruženja, razvoj tržišne ekonomije i jačanje njene sposobnosti da odgovori izazovima konkurencije u EU. Vlada je u prethodnom periodu inicirala, usvojila i sprovela ključne mere za uspostavljanje stabilnosti javnih finansija i celokupnog privrednog ambijenta. Odbor za stabilizaciju i pridruživanje je u aprilu 2016. godine pozdravio jačanje srpske privrede i posebno istakao značaj smanjenja fiskalnog deficita. Uspeh u ostvarivanju ciljeva postavljenih programom fiskalne konsolidacije dobio je zvaničnu potvrdu kroz šest uspešnih revizija Aranžmana iz predostrožnosti sa Međunarodnim monetarnim fondom (u daljem tekstu: MMF), uz ocenu da su postignuti rezultati značajno iznad očekivanih.

Ekonomija Republike Srbije i tokom 2016. godine ostvaruje poboljšanje svih makroekonomskih indikatora. Projekcija privrednog rasta za ovu godinu po treći put je revidirana naviše (sa početnih 1,8% na aktuelnih 2,7%), uz poboljšanje izgleda u narednom srednjoročnom periodu. Postizanje privrednog rasta u uslovima sprovođenja čvrste fiskalne konsolidacije potvrda je adekvatnog izbora mera kreatora ekonomske politike. Postavljeni trogodišnji ciljevi programa fiskalne konsolidacije, koji se odnose na nivo strukturnog prilagođavanja fiskalnog deficita i udeo javnog duga u bruto domaći proizvod (u daljem tekstu: BDP), dostignuti su godinu dana ranije. Dosledno sprovođenje fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi presudno je uticalo na jačanje otpornosti domaće privrede na potrese, a dobro odmerene mere fiskalne i monetarne politike uz njihovu punu koordinaciju, opredelili su da inflacija tokom protekle tri godine bude na niskom i stabilnom nivou, čime su stvoreni uslovi da Narodna banka Srbije (u daljem tekstu: NBS), u saradnji sa Vladom, snizi ciljanu stopu inflacije. Ovim će se u narednom srednjoročnom periodu dodatno umanjiti neizvesnost u poslovanju celokupne ekonomije, što će dati impuls daljem unapređenju investicionog ambijenta i snižavanju troškova dugoročnog finansiranja potreba privrede, države i stanovništva. Fokus ekonomske i fiskalne politike u narednom srednjoročnom periodu usmeren je na ostvarenje sledećih ciljeva:

* održavanje makroekonomske stabilnosti uz dalje smanjenje javnog duga i njegovo vraćanje u održive okvire;
* nastavak primene strukturnih reformi, posebno u domenu javnih preduzeća, kao i podizanje efikasnosti javnog sektora.

Vlada će aktivnim merama u narednom trogodišnjem periodu nastaviti unapređenje poslovnog ambijenta. Postignuta fiskalna stabilnost obezbeđuje poboljšanje svih makroekonomskih performansi. Uspostavljen je model rasta koji se zasniva na povećanju investicija i izvoza. Dugoročnu održivost rasta treba dodatno da podrže kompleksni i sveobuhvatni reformski procesi, koje će Vlada nastaviti da sprovodi, kako bi se otklonile postojeće barijere i rizici. Time se stimuliše privatna inicijativa, budi preduzetništvo i inovativnost i afirmiše razvoj zasnovan na znanju i tehnološkom napretku, što će u krajnjoj liniji doprineti otvaranju novih radnih mesta i smanjenju nezaposlenosti.

Zahvaljujući merama fiskalne konsolidacije stvoren je prostor za povećanje penzija i plata u jednom delu javnog sektora, čime se obezbeđuje rast raspoloživog dohotka i životnog standarda stanovništva, ali tako da se ne ugroze planirani budžetski deficit i uspostavljeni trend smanjenja javnog duga. Prioritet fiskalne politike ostaje uspostavljanje poreskog sistema koji stimulativno deluje na privrednu aktivnost i zapošljavanje, obezbeđuje veću efikasnost naplate poreza i smanjenje sive ekonomije.

Podršku fiskalnoj konsolidaciji u narednom periodu daće nastavak sprovođenja strukturnih reformi sa posebnim fokusom na organizaciono i finansijsko restrukturiranje javnih preduzeća u cilju njihovog osposobljavanja za funkcionisanje po tržišnim principima. Rebalansiranje privrede daće dodatnu podršku rastu i obezbediti ključni osnov za održanje stabilnih javnih finansija.

Realizacija ambiciozno postavljenih ciljeva Vlade obezbediće povećanje životnog standarda stanovništva uspostavljanjem održivog, pametnog i inkluzivnog rasta, koji podrazumeva podsticanje konkurentnosti i efikasniju upotrebu resursa, razvoj ekonomije zasnovan na znanju i inovacijama uz bolju participaciju na tržištu rada, smanjenje siromaštva i socijalnu koheziju.

2. Procene međunarodnog ekonomskog okruženja

Globalni ekonomski oporavak odvija se u uslovima nestabilnosti na finansijskim i robnim tržištima, usporenog privrednog rasta razvijenih zemalja i blago poboljšanih makroekonomskih izgleda zemalja u usponu, divergentnih monetarnih politika vodećih centralnih banaka i rastućih geopolitičkih tenzija. Učestale revizije stopa rasta najvećih privreda i ekonomija u usponu dodatno povećavaju neizvesnost na globalnom tržištu usmeravajući tokove kapitala ka „sigurnim utočištimaˮ. Reakcija vodećih centralnih banaka i postepena normalizacija monetarne politike Saveznih rezervi SAD (u daljem tekstu: FED) mogli bi da se odraze na smanjenu spremnost investitora da preuzimaju rizik, a time i na priliv kapitala prema zemljama u usponu, pa i Srbiji. Niske cene nafte i drugih primarnih proizvoda nastavljaju da doprinose dezinflatornim pritiscima. Usporavanje i rebalansiranje kineske privrede u uslovima rastućih geopolitičkih tenzija negativno utiče na privredni rast i trgovinske tokove, posebno naših najvećih ekonomskih partnera (zemlje EU). U uslovima povećane političke neizvesnosti izazvane odlukom o izlasku Ujedinjenog Kraljevstva (u daljem tekstu: UK) iz EU, kao i prolongiranjem konačnog dogovora o slobodnoj trgovini sa Sjedinjenim Američkim Državama (u daljem tekstu: SAD), postoji mogućnost povećanja protekcionizma, što će i nadalje uticati na usporavanje protoka robe, kapitala i radnika. U nestabilnom globalnom okruženju, privreda Srbije, kao mala i otvorena ekonomija, popravljanjem domaćih makroekonomskih fundamenata smanjila je unutrašnje i spoljne neravnoteže i time ojačala otpornost na eksterne šokove i smanjila rizike iz međunarodnog okruženja.

*Makroekonomske procene Međunarodnog monetarnog fonda*

Drugu polovinu 2015. godine okarakterisalo je usporavanje globalne ekonomske aktivnosti, nastavak pada cena primarnih proizvoda i volatilnost na svetskim finansijskim tržištima. U razvijenim ekonomijama privredna aktivnost se odvijala usporeno, a rast se bazirao na rastu domaće tražnje usled povoljne monetarne politike u SAD i evro zoni, dok je izvozna aktivnost stagnirala. Sporiji rast ekonomije Kine i recesije u Rusiji i Brazilu imali su za posledicu usporavanje privredne aktivnosti zemalja u usponu što se nepovoljno odrazilo na globalni ekonomski rast i rast svetske trgovine, koji su iznosili 3,2% i 2,6%, respektivno. Slabljenje izvozne tražnje posebno je pogodilo zemlje neto izvoznike energenata, što je uz smanjeni priliv kapitala, uslovilo pogoršanje njihovih makroekonomskih performansi. Pogoršanje geopolitičke situacije u svetu takođe je usporilo globalni rast u 2015. godini, pa su samo recesivna kretanja u Ukrajini, Libiji i Jemenu uticala na pad globalnog BDP od 0,1 p.p.

Faktori koji su podržavali globalni privredni rast u 2015. godini nastavljaju sa pozitivnim doprinosom i početkom 2016. godine tako da je prema preliminarnoj proceni MMF u prvoj polovini 2016. godine ostvaren rast od 2,9%. Istovremeno, negativni rizici vezani za usporavanje kineske ekonomije i neizvesnost oko konačnog statusa UK u EU, uticali su na usporavanje globalnih trgovinskih i finansijskih tokova. Rast evro zone je stabilan i vođen pre svega rastom privatne potrošnje i investicija. I pored povećanja privatne potrošnje rast u SAD je usporen usled pada bruto investicija u izvozno orijentisanim sektorima, što je posledica negativnih efekata aprecijacije dolara. Privrede zemalja u usponu, kao neto izvoznika bazičnih proizvoda, beleže solidan rast uprkos padu cena sirovina, iako je on u okviru te grupacije heterogen. Rast u Indiji i Kini je snažan, dok je usled suše u Brazilu i niskih cena primarnih proizvoda, region Latinske Amerike zabeležio recesiona kretanja.

Tabela 1. Međunarodno okruženje – makroekonomski pokazatelji

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Realni rast bruto domaćeg proizvoda1, % |  |  |  |  |
| Svet ukupno | 3,2 | 3,1 | 3,4 | 3,6 |
| Evro zona | 2,0 | 1,7 | 1,5 | 1,6 |
| SAD | 2,6 | 1,6 | 2,2 | 2,1 |
| Rusija | -3,7 | -0,8 | 1,1 | 1,2 |
| Zemlje u usponu | 4,0 | 4,2 | 4,6 | 4,8 |
| Rast svetske trgovine,% | 2,6 | 2,3 | 3,8 | 4,2 |
| Stopa nezaposlenosti, % |  |  |  |  |
| Evro zona | 10,9 | 10,0 | 9,7 | 9,3 |
| SAD | 5,3 | 4,9 | 4,8 | 4,7 |
| Potrošačke cene, prosek perioda, % |  |  |  |  |
| Evro zona | 0,0 | 0,3 | 1,1 | 1,3 |
| Razvijene ekonomije | 0,3 | 0,8 | 1,7 | 1,9 |
| Zemlje u usponu | 4,7 | 4,5 | 4,4 | 4,2 |
| Devizni kurs, evro/dolar, kraj perioda | 1,1 | 1,1 | 1,1 | / |
| Cene žitarica, u dolarima, godišnje promene2 | -17,3 | -8,5 | 6.2 | 6.3 |
| Cene metala, u dolarima, godišnje promene3 | -23,1 | -7,5 | 1,7 | -1,0 |
| Cena rude gvožđa, u dolarima4 | 55,2 | 53,9 | 48,4 | 42,8 |
| Cene nafte, u dolarima, godišnje promene, % | -47,2 | -15,4 | 17,9 | 4,8 |

1 Svetski BDP izračunat je prema paritetu kupovne moći

2 Cena žitarica dobijena kao ponderisani prosek cena pšenice, kukuruza, soje, pirinča i ječma

3 Cena metala dobijena kao ponderisani prosek cena bakra, aluminijuma, rude gvožđa, kalaja, nikla, cinka, olova i uranijuma

4 Cena rude gvožđa (sadržaj gvožđa od 62%) za uvoz u Kini, luka Tian Jan, u dolarima po metričkoj toni

Izvor: MMF, *World Economic Outlook*, oktobar 2016.

MMF je u Svetskom ekonomskom pregledu iz oktobra zadržao julsku procenu globalnog ekonomskog rasta od 3,1% za 2016. i 3,4% za 2017. godinu. Prognoza uzima u obzir efekte usporavanja kineske ekonomije što se negativno odražava na investicionu aktivnost i trgovinske tokove, niske cene energenata koje smanjuju prilive zemalja izvoznika, usporavanje rasta u SAD i neizvesnosti u pogledu pregovora o izlasku UK iz EU. Kao posledica novih okolnosti, rast razvijenih zemalja je revidiran naniže, dok su izgledi zemalja u usponu poboljšani. U srednjem roku očekuje se blago usporavanje rasta u većini privreda evro zone kao i SAD, izlazak Rusije iz recesije i solidno ubrzanje rasta u zemljama u usponu, što će zajedno rezultirati ubrzanjem globalnog ekonomskog rasta u 2017. i 2018. godini od 3,4% i 3,6%, respektivno. Evro zona će u 2016. godini rasti po stopi od 1,7%, što je za 0,1 p.p. poboljšano očekivanje u odnosu na julsko, međutim i dalje sporijim tempom nego u 2015. godini. Nastavak jačanja domaće tražnje unutar evro zone, niske cene nafte, umerena fiskalna ekspanzija i akomodirajuća monetarna politika podržaće ekonomski oporavak koji se prognozira na 1,5% u 2017. godini, dok će u suprotnom pravcu delovati oslabljeno poverenje privrednika nakon referenduma u UK. U Španiji i Nemačkoj očekuje se nešto veći rast u 2016. i 2017. godini od ranije predviđenog, dok su izgledi za Italiju blago pogoršani u odnosu na julsku projekciju. Pogoršanje ekonomskih kretanja u međunarodnom okruženju i kontrakcija energetskog sektora uslovili su reviziju rasta SAD na 1,6 % u 2016. i 2,2% u 2017. godini, što je za 0,6 p.p. i 0,3 p.p. niže u odnosu na prethodnu projekciju. Rast zaposlenosti i posledično privatne potrošnje, ali i privatnih investicija, ostaju glavni pokretači rasta i u narednom periodu, dok će doprinos neto izvoza biti negativan usled aprecijacije američkog dolara i slabljenja međunarodne trgovine. Nakon pada ruske privrede od 3,7% u 2015. godini, MMF očekuje nastavak recesije usled produženog delovanja efekata pada cena nafte, sankcija EU i postojećih strukturnih neravnoteža u privredi. Usled nepromenjenih faktora u okruženju očekuje se umeren oporavak ruske privrede u 2017. i 2018. godini.

Prema procenama MMF očekuje se nizak nivo inflacije u 2016. godini i njeno blago ubrzanje tokom srednjoročnog perioda. Predviđa se ubrzanje rasta cena u razvijenijim ekonomijama, sa 0,8% u 2016. na 1,9% u 2018. godini i smanjenje inflacije u zemljama u usponu, sa 4,5% na 4,2%, u istom periodu. Kretanja cena metala i energenata na međunarodnom tržištu od početka 2016. godine pozitivno su se odrazila na privrednu aktivnost zemalja neto uvoznika primarnih proizvoda, mada nešto slabijim intenzitetom nego u 2015. godini. Očekuje se da će cena nafte tipa Brent (prosečna cena nafte tipa „Brent”, „Dubai Fateks” i „Zapadni Teksas”) u 2016. godini iznositi 43,0 $/barel, što je smanjenje od 15,4% u odnosu na 2015. godinu, dok će se u 2017. godini povećati na 50,6 $/barel. Usled slabije investicione tražnje u Kini, cene metala su zabeležile kumulativni pad od oko 50% od 2011. godine. Procenjuje se da će se ovakvi trendovi nastaviti do kraja godine (pad od 7,5%) uz stabilizaciju cena u srednjem roku. Istovremeno, u Kini, koja učestvuje sa 50% u svetskoj proizvodnji čelika i 60% u potrošnji rude gvožđa, očekuje se dalji pad uvoznih cena ove rude sa 53,9 na 48,4 $/metrička tona. Cene žitarica nastavljaju trend pada i u 2016. godini, dok se umeren oporavak predviđa za 2017. i 2018. godinu.

Dezinflatorni pritisci u evro zoni naveli su Evropsku centralnu banku (u daljem tekstu: ECB) da od marta pojača ekspanzivnost monetarne politike, dok se prema najavama FED očekuje postepeno smanjenje ekspanzivnosti monetarne politike u SAD u narednom periodu. Savet guvernera ECB je u oktobru 2016. godine doneo odluku da zadrži referentnu kamatnu stopu na 0,00%. Takođe, potvrđena je negativna kamatna stopa od 0,4% na depozite banaka sa ciljem ohrabrivanja zajmodavaca na veće kreditiranje kompanija i domaćinstava. Opseg programa kvantitativnih olakšica zadržan je na nivou od 80 mlrd evra mesečno (do kraja marta 2017. godine), a od juna 2015. godine proširen je i kupovinom korporativnih dužničkih hartija na sekundarnom tržištu kako bi se kompanije podstakle na dodatne investicije. Prema najnovijim izjavama zvaničnika ove institucije moguće je proširenje ovog programa kako bi se dostigla ciljana inflacija od nešto ispod 2%. S druge strane, na sastanku FED u septembru 2016. godine, odlučeno je da se zadrži referentna kamatna stopa u rasponu od 0,25%-0,50% usled neizvesnosti u pogledu budućeg kretanja globalne ekonomske aktivnosti, uprkos solidnim izveštajima o napretku na tržištu rada i rastu privatne potrošnje, odnosno blagog rasta bruto investicija, kao i niskim inflacionim očekivanjima u SAD. Za 2016. i 2017. godinu MMF je predvideo kamatne stope na tromesečne evro depozite od -0,3% i -0,4%, respektivno. Istovremeno, projektovane kamatne stope na šestomesečne depozite u američki dolarima iznose 1,0% i 1,3%, respektivno.

Prema preporukama MMF od posebnog značaja za globalnu ekonomiju je usvajanje politika kojima se podstiče jačanje rasta. Neophodno je da vodeće zemlje nastave sa strukturnim reformama, akomodirajućom monetarnom politikom i povećanjem javne potrošnje u obrazovanje, tehnologiju i inovacije, dok je za zemlje u usponu od presudne važnosti sprovođenje reformi kojima bi se osigurala otpornost na eksterne šokove i unapredila produktivnost. U mnogim zemljama potrebno je definisati politike zapošljavanja koje će biti usmerene na povećanje fleksibilnosti na tržištu rada, odnosno povećanje stope aktivnosti, s obzirom na svetske migracijske i nepovoljne demografske trendove. Takođe, usporavanje globalne privredne aktivnosti nameće potrebu za uspostavljanjem globalne koordinacije ekonomskih politika, daljim jačanjem finansijske stabilnosti i ograničavanjem prelivanja uticaja poreskih rajeva i ofšor kompanija na fiskalnu politiku.

*Makroekonomske procene Evropske komisije za područje Evropske unije*

Evropska komisija (u daljem tekstu: EK) je u novembru zadržala majsku procenu rasta privredne aktivnosti EU za 2016. godinu od 1,8% usled prolongiranog dejstva poluga rasta iz 2015. godine, dok je za 2017. godinu projekcija revidirana naniže na 1,6% usled povećanja neizvesnosti. Deprecijacija evra, niska cena nafte, akomodirajuća monetarna politika ECB, povećani javni rashodi i priliv migranata u pojedinim članicama neki su od faktora koji su uticali na ubrzanje rasta u 2015. godini. Međutim, uticaj ovih pozitivnih impulsa je privremenog karaktera i postepeno nestaje pod pritiskom usporavanja ekonomija razvijenih zemalja i svetske trgovine. U narednom periodu očekuje se da domaća tražnja i dalje bude glavni pokretač rasta BDP, koji posebno podupiru prilagodljiv karakter monetarne politike i povoljna fiskalna politika u 2016. godini. Povoljnija kretanja na tržištu rada, u vidu rasta zaposlenosti i zarada, povećaće raspoloživi dohodak domaćinstava i uticati da privatna potrošnja bude glavni pokretač rasta. Rast investicija biće podstaknut boljim uslovima poslovanja, jeftinijim kreditiranjem privrede, povećanim javnim izdacima i sprovođenjem aktivnosti Investicionog plana za Evropu EK. Predviđa se blago ubrzanje rasta izvoza koje ipak neće dostići rast uvoza, ali će negativan doprinos neto izvoza postepeno slabiti i postati blago pozitivan u 2018. godini.

U srednjem roku očekuju se da rast privredne aktivnosti bude praćen rastom zaposlenosti. Sprovedene reforme tržišta rada u nekim članicama evro zone, ali i mere fiskalne politike povoljno će uticati na otvaranje novih radnih mesta. Posredan pozitivan uticaj na tržište rada očekuje se i od oporavka domaće tražnje dok bi očekivani rast zarada trebao da poveća stopu ekonomske aktivnosti. I pored toga što će stopa nezaposlenosti ostati neujednačena među državama članicama, očekuje se smanjenje ukupne nezaposlenosti u EU u 2016. godini na 8,6%, što je za 0,8 p.p. niže u odnosu na 2015. godinu. Trend pada nezaposlenosti će se nastaviti, tako da se na kraju projektovanog perioda očekuje stopa nezaposlenosti ispod 8%, što predstavlja najnižu stopu posle 2008. godine, međutim još uvek veću u odnosu na pretkrizni nivo.

Očekuje se da će prosečna inflacija u 2016. godini iznositi 0,3%, što predstavlja blago povećanje u odnosu na 2015. godinu. Prvu polovinu 2016. godine obeležila je niska inflacija usled pada cena energije, dok u trećem kvartalu dolazi do ubrzanja pod uticajem baznog efekta nivoa cena iz prošle godine. Bazna inflacija, koja isključuje visoko volatilne cene energije i hrane, se tokom 2016. godine kretala oko prosečnog nivoa iz 2015. godine i za sada nema naznaka ubrzanja trenda. Ipak, očekuje se da će rast zarada, uz smanjenje proizvodnog jaza, ubrzati baznu inflaciju u narednom periodu. Takođe, pozitivan doprinos rastu inflacije daće i spoljni cenovni pritisci, uz pozitivan predznak za inflaciju uvoznih cena u 2017. godini, nakon što je u četvorogodišnjem razdoblju on bio negativan, te se za 2017. i 2018. godinu prognozira inflacija od 1,6%, odnosno 1,7%.

Pogoršanje globalne tražnje i usporavanje globalnih investicija opredeliće umeren rast izvozne aktivnosti EU, dok će jačanje privatne potrošnje uticati na rast uvoza. Ekonomije evro zone bile su otporne na usporavanje globalnih trgovinskih tokova u prethodnom periodu, usled pozitivnih efekata deprecijacije evra na konkurentnost. I pored smanjenja jediničnih troškova rada, usporavanje globalnog ekonomskog rasta i aprecijacija evra na početku 2016. godine, opredeliće tek blago ubrzanje izvoza EU u narednom periodu sa 3,0% u 2016. godini na 3,5% u 2017. godini. Usled rasta domaće tražnje, kretanje uvoza će biti nešto brže od kretanja izvoza i iznosiće 3,6% u 2016. i 3,9% u 2017. godini. U narednom periodu očekuje se umereno poboljšanje tekućeg računa platnog bilansa i blagi rast suficita sa 2,1% BDP u 2017. na 2,2% BDP u 2018. godini.

Fiskalni izgledi su poboljšani. Smanjenje deficita opšte države najvećim delom rezultat je rasta ekonomske aktivnosti i pada kamatnih stopa. Očekuje se fiskalni deficit opšte države u 2016. godini od 2%, što je smanjenje za 0,4 p.p. u odnosu na prethodnu godinu. Rast zaposlenosti opredeliće smanjenje socijalnih izdvajanja za nezaposlene, što će, uz skroman rast plata u javnom sektoru i stabilan udeo kapitalnih izdataka, dovesti do smanjenja učešća javnih rashoda u BDP. Opadanje učešća javnih prihoda u BDP i dalje je prisutno, najvećim delom kao rezultat smanjenja poreskog opterećenja rada, ali u manjoj meri nego opadanje učešća rashoda u BDP. Manja izdvajanja za kamate će i dalje imati pozitivan uticaj na nivo strukturnog fiskalnog rezultata, iako nešto sporijim tempom usled iscrpljivanja baznog efekta. Uz dalje poboljšanje ciklične komponente, kao i primarnog fiskalnog balansa u 2017. i 2018. godini, to će rezultirati smanjenjem deficita na 1,7% i 1,6%, respektivno. Udeo javnog duga u BDP za 2016. godinu procenjuje se na 86%, dok se u naredne dve godine projektuje njegov postepeni pad na 85,1% u 2017. i 83,9% u 2018. godini. Ovo smanjenje najvećim delom podupiru povoljna privredna kretanja i projektovani primarni suficit.

*Makroekonomska kretanja najznačajnijih spoljnotrgovinskih partnera Republike Srbije*

Očekuje se da rast zaposlenosti i posledično privatne potrošnje obezbedi rast nemačke privrede u narednom periodu, uz blago usporavanje rasta u 2017. godini. Otpornost izvoza na usporavanje globalnih trgovinskih tokova, kao i jačanje građevinske aktivnosti, dodatno će podržati rast u srednjoročnom periodu. I pored očekivanog blagog pada, suficit tekućeg računa ostaje visok, dok će smanjenje troškova zaduživanja, uz rast državnih prihoda, obezbediti budžetski suficit. Rast u prva dva kvartala iznosio je 1,8% i 1,7%, respektivno. Kretanje indikatora poverenja privrednika, broj novih porudžbina u prerađivačkom sektoru i industrijska proizvodnja ukazuju na umereni rast ekonomske aktivnosti u trećem kvartalu, pa se u narednom periodu očekuje blago poboljšanje makroekonomskih indikatora. U uslovima redukovane uvozne tražnje zemalja u usponu, procenjeni ekonomski rast Nemačke u 2016. godini od 1,9% baziran je na rastu domaće potrošnje usled rasta raspoloživog dohotka, što je omogućeno povoljnijim kretanjima na tržištu rada, nižim troškovima zaduživanja kao i niskim cenama energenata. Rast privatne potrošnje će ostati glavni pokretač rasta, uz solidan doprinos investicija, koje će biti podržane snažnim rastom građevinske aktivnosti. Očekuje se da će rast ukupnih investicija iznositi 2,5% u 2016. i 1,9% u 2017. godini. Planirani rast socijalnih davanja, kao posledica povećanja neoporezivog dela dohotka i dečjeg dodatka, blago će povećati javne rashode, dok će u suprotnom smeru delovati niži izdaci za migrante. Prognozira se blago smanjenje budžetskog suficita sa 0,6% BDP na 0,4% BDP u 2017. godini. Spoljnotrgovinski suficit će biti blago snižen zbog slabljenja efekta niske cene energije, odnosno ubrzanog rasta uvoza usled rasta domaće tražnje. Efekti niskih cena nafte na inflaciju će do kraja sledeće godine biti iscrpljeni, pa se očekuje postepeno ubrzanje rasta cena sa 0,4% u 2016. na 1,5% u 2017. godini.



Započeti oporavak italijanske privrede tokom 2015. godine, podstaknut niskim cenama nafte i jačanjem privatne potrošnje, trebalo bi da se nastavi i u narednom periodu, sa 0,7% u 2016. na 0,9% u 2017. i 1,0% u 2018. godini. Glavni doprinos rastu u narednim godinama daće domaća potrošnja, dok će doprinos neto izvoza biti negativan. Niska inflacija, rast zaposlenosti i plata stimulativno će delovati na privatnu potrošnju, dok će visoko učešće nenaplativih kredita imati suprotan uticaj. Manje poresko opterećenje rada za upošljavanje novih radnika će rezultirati blagim smanjenjem stope nezaposlenosti sa 11,5% u 2016. na 11,4% u 2017. godini. Oporavkom eksterne tražnje povećaće se potrebe za širenjem kapaciteta prerađivačke industrije, dok će dodatni impuls dati promena legislative (npr. smanjenje poreza na dobit), pa se u narednom periodu očekuje snažan rast investicija. Takođe, predviđa se dalje jačanje građevinskog sektora usled započetih aktivnosti iz Investicionog plana za Evropu, u okviru kog se finansira osam infrastrukturnih projekata sa 1,4 mlrd evra. Suficit tekućeg računa platnog bilansa će biti manji za 0,3 p.p. u 2017. godini nego u 2016. godini i iznosiće 2,5% BDP. Sa rastom cena energenata i profita kompanija, inflacija će se ubrzati sa 0% u 2016. na 1,2% u 2017. godini. Fiskalni deficit će u 2016. godini biti manji za 0,2 p.p. u odnosu na prethodnu godinu i iznosiće 2,4%, zahvaljujući većem primarnom suficitu i nižim troškovima kamata. Povećani izdaci za penzije uz skroman rast plata u javnom sektoru uticaće na rast primarnih tekućih rashoda, što će biti kompenzovano daljim padom troškova zaduživanja, pa se očekuje da deficit u 2017. godini ostane nepromenjen. Javni dug će stagnirati na nivou od 133,1% BDP do 2018. godine usled nižih kamatnih stopa, odnosno rasta nominalnog BDP.

Oporavak privreda zemalja EU prate povećani unutrašnji i spoljni rizici. Rast zemalja EU neće biti ujednačen i dovoljan da se ubrza konvergencija među zemljama članicama. Rizici se odnose na mogućnost da se efekti usporavanja privreda zemalja u usponu, posebno u Kini, preliju na evro zonu preko trgovinskih i investicionih tokova, ali i na neizvesnost u pogledu budućih kretanja cena sirovina i energenata na međunarodnom tržištu. Sa druge strane, brži globalni rast od projektovanog rezultirao bi rastom tražnje za naftom, dok bi smanjena ulaganja u kapacitete naftnog sektora usled nepovoljnih cenovnih kretanja, mogla imati za posledicu smanjenje ponude ovog energenta, što bi združeno uslovilo rast cena nafte veći od pretpostavljenog. Politički faktori će takođe uticati na rast zemalja EU u 2017. godini, s obzirom na pregovore o izlasku UK, što može usporiti slobodan protok robe, kapitala i radnika unutar EU, ali i geopolitičke tenzije koje povećavaju averziju investitora prema riziku, tj. utiču na smanjenje investicija.

3. Tekuća makroekonomska kretanja u Republici Srbiji i izgledi za period od 2017. do 2019. godine

Uspešno sprovedene mere fiskalne politike i uspostavljanje povoljnog poslovnog i investicionog ambijenta tokom 2015. godine rezultirali su značajnim poboljšanjem svih ekonomskih tokova u 2016. godini. Privredna aktivnost se ubrzava, fiskalni deficit i deficit spoljnotrgovinske razmene se smanjuju, stanje na tržištu rada se poboljšava, a inflacija je niska i stabilna. Postignuta makroekonomska stabilnost, uz reformu privrednog sistema, stimulativno je delovala na investicionu aktivnost i rast konkurentnosti domaće privrede na međunarodnom tržištu, čime je, uz poboljšane uslove razmene, obezbeđen rast izvoza. Pored toga, oporavak naših spoljnotrgovinskih partnera, u uslovima ekspanzivne monetarne politike ECB i pada cene nafte, dodatno je uticao na povoljna ekonomska kretanja. Učvršćivanje makroekonomske stabilnosti manifestuje se kroz smanjenje unutrašnjih i spoljnih neravnoteža i povećanje investicija, dok su očekivani negativni efekti fiskalne konsolidacije izostali. Sistemsko rešavanje problema preduzeća u restrukturiranju, uz implementaciju strukturnih reformi iz oblasti radnog zakonodavstva i građevinarstva, povoljno se odrazilo na poslovni ambijent i napredak Srbije na međunarodnim listama konkurentnosti, kao i na poboljšanje kreditnog rejtinga zemlje. Uspešnom koordinacijom monetarne i fiskalne politike omogućena je dalja relaksacija monetarne politike, uz očuvanje relativne stabilnosti kursa kojoj je doprinosilo i smanjenje neravnoteža.

*Privredna aktivnost*

Rast privredne aktivnosti je makroekonomski održiv. Pokretači privrednog rasta na strani tražnje su investicije i izvoz, a na strani ponude usluge i industrijska proizvodnja. Trenutni pokazatelji, kao i srednjoročni izgledi za realni sektor ukazuju na ubrzanje privredne aktivnosti. Poboljšana kretanja uslovila su reviziju svih makroekonomskih agregata za naredni srednjoročni period. Osnovni scenario razvoja u naredne tri godine zasnovan je na povećanju udela investicija u BDP, smanjenju udela javnih rashoda u BDP, povećanju udela izvoza robe i usluga u BDP, uz smanjenje udela deficita tekućih transakcija u BDP. Ključne pretpostavke za ostvarivanje predviđenog srednjoročnog scenarija su očuvanje fiskalne stabilnosti, nastavak restrukturiranja privrede (posebno u delu javnog sektora), dalje unapređenje poslovnog okruženja, širenje i modernizacija proizvodnih kapaciteta, pre svega u sektoru razmenljivih dobara, kao i održavanje kontinuiteta u približavanju EU.

*Realni sektor*

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (u daljem tekstu: RZS), u 2015. godini zabeležen je rast BDP od 0,8%, uprkos snažnom fiskalnom prilagođavanju, povećanoj neizvesnosti na međunarodnom planu i usporenom oporavku glavnih spoljnotrgovinskih partnera. Takođe, jaka suša u letnjim mesecima imala je za posledicu pad bruto dodate vrednosti (u daljem tekstu: BDV) sektora poljoprivrede od 7,7%, što se negativno odrazilo na stopu ukupnog ekonomskog rasta u toj godini. Rast BDP je postignut na ekonomski zdrav način, kroz jačanje investicione i izvozne aktivnosti, što je neophodan uslov za njegovu održivost. Reforme poslovnog ambijenta, uz poboljšanje finansijske pozicije preduzeća, pozitivno su se odrazile na rast investicija koji je iznosio 5,6%. Negativni efekti fiskalne konsolidacije na finalnu potrošnju ublaženi su padom cena nafte, nižim troškovima zaduživanja i povećanim prilivom doznaka. Poželjnu strukturu započetog oporavka privredne aktivnosti tokom 2015. godine dodatno potvrđuje solidan rast industrijske proizvodnje od 3,2%, vođen pre svega oporavkom elektroenergetskog sektora, ali i nastavkom rasta prerađivačke industrije. Nakon trogodišnjeg pada, građevinarstvo ostvaruje rast od 2,7%, što je rezultat intenzivirane investicione aktivnosti koja je dodatno podstaknuta ubrzanjem procedura izdavanja građevinskih dozvola. Mere fiskalne konsolidacije uslovile su pad BDV manjeg dela uslužnog sektora (delatnosti državne uprave, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite), dok je veći broj uslužnih grana ostvario pozitivna kretanja (turizam, trgovina, saobraćaj, telekomunikacije i finansijske usluge).

Tabela 2. Bruto domaći proizvod, stope realnog rasta, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | Q1 2016\* | Q2 2016\* | 2016 |
| Bruto domaći proizvod | 0,8 | 3,8 | 2,0 | 2,7 |
| Rashodni pristup |  |  |  |  |
| Privatna potrošnja | 0,5 | 0,9 | 1,3 | 0,6 |
| Državna potrošnja | -1,5 | 3,3 | 4,6 | 3,9 |
| Investicije | 5,6 | 8,4 | 4,9 | 6,4 |
| Izvoz robe i usluga | 10,2 | 11,6 | 10,0 | 9,2 |
| Uvoz robe i usluga | 9,3 | 4,7 | 12,3 | 6,2 |
| Proizvodni pristup |  |  |  |  |
| Poljoprivreda | -7,7 | 7,1 | 4,3 | 8,4 |
| Industrija | 3,2 | 6,4 | -0,6 | 3,1 |
| Građevinarstvo | 2,7 | 15,1 | 6,1 | 8,9 |
| Usluge | 0,8 | 2,4 | 2,4 | 1,7 |

\* Prema redovnom kalendaru RZS 30. novembra 2016. godine očekuju se manje korekcije navedenih podataka

Izvor: RZS i MFIN

Pozitivna privredna kretanja, započeta u 2015. godini, nastavljena su i tokom 2016. godine. Nakon međugodišnjeg rasta od 3,8% u prvom kvartalu, odnosno 2,0% u drugom, prema fleš proceni RZS u trećem tromesečju ostvaren je rast BDP od 2,5%, što rezultira rastom BDP u prvih devet meseci od 2,7%.

Posmatrano po agregatima upotrebe, neto izvoz i investicije dali su najznačajniji doprinos međugodišnjem rastu BDP u prvom tromesečju (2,7 p.p. i 1,3 p.p, respektivno). U drugom kvartalu investiciona aktivnost je i dalje značajan generator rasta, ali uz vodeću ulogu privatne potrošnje sa doprinosom od 1,0 p.p, dok u trećem kvartalu, prema proceni Ministarstva finansija, pozitivan doprinos rastu daju svi agregati, osim zaliha. Povoljan ambijent za intenziviranje privredne aktivnosti kreiran je uspešnom fiskalnom konsolidacijom, reformom radnog zakonodavstva i efikasnijom državnom administracijom. Rast zaposlenosti i zarada, smanjenje troškova finansiranja i veći obim novoodobrenih kredita, posebno gotovinskih, kao i povoljna kretanja cena, daju stimulans potrošnji, što je opredelilo rast finalne potrošnje u prvih devet meseci od 1,4% uvozne aktivnosti. Istovremeno, niži troškovi zaduživanja i niske cene nafte pozitivno utiču na portfolija preduzeća intenzivirajući investicionu aktivnost privatnog sektora, što je uz obimnije infrastrukturne radove obezbedilo rast ukupnih investicija od oko 5,5%. Veća izvozna tražnja, nove tržišne niše, poboljšanje konkurentske pozicije uz povoljne odnose razmene rezultirali su rapidnim rastom izvoza od oko 11%. Diversifikacija investicija u veliki broj delatnosti koje proizvode razmenljiva dobra obezbedila je široku disperzivnost izvoza, čime je smanjen rizik njegovog usporavanja u srednjem roku. Uvozna aktivnost je determinisana potrebama privrede za investicionim dobrima i sirovinama, što ima za posledicu rast uvoza, ali po nižoj stopi od rasta izvoza, pa je doprinos neto izvoza pozitivan.

Posmatrano na strani ponude pozitivan doprinos rastu daju svi proizvodni sektori. U prvom kvartalu rast BDP vođen je rastom industrije i usluga, 1,4 p.p. i 1,2 p.p, respektivno, dok u drugom tromesečju usluge preuzimaju ulogu vodećeg izvora rasta (1,2 p.p), a industrija beleži negativna kretanja usled smanjenog obima proizvodnje elektroenergetskog sektora. Ovaj pad delom je posledica sprovođenja kapitalnog remonta proizvodnih kapaciteta, a delom mu se može pripisati i obračunski karakter imajući u vidu rekordnu proizvodnju ovog sektora u istom periodu prošle godine sa ciljem da se nadomeste gubici izazvani poplavama, čime je baza sa kojom se poređenje vrši izuzetno visoka. U trećem kvartalu zadržana je struktura rasta iz prve polovine godine, ali uz najznačajniji doprinos poljoprivrede, kao rezultat ostvarenih rekordnih prinosa pojedinih biljnih kultura.

*Indikator privredne aktivnosti Srbije – IPAS*

Indikator privredne aktivnosti Srbije predstavlja pokazatelj koji Ministarstvo finansija izrađuje za potrebe praćenja ukupne ekonomske aktivnosti u mesečnoj dinamici. Pripada grupi koincidirajućih kompozitnih indikatora, a bazira se na primeni Čao-Lin (Chow-Lin) regresionog metoda za temporalnu dezagregaciju vremenskih serija. Za razliku od zvaničnih kvartalnih statističkih podataka o BDP, IPAS daje ocenu ekonomske aktivnosti u frekventnijoj dinamici, te s jedne strane pokazuje mesečne fluktuacije ekonomske aktivnosti koje ostaju prikrivene u zvaničnim kvartalnim podacima, a s druge strane, budući da je dostupan značajno pre zvaničnih podataka o BDP, služi i kao pravovremeni pokazatelj tekućih ekonomskih kretanja.

Kretanje ekonomske aktivnosti mereno ovim indikatorom konzistentno je sa zvaničnim statističkim podacima o kretanju BDP. Prema podacima IPAS privredna aktivnost se počev od septembra 2014. godine nalazi na putanji kontinuiranog rasta, pri čemu je do februara 2016. godine taj rast snažan, a potom nešto umerenijeg intenziteta. Mesečnu dinamiku ekonomske aktivnosti tokom 2016. godine karakterišu neujednačene stope rasta. Najveći rast, međugodišnje posmatrano, ostvaren je u februaru kada je privreda rasla po stopi od 4,7% što je ujedno i najviši nivo ekonomske aktivnosti na mesečnom nivou još od aprila 2008. godine. Rast u ovom mesecu rezultat je snažnog povećanja ekonomske aktivnosti u industrijskom i uslužnom sektoru koji daju najveći doprinos ukupnom privrednom rastu. Relativno visok rast privrede ostvaruje se i u narednim mesecima, da bi u junu bila zabeležena najniža stopa ekonomskog rasta od 0,9% mg, pre svega kao posledica pada industrijske proizvodnje usled remonta elektroenergetskih kapaciteta, čiji je negativan uticaj zabeležen i u julu. U avgustu ukupna ekonomska aktivnost raste po stopi od 3,0%, dok u septembru ostvaruje nešto usporeniji rast od 2,1% usled jednokratnog efekta potpune obustave proizvodnje u naftnoj industriji.

Kretanje IPAS u prvih devet meseci i očekivano kretanje do kraja godine, uz realizaciju određenih pozitivnih rizika, ukazuje da bi godišnji rast BDP mogao biti i nešto veći od trenutno aktuelne procene od 2,7%.

Rast BDV potvrđen je i kretanjima visoko frekventnih indikatora u svim proizvodnim delatnostima. Fizički obim ukupne industrijske proizvodnje u prvih devet meseci 2016. godine povećan je za 5,2% u odnosu na isti period 2015. godine, pri čemu su generatori rasta široko disperzovani, što potvrđuje činjenica da pozitivan doprinos daje 20 od ukupno 29 delatnosti. Ostvaren je rast rudarstva od 5,4% mg, dok je proizvodnja električne energije veća za 4,5% mg. Rast prerađivačke industrije od 5,5% mg, vođen je izvozno orijentisanim granama (prehrambena, hemijska i duvanska industrija, proizvodnja proizvoda od gume i plastike, proizvodnja električne opreme). Posmatrano po namenskim grupama najveći rast proizvodnje u odnosu na isti period prethodne godine ostvaren je kod trajnih industrijskih proizvoda (10,7% mg), što je rezultat povećanog obima proizvodnje električnih aparata i nameštaja. Značajno povećanje zabeleženo je i u segmentu intermedijarnih proizvoda (9,9% mg), vođeno rastom hemijske i industrije gume i plastike, čime je ova grupa proizvoda dala najveći doprinos rastu ukupne industrijske proizvodnje od 2,7 p.p. Netrajnih industrijskih proizvoda proizvedeno je više za 3,9% mg, uz najznačajniji rast duvanske i prehrambene industrije, dok je proizvodnja kapitalnih dobara na približno istom nivou kao u periodu januar-septembar 2015. godine, uz nastavak negativnih trendova u proizvodnji motornih vozila. Promena legislativnog okvira i pojednostavljenje administrativnih procedura podržali su investicioni ciklus u građevinarstvu što je rezultiralo rastom vrednosti izvedenih radova u prvih devet meseci od 9,3% mg. i rastom broja izdatih građevinskih dozvola od 16,8% mg. Intenziviranje građevinske aktivnosti ostvareno je kako u segmentu visokogradnje tako i u segmentu infrastrukturnih ulaganja. Rast zarada i povoljna cenovna kretanja obezbedila su veći raspoloživi dohodak domaćinstava, što je opredelilo rast uslužnog sektora uprkos pesimističnim očekivanjima usled mera fiskalne konsolidacije. Realni promet u trgovini na malo je povećan za 8,0% mg, uz najznačajniji rast prometa neprehrambenim proizvodima za 9,7% mg, zatim prometa hrane, pića i duvana koji je iznosio 7,6% mg, dok se motornim gorivima trgovalo u obimu većem za 6,8% mg. Strateška orijentacija Vlade ka jačanju turističkih usluga rezultirala je rastom broja turista kojih je u ovom periodu bilo oko 2,1 milion, što je povećanje od 12,3% u odnosu na isti period prethodne godine uz preko šest miliona ostvarenih noćenja. Prema trenutnim procenama, prinosi najvažnijih poljoprivrednih kultura su znatno iznad višegodišnjeg proseka. Rod kukuruza, kao najznačajnije poljoprivredne kulture veći je za 36,6% u odnosu na prošlogodišnji, a pšenice za 18,8%. Pored žitarica veća je i proizvodnja industrijskog bilja i to suncokreta za 43,6%, soje za 29,2% i šećerne repe za 17,2%.

*Prerađivačka industrija – performanse i potencijali*

Prerađivačka industrija predstavlja vodeći sektor srpske privrede koji kreira oko 15% BDP i upošljava oko 20% zaposlenih. Posmatrano na nižim nivoima agregiranosti, najveći značaj ima prehrambena industrija, što ilustruje podatak da je njeno učešće od oko 3,5% u BDP Srbije značajno iznad proseka u EU28. Ova privredna grana je i među najatraktivnijim u pogledu privlačenja stranih direktnih investicija koje uz proširenje kapaciteta obezbeđuju modernizaciju, jačanje stručnih znanja i rast produktivnosti. Takođe, vodeća je izvozna industrija koja, u posmatranom periodu, čini oko 9,6% ukupnog srpskog izvoza. Ipak, detaljnije analize pokazuju da i pored dobrih pokazatelja potencijal ove delatnosti nije dovoljno iskorišćen, posebno ako se uzme u obzir jaka sirovinska baza koju obezbeđuje poljoprivredna proizvodnja, kao i posebni spoljnotrgovinski odnosi sa zemljama koje su značajni uvoznici ovih proizvoda. Prosečna godišnja stopa rasta prehrambene industrije u poslednjih petnaest godina je skromna, a tržišna i proizvodna diversifikacija nedovoljna. Imajući u vidu izuzetne performanse ovog sektora u pogledu visoke konkurentnosti i komparativnih prednosti neophodno je u što kraćem roku otkloniti sve prepreke dinamičnom rastu, afirmisati razvoj malih i srednjih preduzeća, podstaći specijalizaciju i proizvodnju kompleksnih proizvoda sa višim fazama prerade i visokom dodatom vrednošću.

Automobilska i naftna industrija takođe imaju značajan udeo u strukturi BDP. U poslednjoj deceniji ove delatnosti ostvaruju značajne stope rasta proizvodnje, produktivnosti i izvoza. Međutim, njihova karakteristika jeste visok stepen koncentracije i njihova dominantna određenost proizvodnjom jednog ili malog broja preduzeća što sa sobom nosi određene rizike. Otuda je neophodan podsticaj daljem razvoju preduzetništva i malih i srednjih preduzeća, prvenstveno u segmentu proizvodnje komponenti, ali i u pogledu autsorsovanih usluga kako bi se sinergijski efekti proizvodnih procesa maksimalno iskoristili.

Mašinsko-metalska i tekstilna industrija, proizvodnja elektronskih proizvoda, električne opreme i proizvoda od gume i plastike poslednjih godina su se pozicionirale u grupu vodećih industrija. Evidentnom oporavku ovih grana svakako je doprinela široka baza kvalifikovane radne snage, ali i stranih direktnih investicija (u daljem tekstu: SDI) koje su obezbedile transfer tehnologije i podizanje konkurentnosti na viši nivo. I pored duge tradicije ovih industrija u srpskoj privredi trenutno ih treba smatrati „granama u povojuˮ te je neophodno očuvati i unaprediti njihove performanse obezbeđivanjem afirmativnog okruženja, pre svega kroz uklanjanje svih barijera koje slobodno tržište nije uspelo da neutrališe. U srednjem roku je neophodno smanjiti njihovu zavisnost od uvoza sirovina i repromaterijala što bi pored pozitivnog uticaja na spoljnotrgovinski bilans dalo pozitivan impuls ostalim povezanim delatnostima. Takođe, pored opštih mera, neophodan je i pojedinačni pristup kako bi se rešili problemi koji su specifični za konkretan sektor.

Proces reindustrijalizacije je kompleksan proces koji zahteva sinhronizovano delovanje svih kreatora ekonomske politike uz usklađenost reforme pravosuđa i obrazovanja, podršku infrastrukturnim projektima i donošenje adekvatnih ekoloških propisa. Značajan doprinos ovim naporima daće formirane industrijske zone, kao i sprovođenje Strategije podrške razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015-2020. godine. Prognozira se da bi uspešno sprovođenje ovog procesa i jačanje delatnosti sa neiskorišćenim potencijalima, u periodu 5-7 godina, povećalo učešće prerađivačke industrije u strukturi BDP na oko 20% što bi dodatno doprinelo dinamičnom i održivom rastu privredne aktivnosti.

Značajna poboljšanja svih makroekonomskih indikatora početkom godine, kao i priroda održivosti započetih pozitivnih kretanja popravili su izglede za naredni period i opredelila revidiranje stope rasta BDP naviše sa 1,8% na 2,7% (za 0,9 p.p) za 2016. godinu. Očekuje se da poboljšana konkurentnost domaće privrede, uz veću iskorišćenost i širenje proizvodnih kapaciteta rezultira visokim realnim rastom izvoza roba i usluga u 2016. godini (9,2% mg). Istovremeno, povoljniji investicioni ambijent i planirana infrastrukturna ulaganja obezbediće visoku stopu rasta investicija (6,4% mg), koje će uz neto izvoz dati najznačajnije doprinose privrednom rastu u 2016. godini od 1,2 p.p. i 0,6 p.p, respektivno. Kratkoročni negativan uticaj fiskalne konsolidacije na privatnu potrošnju neutralisan je rastom zaposlenosti i zarada u privatnom sektoru, kao i rastom raspoloživog dohotka domaćinstava usled povoljnih cenovnih kretanja i nižih troškova zaduživanja. Shodno tome, očekuje se dalji oporavak privatne potrošnje što će dati doprinos rastu BDP od 0,5 p.p. Procenjuje se nastavak rastućih trendova i na strani ponude, gde će pozitivan doprinos ubrzanju privredne aktivnosti dati svaki sektor, uz nešto značajniju ulogu uslužnih i industrijskih delatnosti. Jačanje trgovine, turizma, ugostiteljstva i informatičkih usluga s jedne strane i proširenje proizvodnih kapaciteta usled rasta eksterne tražnje, novih tržišnih niša i oporavka domaće potrošnje, s druge strane, determinisaće pozitivne doprinose ukupnom rastu uslužnog i industrijskog sektora od 0,9 p.p. i 0,7 p.p, respektivno. Značajan pozitivan doprinos rastu BDP daće i sektor poljoprivrede, koji će usled niskog nivoa proizvodnje u 2015. godini i povoljnih vremenskih prilika tokom 2016. godine, ostvariti međugodišnji rast od 8,4%. Poboljšanim institucionalnim okvirom, nižim troškovima finansiranja i efikasnijom procedurom izdavanja građevinskih dozvola stvoreni su uslovi za dinamičan rast građevinske aktivnosti, koji se procenjuje na 8,9% mg. i od koga se, budući da je građevinarstvo povezano sa velikim brojem privrednih delatnosti, očekuje multiplikativni efekat na ukupni ekonomski rast. Takođe, uzimajući u obzir stratešku orijentaciju kreatora ekonomske politike ka jačanju malih i srednjih preduzeća, u narednom periodu mogu se očekivati pozitivni impulsi od strane preduzetničkog sektora svim segmentima privredne aktivnosti.

Na osnovu aktuelnih ekonomskih pokazatelja i izgleda u Srbiji i međunarodnom okruženju, imajući u vidu započete i planirane ekonomske politike i sklopljen Aranžman iz predostrožnosti sa MMF, projektovani su osnovni makroekonomski agregati i indikatori za Republiku Srbiju u periodu 2017 – 2019. godine. Postignuta makroekonomska stabilnost, uz reformske zakone i strukturne reforme, stimulativno deluje na investicionu aktivnost, dok rast konkurentnosti domaće privrede na međunarodnom tržištu, uz poboljšane uslove trgovine, podržava rast izvoza. Rast privatne potrošnje biće podržan pozitivnim pomacima na tržištu rada i rastom kreditne aktivnosti. Vlada će voditi odgovornu i predvidivu fiskalnu politiku čiji je cilj stabilizacija javnih finansija, putem smanjenja deficita konsolidovanog budžeta države i vraćanjem javnog duga u održive okvire.

Tabela 3. Projekcija osnovnih makroekonomskih pokazatelja Republike Srbije

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Procena | Projekcija | | |
| 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| BDP, mlrd dinara (tekuće cene) | 4.203,5 | 4.396,7 | 4.678,1 | 4.987,5 |
| Realni rast BDP, % | 2,7 | 3,0 | 3,5 | 3,5 |
| Deflator BDP, % | 1,3 | 1,6 | 2,8 | 3,0 |
| Realni rast pojedinih komponenti BDP, % | | | | |
| Lična potrošnja | 0,6 | 1,4 | 2,2 | 2,9 |
| Državna potrošnja | 3,9 | 1,6 | 2,6 | 2,3 |
| Bruto investicije u osnovne fondove | 6,4 | 5,7 | 5,7 | 4,9 |
| Izvoz robe i usluga | 9,2 | 7,7 | 7,7 | 7,6 |
| Uvoz robe i usluga | 6,2 | 5,3 | 5,8 | 6,3 |
| Saldo robe i usluga, u evrima, % BDP | -7,9 | -7,7 | -7,0 | -6,4 |
| Saldo tekućeg računa, u evrima, % BDP | -4,2 | -3,9 | -3,9 | -3,9 |
| Inflacija, prosek perioda, % | 1,1 | 2,4 | 3,0 | 3,0 |
| Investicioni racio, % BDP | 18,5 | 19,0 | 19,3 | 19,4 |

Izvor: MFIN

Korigovana je naviše projekcija rasta BDP u 2017. godini za 0,8 p.p. (sa 2,2% na 3,0%). Ostvareni sistemski napredak u stvaranju afirmativnog privrednog okruženja omogućiće rast stranih i domaćih investicija, dok će ubrzanje restrukturiranja privrede stvoriti uslove za novo zapošljavanje i povećanje produktivnosti i konkurentske pozicije zemlje. Rezultati do sada sprovedenih reformi obezbediće rast investicione aktivnosti od 5,7%, koja će biti najznačajniji generator privrednog rasta u 2017. godini sa doprinosom od 1,2 p.p. Nakon blagog oporavka privatne potrošnje u prethodnoj godini, u 2017. godini očekuje se njeno ubrzanje kao rezultat povećanja životnog standarda stanovništva i doprinos rastu BDP od 1,0 p.p. Visok rast izvoza biće praćen rastom uvoza usled veće tražnje za investicionim dobrima i repromaterijalom, što će opredeliti pozitivan doprinos neto izvoza od oko 0,6 p.p. Posmatrano sa proizvodne strane očekuje se da će rast standarda stanovništva rezultirati značajnim doprinosom uslužnog sektora, a efektuiranje investicija iz prethodnog perioda uticaće na rast industrijske proizvodnje. Pozitivan doprinos rastu BDP daće i građevinarstvo usled nastavka započetog investicionog ciklusa, dok bi doprinos poljoprivrede, pod pretpostavkom prosečne poljoprivredne sezone, trebao da bude blago negativan.

Projektovana kumulativna stopa rasta BDP za period od 2017. do 2019. godine od 10,3% ukazuje na putanju ubrzanog razvoja i zasniva se na rastu domaće tražnje kroz intenziviranje investicione aktivnosti i oporavak privatne potrošnje. Ekonomska kretanja i izgledi Srbije u velikoj meri će zavisiti od kretanja u međunarodnom ekonomskom okruženju, kao i od uspešnosti daljeg sprovođenja reformi realnog i javnog sektora. Reformski zakoni i povećanje efikasnosti administracije doprineli su kreiranju povoljnog poslovnog ambijenta, koji će obezbediti nastavak započetog investicionog ciklusa kao vodećeg razvojnog faktora. Rast stranih direktnih investicija obezbediće transfer tehnologije i know-how i doprineti rastu konkurentnosti ukupne privrede. Sa druge strane, u fokusu kreatora ekonomske politike je sektor malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, od koga se u srednjem roku očekuje značajan doprinos rastu domaćih investicija, odnosno rastu zaposlenosti i životnog standarda. Zdrav i održiv rast, uz ravnomeran regionalni razvoj obezbeđen kroz uspostavljanje industrijskih zona, će omogućiti dalje smanjivanje unutrašnjih i spoljnih neravnoteža.

Srednjoročnom makroekonomskom projekcijom predviđen je prosečan realni rast BDP od 3,3%. Očekuje se dinamičan rast investicija po prosečnoj godišnjoj stopi od 5,4%, kao i izvoza i uvoza robe i usluga od 7,7% i 5,8%, respektivno. Privatna i državna potrošnja će takođe rasti, ali znatno sporije od rasta BDP. Ovakva struktura privrednog rasta je poželjna sa aspekta njegove održivosti. Usvojenim planovima strukturnog prilagođavanja privrede nastavlja se smanjivanje neracionalne potrošnje, birokratije i nepotrebnih troškova javnog sektora uz istovremeno povećanje kvaliteta organizacione, funkcionalne i tehničke povezanosti svih njegovih delova. Istovremeno, obezbediće se adekvatni programi prekvalifikacije i samozapošljavanja za deo radno aktivnog stanovništva koji je pogođen procesom racionalizacije, kao i zaštita socijalno najugroženijih slojeva stanovništva. Posmatrano sa proizvodne strane, u periodu 2017 - 2019. godine najveći doprinos rastu BDP očekuje se od uslužnog sektora i industrijske proizvodnje. Rast investicione aktivnosti privatnog sektora, kao i intenziviranje realizacije infrastrukturnih projekata rezultiraće pozitivnim doprinosom građevinarstva, dok bi doprinos poljoprivrede trebao da bude blago pozitivan.

Predviđeni scenario razvoja ukazuje na stratešku orijentaciju Vlade ka strukturnom prilagođavanju privrede kako bi se očuvala održiva putanja rasta, zasnovana, pre svega, na povećanju ukupne investicione aktivnosti kroz podsticanje investicija privatnog sektora i izvoza kao ključnih faktora za unapređenje makroekonomskih performansi. Udeo investicija u BDP na kraju 2019. godine će biti za oko 2 p.p. veći u odnosu na 2014. godinu, učešće državne potrošnje u istom periodu će opasti sa 17,7% na 15,8%, dok će izvoz robe i usluga u BDP dostići udeo od oko 55%. Neophodan je neto priliv stranih direktnih investicija od oko 1,7 mlrd evra prosečno godišnje, uz jaču disperziju ka sektoru razmenljivih dobara. Finansiranje platnog bilansa podrazumeva istovremeno smanjivanje udela deficita robe i usluga i deficita tekućih transakcija u BDP na 6,4% i 3,9%, respektivno, na kraju 2019. godine, kako bi se obezbedila održivost spoljnog duga, eksterna likvidnost i solventnost.

*Analiza cikličnog kretanja privredne aktivnosti i dinamika potencijalnog BDP*

Tekuća dinamika ekonomske aktivnosti kao i srednjoročni izgledi za realni sektor ukazuju na ubrzavanje privredne aktivnosti i ulazak privrede u fazu ekspanzije. Nakon duboke recesije u drugoj polovini 2008. i tokom 2009. godine izazvane svetskom ekonomskom krizom, dolazi do blagog oporavka privrede koji se značajnije ubrzava tokom 2013. godine. Pozitivna kretanja ciklične komponente tokom 2013. godine rezultat su aktiviranja novih kapaciteta u automobilskoj i naftnoj industriji. Tokom 2014. godine, privreda ponovo beleži recesione tendencije koje su najvećim delom posledica razornih poplava, tačnije devastiranja proizvodnih kapaciteta pre svega u elektroenergetskom sektoru. Utilizacija oštećenih kapaciteta tokom 2015. godine obezbeđuje oporavak privredne aktivnosti, dok započeta fiskalna konsolidacija, uz niz reformskih zakona, rezultira dostizanjem pretkriznog nivoa BDP početkom 2016. godine. Očekuje se da će afirmativni privredni ambijent, kreiran sistemskim reformskim merama kreatora ekonomske politike, obezbediti osnovu i dati stimulans ekspanzivnim kretanjima u srednjoročnom periodu.

Potencijalni rast privredne aktivnosti je mera maksimalno održivog rasta BDP. Analizom dugoročne putanje potencijalnog BDP utvrđuje se maksimalno održiv nivo privredne aktivnosti, koji ne generiše makroekonomske neravnoteže (visoku inflaciju, neodrživu spoljnotrgovinsku poziciju, visok fiskalni deficit itd.). Imajući u vidu trenutnu cikličnu poziciju nacionalne ekonomije i strukturne poremećaje nasleđene iz prethodnog perioda, kao i stepen postojećih neiskorišćenih kapaciteta, od posebnog značaja u narednom periodu je iznalaženje načina da se poboljša efikasnost investicija i poveća ukupna faktorska produktivnost. U tom cilju neophodno je nastaviti reforme kojima će se proizvodni potencijali zemlje trajno uvećati.

Procena proizvodnog jaza, kao i odnosa između stvarnog i potencijalnog BDP značajna je sa stanovišta kreiranja ekonomskih politika. Efikasnost ekonomske politike ogleda se u merama kojima se utiče na smanjivanje jaza između potencijala privrede i stvarnog rasta BDP. Tako, u uslovima nedovoljno iskorišćenih proizvodnih kapaciteta, mere monetarne i fiskalne politike imaju direktne efekte na stvarni rast BDP. U slučaju kada je stvarni BDP na nivou dugoročno održivog, merama ekonomske politike nije moguće direktno uvećati stvarni BDP bez narušavanja makroekonomske stabilnosti, već je neophodno realno povećanje raspoloživih faktora proizvodnje (investicija u fizički kapital i ljudske resurse i transfer novih tehnologija).

Rast potencijalnog BDP znatno je usporen u proteklom šestogodišnjem periodu. Naime, prosečan godišnji rast potencijalnog BDP bio je preko 5% u pretkriznom periodu, dok je u periodu nakon izbijanja svetske ekonomske krize njegov prosečan rast iznosio oko 0,6%. Snažan doprinos rastu potencijalnog BDP koji je pre krize dolazio od faktora kapitala i bio vođen rastom investicione aktivnosti, znatno je smanjen početkom krize. Došlo je i do smanjenja pozitivnog doprinosa višefaktorske produktivnosti, koja je u kriznom periodu beležila skromne vrednosti. Negativne doprinose rastu potencijalnog BDP u periodu krize beleži i faktor rada, kao posledica smanjenja zaposlenosti, te u manjoj meri zbog povećanja trenda stope nezaposlenosti.

U srednjoročnom periodu očekuje se ubrzanje rasta potencijalnog BDP. U 2016. godini očekuje se rast potencijalnog BDP od oko 2%. Najveći doprinos njegovom rastu daće faktor kapitala usled ponovnog intenziviranja investicija, a u manjoj meri faktor rada na koji će delovati povećanje stope participacije radne snage, dok će doprinos višefaktorske produktivnosti biti neutralan. Očekivano povećanje nezaposlenosti usled racionalizacije u javnom sektoru i završetka procesa restrukturiranja preduzeća pod kontrolom države ublaženo je porastom neto zaposlenosti u privatnom sektoru. Procena potencijalnog rasta u srednjoročnom periodu zasnovana je na ubrzanom privrednom oporavku, pri čemu se očekuje da proizvodni jaz bude zatvoren krajem 2017. godine. Prognozira se da će na rast potencijalnog BDP u narednim godinama pozitivno uticati jačanje investicione aktivnosti i povoljna kretanja na tržištu rada. Povoljniji uslovi finansiranja i jača investiciona aktivnost u sektorima saobraćaja, energetike i poljoprivrede povećaće potencijal privrede. Nastavak sprovođenja reformi u pravcu kreiranja podsticajnog ambijenta za investicije i zapošljavanje, omogućiće i efikasnije korišćenje postojećih nedovoljno iskorišćenih proizvodnih kapaciteta.

*Zaposlenost i zarade*

Rast privredne aktivnosti, uz promenu radnog zakonodavstva, praćen adekvatnim programima prekvalifikacije i podsticajima za samozapošljavanje, rezultirao je povoljnijim kretanjima svih indikatora tržišta rada. Prema podacima Ankete o radnoj snazi (u daljem tekstu: ARS) nakon međugodišnjeg rasta broja zaposlenih od 2,7% u prvom kvartalu 2016. godine, pozitivna kretanja se nastavljaju. Ukupan broj zaposlenih u drugom tromesečju veći je za 6,7%, dok je stopa nezaposlenosti smanjena za 2,1 p.p. u odnosu na isti period prethodne godine i iznosi 15,2%. Povećanje broja zaposlenih registrovano je u svim proizvodnim sektorima, pri čemu su najznačajnija poboljšanja ostvarena u sektorima usluga i industrije. Rast broja zaposlenih registrovan je i u segmentu formalne i u segmentu neformalne zaposlenosti. Formalna zaposlenost, kao kvalitetniji deo ukupne zaposlenosti, povećana je za 2,7%, čemu je pored ostvarenog privrednog rasta dodatno doprinelo efikasnije angažovanje inspekcijskih službi u cilju suzbijanja sive ekonomije. Snažan rast neformalne zaposlenosti u drugom kvartalu, najvećim delom je rezultat većeg angažovanja sezonskih radnika u poljoprivrednoj proizvodnji usled dobre poljoprivredne godine. Rast zaposlenosti ali i podsticanje neaktivnih lica, unapređenjem i proširenjem obuhvata aktivnih mera zapošljavanja, uz dodatnu motivisanost rastom realnih zarada, doprinelo je međugodišnjem povećanju stope aktivnosti u prva dva kvartala za 1,8 p.p i 2,6 p.p, respektivno. Pozitivna kretanja na tržištu rada potvrđuju i podaci iz Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja, prema kojima je prosečan broj formalno zaposlenih u periodu januar-septembar 2016. godine povećan za 1,2% mg. što je u potpunosti rezultat rasta broja zaposlenih u privatnom sektoru (2,6%). Istovremeno, rast zaposlenosti zabeležen je u prerađivačkoj industriji, rudarstvu, trgovini i dr, što je u skladu sa povoljnim ekonomskim kretanjima u ovim sektorima.

Kao rezultat bržeg rasta zarada u privatnom sektoru, značajno su smanjene razlike u platama javnog i privatnog sektora. Realni i nominalni pad zarada u javnom sektoru tokom 2015. godine, uticao ja na smanjivanje razlike u prosečnoj zaradi javnog sektora i van njega sa oko 15% u novembru 2014. godine na 5,3% u periodu januar-septembar 2016. godine. Realna prosečna neto zarada u periodu januar-septembar 2016. godine povećana je za 2,8%, mg, što je najvećim delom bilo opredeljeno rastom zarada u privatnom sektoru (3,9%). Posmatrano prema delatnostima, rastu zarada najviše su doprinele prerađivačka industrija i trgovina. Istovremeno, realna prosečna neto zarada u javnom sektoru je povećana za 0,9%, mg, što je u određenoj meri rezultat prestanka delovanja baznog efekta smanjenja zarada u javnom sektoru tokom 2015. godine, i nominalnog povećanja zarada u pojedinim segmentima javnog sektora početkom 2016. godine. Uzimajući u obzir očekivani nastavak rasta BDP i investicija, kao i dosadašnja kretanja na tržištu rada, do kraja 2016. godine očekuje se blagi rast zaposlenosti, dok će zarade pratiti dinamiku produktivnosti rada, uz brži rast zarada u privatnom u odnosu na javni sektor.

Srednjoročna projekcija kretanja zaposlenosti i zarada zasniva se na projektovanom rastu BDP i povećanju investicija. Očekuje se da će ukupna zaposlenost nastaviti rast u 2017. godini, vođena rastom zaposlenosti u privatnom sektoru. Zahvaljujući unapređenoj regulativi o radnim odnosima otklonjene su strukturne prepreke zapošljavanju, povećana je fleksibilnost na tržištu rada i stvorene osnove za smanjenje rada u sivoj zoni, što će uticati na nastavak pozitivnih trendova, uprkos racionalizaciji u javnom sektoru. Od posebnog značaja za produktivno zapošljavanje u narednom periodu jeste usaglašavanje politika zapošljavanja, obrazovanja i naučno-tehnološkog razvoja radi prilagođavanja nivoa znanja i veština i zapošljavanja prema potrebama tržišta rada. S tim u vezi u narednom srednjoročnom periodu očekuju se reforme u oblasti tržišta rada i obrazovnog sistema, posebno uvođenje sistema dualnog obrazovanja, kojim će se obezbediti povezanost kvalifikovane radne snage sa stvarnim potrebama tržišta rada. U narednom periodu očekuje se da će rast realnih neto zarada u privatnom sektoru pratiti rast produktivnosti u privredi. Sporiji rast realnih neto zarada od rasta realnog BDP, kao i rast zarada u skladu sa rastom produktivnosti uticaće na smanjivanje jediničnih troškova rada i na poboljšanje konkurentske pozicije zemlje. Realnom rastu zarada doprineće i povećanje minimalne cene rada od 1. januara 2017. godine sa 121 na 130 dinara po radnom času, što će se pozitivno odraziti na agregatnu tražnju, a imaće i pozitivan fiskalni efekat.

*Inflacija*

Kao i u prethodnom periodu, i tokom 2016. godine zabeleženi su niski inflatorni pritisci, kako po osnovu većine domaćih faktora, tako i po osnovu niskih troškovnih pritisaka iz međunarodnog okruženja. Inflacija je i tokom ove godine ostala na niskom i stabilnom nivou. U oktobru je zabeležen međugodišnji rast od 1,5%, što je i dalje ispod donje granice dozvoljenog odstupanja od cilja koji važi do kraja 2016. godine (4%±1,5 p.p). Najveći pozitivan doprinos međugodišnjoj inflaciji dala su povećanja cena duvana, turističkih paket aranžmana, svežeg mesa, električne energije i lekova. U odnosu na oktobar 2015. godine regulisane cene su zabeležile rast, vođen pre svega rastom cena duvana i u manjoj meri električne energije i lekova. Nastavak sprovođenja čvrste fiskalne politike potvrda je posvećenosti kreatora ekonomske politike daljem jačanju javnih finansija, što dodatno utiče na smanjivanje inflatornih pritisaka. Očekuje se da će se inflacija do kraja 2016. godine kretati ispod aktuelne granice dozvoljenog odstupanja od cilja NBS. Na kretanje inflacije do kraja godine uticaće pre svega niska baza kod cena naftnih derivata i prehrambenih proizvoda, s jedne strane, i visoka baza kod cena cigareta, s druge strane.

NBS je tokom 2016. godine dva puta relaksirala monetarnu politiku smanjenjem referentne kamatne stope u februaru na 4,25% i u julu na do sada najniži nivo od 4,00%. što je uticalo na nastavak pada kamatnih stopa na dinarske kredite. Kamatna stopa na ukupne novoodobrene dinarske kredite u septembru je snižena za 3,1 p.p. u odnosu na isti mesec prethodne godine. Nakon stagnacije u prvom kvartalu tekuće godine, krediti privredi beleže rast zahvaljujući rastu kredita za obrtna sredstva i investicionih kredita. Pozitivna kretanja zabeležena su kod novoodobrenih kredita. Iznos novih kredita u prvih devet meseci 2016. godine bio je za oko četvrtinu viši nego u istom periodu prethodne godine, dok su novi krediti za obrtna sredstva porasli za oko 50%. U septembru je zabeležen visok međugodišnji rast kreditne aktivnosti koji se ogleda u rastu plasmana stanovništvu od 10,5% i privredi od 3,0%. Posmatrano po nameni, na kreditnu aktivnost stanovništvu u septembru gotovo u potpunosti je uticao rast gotovinskih kredita. Rast kreditne aktivnosti privredi bio je opredeljen pre svega rastom kredita za likvidnost i obrtna sredstva i investicionih kredita. Prilikom finansiranja kreditne aktivnosti, banke su u najvećoj meri koristile domaće izvore finansiranja, pre svega dinarske i devizne depozite privrede i stanovništva. Ubrzanje kreditne aktivnosti dodatno je podstaknuto oslobađanjem sredstava po osnovu smanjenja opštih stopa devizne obavezne rezerve od strane NBS. Sprovođenje usvojene Strategije za rešavanje problematičnih kredita nastavlja da daje pozitivan doprinos rešavanju ovog problema, pa je tako i u 2016. godini registrovano smanjivanje učešća ovih kredita u ukupnim kreditima, kako kod privrede, tako i kod stanovništva. Učešće problematičnih kredita bankarskog sektora u ukupnim kreditima u trećem kvartalu 2016. godine smanjeno je za 2,1 p.p. u odnosu na kraj prethodne godine i iznosilo je 19,5%. Ublažavanje monetarne politike i posledično smanjenje kamatnih stopa, uz očekivano ubrzanje privrednog rasta uticaće na nastavak rasta kreditne aktivnosti.

Prvu polovinu godine karakterisalo je prisustvo, deprecijacijskih pritisaka, usled povećanja neizvesnosti na međunarodnom finansijskom tržištu, kao i relativno visoke tražnje za devizama na domaćem tržištu usled sezonski povećanog plaćanja uvoza energenata i servisiranja kreditnih obaveza prema inostranstvu. Od početka drugog polugodišta prisutni su aprecijacijski pritisci, koje je NBS ublažavala kupovinom deviza na međubankarskom deviznom tržištu (u daljem tekstu: MDT). Kretanja na deviznom tržištu u periodu januar-oktobar 2016. godine, u poređenju sa istim periodom prethodne godine, karakteriše nominalna i realna deprecijacija dinara u odnosu na evro od 2,0% i 1,1%, respektivno. Realni efektivni devizni kurs u ovom periodu deprecirao je za 1,3%, što pozitivno utiče na cenovnu eksternu konkurentnost zemlje. Kako bi ublažila prekomerne kratkoročne oscilacije kursa, NBS je u ovom periodu intervenisala na MDT prodajom deviza u iznosu od 870 mil. evra i kupovinom 660 mil. evra. Devizne rezerve NBS krajem oktobra iznosile su 9,71 mlrd evra, što je za 671 mil. evra manje u odnosu na kraj 2015. godine i obezbeđuju pokrivenost šest meseci uvoza robe i usluga.

NBS je, u saradnji sa Vladom, snizila ciljanu stopu inflacije počevši od 2017. godine sa 4%±1,5 p.p. na 3%±1,5 p.p. kao rezultat već uspostavljene makroekonomske stabilnosti i poboljšanih ekonomskih izgleda za naredni period. Snižavanja cilja za inflaciju za 2017. i 2018. godinu podržavaju i već duže vreme niska i stabilna inflaciona očekivanja. Dosledno sprovođenje fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi presudno je uticalo na jačanje otpornosti domaće privrede na potrese, a dobro odmerene mere fiskalne i monetarne politike uz njihovu punu koordinaciju, opredelili su da inflacija tokom protekle tri godine bude na niskom i stabilnom nivou koji je uporediv sa razvijenim zemljama i konzistentan s novim ciljem. Snižavanjem ciljane inflacije za naredni srednjoročni period dodatno se umanjuje neizvesnost u poslovanju celokupne ekonomije, što će dati impuls daljem unapređenju investicionog ambijenta i snižavanju troškova dugoročnih finansijskih potreba privrede.

Srednjoročna projekcija inflacije zasnovana je na očekivanim kretanjima u domaćem i međunarodnom okruženju. Na ulazak inflacije u nove ciljane okvire u 2017. godini uticaće iscrpljivanje efekata ovogodišnjih niskih cena nafte i primarnih poljoprivrednih proizvoda, u kratkom roku, odnosno rast domaće agregatne tražnje i ubrzanje rasta cena u međunarodnom okruženju, u srednjem roku. S druge strane, dezinflatorno će delovati niski troškovi sirovina u proizvodnji hrane. Pored toga, stabilizacija inflacije podržana je i relativnom stabilnošću deviznog kursa. Projekcija inflacije za 2018. i 2019. godinu predviđa njeno kretanje na stabilnom i niskom nivou koji neće odstupati od okvira cilja. Ključni rizici ostvarenja projekcije inflacije odnose se na kretanja u međunarodnom okruženju, a posebno na neizvesnosti u pogledu monetarnih politika centralnih banaka vodećih zemalja.

*Eksterni sektor*

Niske cene nafte na međunarodnom tržištu, postepen ekonomski oporavak naših glavnih spoljnotrgovinskih partnera i efekti ranijih SDI u prerađivačku industriju povoljno su delovali na spoljnotrgovinsku razmenu koju karakteriše povećanje obima razmene i značajno smanjenje spoljnotrgovinskog deficita. U periodu januar–septembar izvezeno je robe (c.i.f) u vrednosti od 9,9 mlrd evra, a uvezeno robe za 12,7 mlrd evra, što je povećanje od 10,1% i 5,7%, respektivno, u odnosu na isti period 2015. godine. Rast izvoza robe u ovom periodu rezultat je pre svega izvoza pogonskih mašina i uređaja, kao i električnih aparata i opreme. Pozitivan doprinos poboljšanju spoljnotrgovinske razmene nastavio je da daje izvoz hemijskih proizvoda, duvana i povrća i voća. S druge strane, izvoz gvožđa i čelika u prvoj polovini godine je vrednosno smanjen, čemu su doprinele niske cene sirovina na svetskom tržištu. Međutim, u trećem kvartalu, nakon dolaska kineske firme Hestil, izvoz se ubrzava za trećinu međugodišnje, što umanjuje negativan uticaj s početka godine. Takođe, niska cena nafte i posledično niže cene naftnih derivata uticali su na nižu vrednost izvoza, dok je oporavak energetskog sektora od poplava iz 2014. godine uticao na snažan rast izvoza ostalih energenata (električne energije i gasa od 31,6% i 12,6% mg, respektivno). Kretanje uvoza u ovom periodu karakteriše rast uvoza pogonskih mašina i opreme, električne opreme i đubriva, dok najznačajniji negativan doprinos rastu uvoza potiče od niže vrednosti uvoza gasa i sirove nafte i naftnih derivata. Pokrivenost uvoza izvozom izražena u evrima u prvih devet meseci iznosila je 77,9%. Najveći spoljnotrgovinski partneri u periodu januar - septembar 2016. godine bile su zemlje EU, na koje se odnosilo 66,4% ukupnog izvoza i 63,4% ukupnog uvoza. Gotovo polovina ukupnog izvoza u tom periodu bila je usmerena na tržište pet zemalja: Italija, Nemačka, BiH, Rumunija i Ruska Federacija (47,3%). Uvoz iz Nemačke, Italije, Kine, Ruske Federacije i Mađarske činio je 44,1% ukupnog uvoza. U razmeni sa BiH, Crnom Gorom, Makedonijom, Rumunijom, Italijom, Bugarskom, UK, Slovačkom i Hrvatskom ostvaren je suficit od preko 1,7 mlrd evra. Oporavak eksterne tražnje, pre svega naših najvećih spoljnotrgovinskih partnera, pozitivno će delovati na naš izvoz. Iako je rast investicija uticao na porast uvoza, s obzirom da smo uvozno zavisna ekonomija, očekuje se da će doprinos neto izvoza u 2016. godini biti pozitivan, na šta upućuju kretanja u spoljnoj trgovini koja su povoljnija od očekivanih.

Platnobilansna kretanja karakteriše znatno brži rast izvoza od uvoza robe i usluga, što je uticalo na smanjenje deficita tekućeg računa u prvih devet meseci na nivo koji je za više od petine niži u odnosu na isti period prethodne godine i u potpunosti je pokriven SDI. U periodu januar–septembar deficit tekućeg računa iznosio je 880,9 mil. evra dok je u prvih devet meseci 2015. godine iznosio 1.132,6 mil. evra. Ovo poboljšanje je jednim delom rezultat povoljnih odnosa razmene, ali je u najvećoj meri opredeljeno rastom međunarodne konkurentnosti domaće industrijske proizvodnje. Istovremeno, priliv SDI je i dalje značajan i iznosio je 1,3 mlrd evra. Blagi međugodišnji pad od 1,4% posledica je negativnih kretanja u septembru, kojima se može pripisati efemeran karakter, tako da se na kraju godine očekuje ukupan priliv od 1,8 mlrd evra, što je 5,2% BDP, i više je nego dovoljno za pokrivanje deficita tekućeg računa. Najveći neto priliv SDI u prvoj polovini 2016. godine zabeležen je u prerađivačkoj industriji (314,1 mil. evra), finansijskom sektoru (223,6 mil. evra) i građevinarstvu (94,1 mil. evra). Ukupne neto SDI iz EU u istom periodu iznosile su 674,5 mil. evra, što predstavlja 81,7% od ukupno ostvarenih neto SDI. Zabeležen je odliv portfolio investicija u prvih devet meseci 2016. godine u iznosu od 683,7 mil. evra neto, dok je u istom periodu prethodne godine zabeležen neto priliv od 27,6 mil. evra. Ovakav tok portfolio investicija stvorio je deprecijacijske pritiske i negativno uticao na devizne rezerve, a posledica je, u najvećoj meri, neizvesnosti vezanih za efekte preduzetih monetarnih mera ECB i FED, kao i nepoznanica vezanih za proceduru i dinamiku izlaska UK iz EU. Po osnovu finansijskih kredita, rezidenti su se u prvih devet meseci 2016. godine neto razdužili prema inostranstvu za 602,5 mil. evra. Država se po istom osnovu neto razdužila za 56,7 mil. evra. NBS je po osnovu dospelih obaveza izvršila plaćanja u iznosu od 23,2 mil. evra od čega se najveći deo (14,7 mil. evra) odnosio na plaćanja prema MMF. Privredna društva su od početka godine nastavila da se razdužuju prema inostranstvu (153,2 mil. evra), što su učinile i banke u iznosu od 369,4 mil. evra.

Očekuje se da ukupan deficit tekućeg računa u 2016. godini iznosi oko 1,5 mlrd evra, ili 4,2% BDP, što je niže za 0,5 p.p. u odnosu na 2015. godinu, uz potpuno pokriće deficita sa SDI. Široka disperzija stranih direktnih investicija u različite oblasti prerađivačke industrije rezultirala je bržim rastom izvoza od očekivanog, što je uz poboljšane odnose razmene doprinelo da platnobilansni deficit bude za 0,4 p.p. manji od projektovanog. Nastavak sprovođenja strukturnih reformi u cilju poboljšanja poslovne klime, očuvanja makroekonomske stabilnosti i konsolidacije javnih finansija trebalo bi da obezbedi dalji priliv SDI u sektore razmenljivih dobara, koji će na srednji i dugi rok poboljšati proizvodni potencijal i osigurati održivi rast.

Makroekonomskom projekcijom predviđen je nastavak bržeg rasta izvoza od uvoza u 2017. godini uz dalje poboljšanje međunarodne konkurentnosti. Projektovana putanja realnog rasta izvoza roba i usluga zasnovana je na širenju domaćih proizvodnih kapaciteta i jačanju eksterne tražnje za domaćim proizvodima, koji će omogućiti rast tržišnog udela na izvoznim tržištima, uz jačanje troškovne i cenovne konkurentnosti. Brži rast izvoza od uvoza omogućiće smanjivanje robnog spoljnotrgovinskog deficita sa 11,9% BDP u 2015. godini na 10,7% BDP u 2017. godini, dok će u istom periodu deficit tekućih plaćanja biti smanjen sa 4,7% BDP na 3,9%. Pri tome će u strukturi priliva kapitala dominirati udeo stranih direktnih investicija koje će biti glavni izvor finansiranja deficita tekućeg računa.

Srednjoročna i dugoročna održivost salda na tekućem računu zavisiće od nastavka sprovođenja strukturnih reformi i povećanja izvozne konkurentnosti, ali i od troškova kamata, koji bi u slučaju drastičnog pogoršanja uslova finansiranja na inostranim tržištima vršili snažan pritisak na rast deficita tekućeg računa. U tom pogledu veoma važnu ulogu ima održiva fiskalna pozicija i smanjivanje unutrašnjih makroekonomskih neravnoteža. Očekuje se da će smanjenje udela državne potrošnje u BDP u 2017. godini, uticati na postepeno smanjivanje deficita tekućeg računa. U periodu od 2018. do 2019. godine očekuje se nastavak bržeg realnog rasta izvoza robe i usluga (7,7% prosečno godišnje) od rasta uvoza robe i usluga od 6,1%, prosečno godišnje. Usled povećanja investicione aktivnosti značajan deo uvoza biće usmeren na kapitalne i intermedijarne proizvode. Brži rast izvoza robe i usluga od uvoza omogućiće smanjivanje spoljnotrgovinskog deficita robe i usluga na 6,4% BDP u 2019. godini. Takođe, saldo na računu usluga će biti pozitivan i prognozira se na 3,5% BDP, što je povećanje od 1,3 p.p. BDP u odnosu na suficit ostvaren u 2015. godini. Povoljnija kretanja neto izvoza robe i usluga, prvenstveno kao rezultat promene strukture domaće privrede, doprineće smanjivanju spoljne neravnoteže i rizika održivosti spoljnog duga i eksterne likvidnosti. Niži nivo deficita tekućeg računa sa udelom od 3,9% u BDP na kraju 2019. godine, biće u potpunosti pokriven stranim direktnim investicijama. Očekuje se priliv na tekućem računu platnog bilansa po osnovu tekućih transfera od 8,5% BDP, prosečno godišnje. Najvažnija komponenta u tekućim transferima su prihodi od doznaka, dok su u okviru faktorskih dohodaka ključni rashodi po osnovu SDI. Neto efekat tekućih transfera i neto faktorskih plaćanja u narednom trogodišnjem periodu biće pozitivan i prognozira se da će iznositi oko 1,2 mlrd evra, prosečno godišnje, što će biti dovoljno da pokrije u proseku oko 45% deficita spoljnotrgovinskog bilansa roba i usluga. Na osnovu projektovanog kretanja spoljnotrgovinske razmene, tekućih transfera i neto faktorskih prihoda izvedene su projekcije salda bilansa tekućih plaćanja. Bilans tekućih plaćanja biće negativan i iznosiće u periodu 2017–2019. godine u proseku 1,5 mlrd evra. Pri tome, u strukturi priliva kapitala dominiraće udeo stranih direktnih investicija (4,4% BDP, prosečno godišnje) koje će biti glavni izvor finansiranja deficita tekućeg računa. Rast SDI i njihova dalja diversifikacija ka sektoru razmenljivih dobara doprineće daljem rastu izvoza i poboljšanju eksterne pozicije zemlje.

Pokazatelj solventnosti posmatran kao racio spoljni dug prema BDP poboljšan je u prvoj polovini 2016. godine u poređenju sa krajem prethodne godine. Poboljšanje eksterne solventnosti zabeleženo je i posmatrajući odnose kratkoročnog duga i BDP, kao i spoljnog duga i BDP. Kod indikatora eksterne likvidnosti registrovano je poboljšanje u učešću otplate duga u izvozu robe i usluga. Prema podacima NBS ukupan spoljni dug na kraju prve polovine 2016. godine iznosio je 25,8 mlrd evra, i u poređenju sa krajem 2015. godine smanjen je za 474 mil. evra. Smanjenje spoljnog duga u ovom periodu rezultat je manje zaduženosti banaka i javnog sektora, usled većih otplata od povlačenja, ali i zbog slabljenja američkog dolara u odnosu na evro. Istovremeno u strukturi spoljnog duga, zaduženost privatnog sektora je smanjena za 208,9 mil. evra i iznosila je 10,8 mlrd evra, dok je dug javnog sektora smanjen za 265,1 mil. evra i iznosio je oko 15 mlrd evra. Očekuje se da će ukupan spoljni dug beležiti silazni trend najvećim delom zbog stabilizacije i smanjenja javnog spoljnog duga. Prema kriterijumima Svetske banke, zemlja je nisko zadužena ako je odnos spoljnog duga i izvoza robe i usluga ispod 132%, a visoko zadužena ako je taj odnos iznad 220%. Takođe, zemlja je nisko zadužena ako je odnos spoljnog duga i BDP ispod 48%, a visoko zadužena ako je taj odnos iznad 80%. Srbija se prema tim kriterijumima nalazi u kategoriji srednje zaduženih zemalja. Indikatori eksterne solventnosti su poboljšani počev od 2013. godine. Racio spoljni dug/izvoz je značajno opao, dok je učešće spoljnog duga u BDP stabilizovano sa započetim trendom blagog smanjenja.

4. Rizici ostvarivanja makroekonomskih projekcija za Republiku Srbiju

Eksterni rizici determinisani su dinamikom privrednog rasta vodećih ekonomija, obimom globalne trgovine, volatilnošću na međunarodnim finansijskim i robnim tržištima, ali i političkim rizicima koji se pre svega odnose na geopolitičke tenzije kao i brzinu i ishod pregovora između EU i UK. Oporavak privrede Republike Srbije u velikoj meri zavisiće od brzine oporavka evro zone i ekonomija regiona i po tom osnovu povećanja inostrane tražnje i priliva stranog kapitala, kretanja inostranih kamatnih stopa, kretanja uvoznih cena, cena hrane, naftnih derivata i rude gvožđa na međunarodnom tržištu. Jedan od rizika za privredni rast evro zone, koja je naš najveći spoljnotrgovinski partner, odnosi se na usporavanje rasta zemalja u usponu, pre svega Kine. Dodatno smanjenje tražnje iz Kine, pogodiće njene najveće spoljnotrgovinske partnere i može ugroziti dalji oporavak privrede EU, smanjivanjem tražnje za njenim izvozom. Takođe, rebalansiranje kineske ekonomije može u meri većoj od očekivane uticati na nastavak trenda usporavanja rasta globalne trgovine, preko smanjenja globalne tražnje i time nastavka trenda niskih cena primarnih proizvoda na globalnom tržištu. Ekonomski rast razvijenih zemalja može biti dodatno pogoršan nepovoljnim demografskim trendovima i usporavanjem rasta investicija. U takvim uslovima postoji opasnost od smanjenja privatne potrošnje, čime se prolongira trend usporenog rasta i niske inflacije. Povećanju rizika u pogledu oporavka globalne i evropske privrede u velikoj meri doprinosi neizvesnost na međunarodnom tržištu kapitala vezana za odluke vodećih centralnih banaka. Normalizacija monetarne politike FED i povećanje referentne kamatne stope moglo bi da dovede do smanjenog priliva kapitala u zemlje u usponu, što bi u slučaju Srbije pojačalo deprecijacijske pritiske na dinar. Dodatnu neizvesnost unose nepoznanice oko daljeg produženja programa kvantitativne relaksacije ECB kao i krajnji efekti ovih mera. Odstupanje cene nafte od projektovane vrednosti moguće je u oba smera, te bi rast veći od očekivanog imao za posledicu smanjenje potrošnje i pogoršanje finansisjke pozicije privrede (petrohemijski kompleks, itd) što može usporiti ekonomsku aktivnost. Pored toga, kretanja cena primarnih poljoprivrednih proizvoda i osnovnih metala, koji imaju značajno učešće u srpskom izvozu, predstavljaju simetričan rizik za ostvarivanje makroekonomskih projekcija.

S obzirom na nizak nivo spoljnotrgovinske razmene i međusobne povezanosti ekonomija Srbije i UK, očekuje se da će direktan uticaj bregzita na srpsku privredu biti relativno mali. Međutim, rizik predstavljaju efekti ovog procesa (očekuje se da će tranzicija biti završena 2019. godine) na privrede naših glavnih spoljnotrgovinskih partnera među zemljama evro zone i mogućnost njihovog indirektnog prelivanja. Promene u trgovinskom režimu usled izlaska zemlje iz EU će usporiti trgovinske tokove. Proces pregovaranja će dodatno doprineti neizvesnosti na globalnim finansijskim tržištima u narednom periodu, kako u pogledu cenovnih pariteta i odnosa deviznih kurseva, tako i preko smanjenja kreditnog rejtinga razvijenih zemalja, a posredno i zemalja u usponu. Tok pregovora će uticati na povećanje institucionalne, ekonomske i političke neizvesnosti u EU koja bi se mogla preliti na globalne trgovinske i finansijske tokove. U slučaju ostvarenja nepovoljnih rizika, nastaviće se beg kapitala iz zemalja u usponu, a kreditni rejting većine zemalja će biti pogoršan. Dugoročni rizik po EU takođe predstavlja i mogućnost gubitka pluralizma u procesu odlučivanja prilikom definisanja EU politika kada UK napusti Uniju, posebno politikama iz sfere regulacije finansijskih tržišta i bankarskog sektora.

Pored eksternih rizika, ostvarenje makroekonomskog scenarija izloženo je i delovanju internih rizika. Treba istaći da je njihov uticaj manji usled dosledno sprovedene fiskalne konsolidacije, povoljnijih izgleda privrednog rasta od očekivanog, smanjene spoljne neravnoteže i doslednog sprovođenja aranžmana sa MMF. Osnovni scenario razvoja u naredne tri godine zasnovan je na povećanju investicija, izvoza roba i usluga, kao i smanjenju udela javnih rashoda i deficita u BDP. Ključna pretpostavka za ostvarivanje predviđenog srednjoročnog scenarija je intenziviranje strukturnih reformi uz očuvanje fiskalne stabilnosti. Tempo sprovođenja strukturnih reformi opredeliće dinamiku rasta ekonomske aktivnosti u srednjem roku. Odstupanje od navedenih pretpostavki predstavlja rizik za ostvarivanje srednjoročne makroekonomske projekcije. Eventualno usporavanje sprovođenja strukturnih mera, kojima se obezbeđuje stimulativan privredni ambijent uticao bi na pogoršanje makroekonomske pozicije zemlje. Takva kretanja bi uvećala spoljne i unutrašnje makroekonomske neravnoteže. Pored toga, došlo bi do usporavanja i zaustavljanja neophodnog priliva stranog kapitala.

II. FISKALNI OKVIR ZA PERIOD OD 2017. DO 2019. GODINE

* Srednjoročni ciljevi fiskalne politike

Srednjoročni cilj fiskalne politike je deficit u visini od 1% BDP, što će biti ostvareno u 2019. godini. Time se javne finansije u potpunosti vraćaju na održivu putanju, a javni dug se smanjuje na 67% BDP. Zadržavanjem fiskalnog deficita u rasponu od 0,5% do 1% BDP u narednom periodu obezbeđuje se da učešće javnog duga padne ispod 60% nakon 2021. godine.

Visok nivo javnog duga, njegov ubrzan dalji rast, kao i visoki izdaci za kamate u 2014. godini bili su jasan signal da je neophodno ući u ozbiljan program fiskalne konsolidacije. Nivo duga iznosio je 71,8% BDP, izdaci za kamate na godišnjem nivou 3% BDP, dok je deficit opšte države bio 6,6% BDP. Pripremljen je ozbiljan program fiskalne konsolidacije, podržan od strane MMF, koji je formalizovan sklapanjem aranžmana iz predostrožnosti početkom 2015. godine. Ocenjeno je da je za zaustavljanje rasta javnog duga, odnosno smanjenje učešća duga u BDP neophodno strukturno prilagođavanje od oko 4% BDP u periodu 2015–2017. godine.

Strukturno (trajno) smanjenje deficita sprovedeno u prve dve godine programa fiskalne konsolidacije prevazišlo je početna očekivanja. Strukturno smanjenje deficita u 2015. godini iznosilo je 2,6% BDP, dok se u 2016. godini očekuje prilagođavanje od oko 1,3% BDP. Ključni doprinos strukturnom prilagođavanju dalo je smanjenje rashoda (plata i penzija), dok je povoljno makroekonomsko okruženje, uz jačanje poreske i finansijske discipline, omogućilo snažan rast prihoda. Cilj programa fiskalne konsolidacije bilo je strukturno prilagođavanje od 4% BDP, uz preokret trenda javnog duga. Dosledno sprovođenje mera fiskalne konsolidacije uz očekivani makroekonomski oporavak rezultirao je smanjenjem nivoa javnog duga već u 2016. godini. Očekuje se, takođe, završetak procesa racionalizacije i restrukturiranja što će dovesti do održivog nivoa rashodne strane budžeta, dok će povoljno makroekonomsko okruženje i borba protiv sive ekonomije uticati na brži rast prihoda. Kombinovano, ova dva procesa će omogućiti stvaranje fiskalnog prostora koji kreatorima ekonomske politike obezbeđuje veći broj opcija pri donošenju odluka. Nakon završetka strukturnog prilagođavanja nastupiće drugi talas smanjenja fiskalnog deficita usled automatskog pada rashoda za kamate, koji su u prethodnom periodu u određenoj meri neutralisali efekte sprovedenih mera.

Vraćanje fiskalnog deficita i nivoa javnog duga na održivu putanju olakšaće pristup međunarodnom finansijskom tržištu. Snižavanje kamatnih stopa i vraćanje poverenja kod kreditora obezbediće jeftinije kredite koji bi daljim transakcijama zamenili najskuplje i time dodatno popravili fiskalnu poziciju. Povoljne kreditne linije su neophodne državi s obzirom na neophodnost daljeg ulaganja u infrastrukturu, ali i privatnom sektoru kako bi privreda uvećala investiciona ulaganja što bi zajedno obezbedilo nastavak putanje stabilnog i održivog rasta.

* Fiskalna kretanja u 2015. godini

Program ekonomskih reformi koji je započet krajem 2014. godine zaokružen je sklapanjem trogodišnjeg stend-baj aranžmana sa MMF u februaru 2015. godine. Visok i rastući javni dug opšte države od 71,8% BDP na kraju 2014. godine i deficit opšte države od 6,6% BDP u 2014. godini bili su jasni signali za neophodnost sprovođenja novih mera fiskalne konsolidacije. Kako bi se obezbedio kredibilitet ovih mera, postigla stabilnost i rezistentnost finansijskog sektora, povećala konkurentnost i potpomogao rast, Republika Srbija je u februaru 2015. godine sklopila trogodišnji stend-baj aranžman sa MMF u iznosu od oko 1,2 mlrd evra, odnosno 200% kvote (935,4 miliona SDR). Budžet za 2015. godinu donet je u skladu sa ciljem da se postave osnove za zdrav ekonomski rast, dostigne makroekonomska stabilnost i obezbedi održiv fiskalni sistem. Time je nastavljeno sprovođenje mera fiskalne konsolidacije čija je implementacija otpočela krajem 2014. godine. U trogodišnjem periodu predviđeno je strukturno fiskalno prilagođavanje od 4%, s tim što je najveći deo, od oko 2,6%, sproveden već do kraja 2015. godine.

Nakon višegodišnjih neuspešnih pokušaja da se otkloni strukturni deficit, implementiran je program koji podrazumeva trajno otklanjanje fiskalnih neravnoteža. Deficit opšte države smanjen je sa 6,6% BDP u 2014. godini na 3,7% BDP na kraju 2015. godine. Deficit opšte države u 2015. godini iznosio je 149,1 mlrd dinara što je daleko manje od 232 mlrd dinara, koliko je planirano budžetom za tu godinu i od 258,1 mlrd dinara koliko je iznosio u 2014. godini. Pri tome, znatan deo deficita (preko 85%) činili su troškovi kamata, tako da je primarni deficit iznosio svega 0,5% BDP. Smanjenje ukupnog deficita za 2,9% BDP predstavlja značajan rezultat. Međutim, da bi se stekla slika o strukturnom prilagođavanju potrebno je odvojiti neto uticaj privremenih činilaca, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani, čijim isključivanjem se dolazi do 2,6% BDP strukturnog primarnog fiskalnog prilagođavanja sprovedenog u prvoj godini konsolidacije.

Glavne mere programa fiskalne konsolidacije odnosile su se na prilagođavanje rashodne strane budžeta opšte države, dok je na prihodnoj strani prioritet dat borbi protiv sive ekonomije i poreske evazije. Primarne mere fiskalne konsolidacije bile su smanjenje plata u javnom sektoru i penzija, čiji je ukupni efekat oko 1,7% BDP. Mera linearnog umanjenja 10% od iznosa neto zarada zaposlenih koji primaju preko 25.000 dinara obuhvatila je celokupni javni sektor, uključujući sve korisnike budžeta, javna preduzeća, lokalnu administraciju i ostale entitete koji se svrstavaju u javni sektor. Efekti ove mere mogu se videti kako na rashodnoj strani, zbog manjih plata isplaćenih iz republičkog budžeta, tako i na prihodnoj strani, jer se prihodi od smanjenja zarada za zaposlene na ostalim nivoima vlasti evidentiraju kao neporeski prihod budžeta. Istovremeno, uvedeno je progresivno smanjenje penzija za sve penzionere koji ostvaruju primanja preko 25.000 dinara. Penzije koje iznose između 25.000 i 40.000 dinara smanjene su za 22% na iznos preko 25.000 dinara, dok su sve penzije preko 40.000 dinara dodatno smanjene za 25% na iznos preko 40.000 dinara. Određeni uspeh je postignut i na planu racionalizacije i reforme javne uprave. Iako planirani obim nije ostvaren, ipak je došlo do smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru, što je uglavnom posledica prirodnog odliva (primena pravila 5:1 koje se tiče odnosa broja zaposlenih koji odlaze na osnovu prirodnog odliva i novog zapošljavanja). Tokom godine na snazi je bila suspenzija indeksacije plata u javnom sektoru i penzija. Otpočeo je i obiman proces reforme javne uprave koji obuhvata zakonska rešenja kojima se uređuje sistem zarada u sektoru države, sistem platnih razreda, unapređenje registra zaposlenih u javnom sektoru, katalogizacija radnih mesta, određivanje maksimalnog broja zaposlenih za pojedinačne institucije i plan smanjenja odnosno optimizacije strukture zaposlenih u sektoru države.

Veliki broj poreskih stopa izmenjen je u periodu pre 2015. godine tako da je prostor za izmene poreske politike bio ograničen. U 2015. godini povećana je cena pristupa sistemu za transport prirodnog gasa čime su obezbeđena sredstva za JP „Srbijagas”, što smanjuje potrebu za sredstvima iz budžeta, uvedena je akciza na električnu energiju za krajnju potrošnju, koja se plaća *ad valorem* u iznosu od 7,5% i akciza na elektronske cigarete. Uvedena je, takođe, i naknada za obavezne rezerve nafte i derivate nafte, koja se plaća po litru ili kilogramu naftnih derivata i koja se evidentira na kategoriji neporeskih prihoda.

Povoljno makroekonomsko okruženje, dobri rezultati u borbi protiv sive ekonomije i poreske evazije i povećanje finansijske discipline kod korisnika javnih sredstava glavni su faktori dobrih fiskalnih rezultata u 2015. godini.

Prihodi opšte države u 2015. godini bili su viši u odnosu na prethodnu godinu za 74,1 mlrd dinara, odnosno 4,6%, nominalno. U poređenju sa iznosom koji je planiran budžetom razlika je još veća, oko 96 mlrd dinara (2,4% BDP). Neporeski prihodi su najviše doprineli povećanju javnih prihoda u 2015. godini sa nominalnim rastom od oko 30%, odnosno 51,2 mlrd dinara. Ovi prihodi su uglavnom jednokratni i u određenoj meri neizvesni, kako po pitanju iznosa, tako i po pitanju trenutka uplate, te je njihovo odstupanje u odnosu na budžet očekivano. Najveći porast ovih prihoda u odnosu na 2014. godinu (preko 41 mlrd dinara) zabeležen je kod vanrednih neporeskih prihoda koji uključuju: uplate dobiti javnih preduzeća i agencija, dividende budžeta, prihode po osnovu naplaćenih potraživanja Agencije za osiguranje depozita, emisione premije itd. U prilog činjenici da je ove heterogene prihode veoma teško planirati može se navesti i podatak da je ostvareni iznos premašio planirani za preko 20 mlrd dinara, odnosno oko 0,5% BDP. Glavni razlog ovakvog prebačaja je veći iznos dividendi i dobiti iz prethodnih godina uplaćenih u budžet od strane javnih preduzeća i privrednih društava u državnom vlasništvu, što je rezultat jačanja finansijske discipline javnog sektora.

Rast poreskih prihoda u najvećoj meri rezultat je rasta prihoda od akcize i PDV. Akcizni prihodi ostvarili su rast od 23,3 mlrd dinara, odnosno 11% nominalno u odnosu na 2014. godinu, što je najvećim delom rezultat uspešne borbe protiv nelegalnog tržišta akciznih proizvoda, postignut suzbijanjem ilegalnog tržišta duvanskih proizvoda i boljom kontrolom prometa naftnih derivata kroz uvođenje sistema markiranja goriva. Mere na suzbijanju nelegalne trgovine duvanskih proizvoda počele su da daju rezultate krajem 2014. i tokom 2015. godine. Legalno tržište duvanskih prerađevina (paklica cigareta) je u 2013. i 2014. godini, količinski izraženo, opalo za 20% i 15%, respektivno. U drugoj polovini 2014. godine došlo je do oporavka koji je donekle ublažio pad prodaje na legalnom tržištu sa početka godine. Prema raspoloživim podacima, na kraju 2015. godine rast prodaje iznosio je oko 11,4%, što predstavlja prvi primer rasta legalnog tržišta nekoliko godina unazad. Treba napomenuti da je pre 2013. godine prosečni godišnji pad potrošnje bio prilično ujednačen, iznosio je 2–4%, i može se pripisati „prirodnom” padu potrošnje usled trenda rasta cena duvanskih proizvoda i globalne kampanje protiv konzumiranja duvanskih proizvoda. Pored obima, krajnje je nezahvalno predvideti strukturu legalnog tržišta, cenovnu reakciju proizvođača i druge faktore. Deo rasta akciznih prihoda u odnosu na 2014. godinu duguje se uvođenju akciza na električnu energiju i redovnom zakonskom usklađivanju akciza. Ostvareni prihodi od PDV su premašili plan i istovremeno zabeležili rast u odnosu na 2014. godinu. Tokom 2015. godine naplata PDV je beležila bolje rezultate od očekivanih usled ubrzanja privredne aktivnosti i rasta zarada u privatnom sektoru, slabijih efekata mera fiskalne konsolidacije na kretanje privatne potrošnje i dohotka, povećanog priliva po osnovu doznaka iz inostranstva, pojačane kreditne aktivnosti banaka i pojačanih mera na suzbijanju sive ekonomije, posebno u oblasti akciznih proizvoda. U odnosu na 2014. godinu ovi prihodi su ostvarili nominalni rast od 1,6%, odnosno 6,5 mlrd dinara.

*Efikasnost naplate PDV i ocena poreske evazije*

Rezultati efikasnije naplate i kontrole poreskih obveznika su evidentni i očekuje se da će taj trend biti nastavljen i u narednom periodu. Smanjenje poreske discipline tokom 2013. godine zaustavljeno je u 2014. godini i dosadašnji trendovi ukazuju na povećanje poreske naplate. Pad poreske discipline je stabilizovan u prvoj polovini 2014. godine, i tokom 2015. godine došlo je do povećanja poreske naplate. Analiza i utvrđivanje tzv. jaza naplate PDV dodatno potvrđuje navedene zaključke. Ovaj pokazatelj je kreiran u cilju sagledavanja efikasnosti naplate PDV i ocene poreske evazije (*compliancy gap*), ali i u cilju ocene sistemske izdašnosti poreskog sistema (*policy gap*). Ovaj analitički pokazatelj beleži konstantan pad nakon 2008. godine i dostiže minimum od oko 80% u 2013. godini. Pad u 2013. godini, pre svega je posledica povećanja opšte stope PDV i „bežanjaˮ prometa u sivu zonu. Svaka promena poreskih stopa uvodi određenu distorziju i u strukturi i nivou potrošnje, kao i obimu sivog tržišta i samim tim utiče na efikasnost naplate svih oblika poreza na potrošnju. Stope PDV povećavane su u dva navrata, prvo opšta u 2012, pa posebna u 2014. godini. U početnom periodu izostali su puni efekti novih stopa usled pogoršanog stepena naplate. Stabilizacija potrošnje i rast stepena naplate ostvaren je sa određenim vremenskim pomakom.

U 2014. godini zabeleženo je poboljšanje efikasnosti naplate PDV, dok je u 2015. godini jaz naplate smanjen za 4 procentna poena u odnosu na zabeleženi minimum. Time su potvrđeni prvi značajni koraci u borbi protiv sive ekonomije. Takođe, poboljšanje PDV naplate krajem 2014. godine i tokom 2015. godine rezultat je efikasnije naplate akciza na duvanske proizvode i naftne derivate i posledično poreza na dodatu vrednost koji se obračunava na navedene akcizne proizvode.

Postoji veliki prostor za dodatna unapređenja poreske naplate u narednom periodu. I pored povećanja poreske discipline u prethodnim mesecima, nastaviće se dalje jačanje poreske administracije doslednim sprovođenjem Programa transformacije Poreske uprave u cilju poboljšanja naplate prihoda. Procenjuje se da je u 2015. godini tzv. jaz naplate PDV iznosio oko 15%. Cilj je da ovaj pokazatelj efikasnosti naplate dostigne nivo od oko 10% do 2020. godine. Navedeno poboljšanje u naplati dovelo bi do povećanja prihoda od PDV od 1,8% BDP u posmatranom periodu.

\* Pri obračunu efikasnosti naplate korišćene su procenjene efektivne poreske stope PDV dobijene na osnovu podataka iz poreskih prijava PDV i odgovarajući carinski podaci o strukturi uvoza. Kada se ovaj obračun bude standardizovao moguće su promene u dobijenim rezultatima.

Prihodi od doprinosa obaveznog socijalnog osiguranja premašili su budžetom planiran iznos za 21,6 mlrd dinara, odnosno preko 0,5% BDP. Ovo je rezultat boljih makroekonomskih performansi privrede čime je omogućeno da rast zarada u privatnom sektoru dobrim delom kompenzuje smanjenje zarada u javnom sektoru, tako da ukupna masa zarada nije zabeležila pad koji se očekivao. Izostao je, takođe, efekat racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru. Na bolje ostvarenje prihoda po ovom osnovu delovale su i uspešne mere kontrole na tržištu rada. Istovremeno, faktori koji su uticali na bolju naplatu doprinosa opredelili su i kretanje prihoda od poreza na dohodak čija naplata je premašila plan za oko 5,5 mlrd dinara, odnosno za nešto više od 0,1% BDP.

U 2015. godini prvi put se beleži nominalni rast prihoda od carina nakon što je krajem 2014. godine priveden kraju proces usklađivanja carinskih stopa. Kao što je bio slučaj pre primene SSP, došlo je do uspostavljanja novog relativno stabilnog odnosa između prihoda od uvoznog PDV i carina. Prihodi od carina su se kontinuirano smanjivali počev od 2009. godine usled primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, Sporazuma o slobodnoj trgovini sa EFTA i Sporazuma o slobodnoj trgovini sa Turskom, kao i postepenog smanjivanja i ukidanja pojedinih carinskih stopa. Može se pretpostaviti da je i dalje prisutna promena u samoj strukturi i poreklu uvezene robe sa područja sa manjim carinskim opterećenjem.

Pad ekonomske aktivnosti tokom 2014. godine i smanjena profitabilnost privrede uticali su na manju naplatu prihoda od poreza na dobit. Iako je tokom 2014. godine ostvarena bolja naplata ovog poreskog oblika kao rezultat izmena Zakona o porezu na dobit pravnih lica (2013. godina) kojom je povećana stopa poreza na dobit sa 10% na 15%, i povoljnih kretanja na polju profitabilnosti privrednih društava (realni rast BDP od 2,6% u 2013. godini), tokom 2015. godine došlo je do značajnog pada priliva po ovom osnovu. Recesija u 2014. godini (realni pad BDP od 1,8%, dobrim delom usled majskih poplava), pad profitabilnosti privrede, nepovoljna kretanja kursa, promena računovodstvenih standarda po kojima se računa dobitak/gubitak po osnovu kursnih razlika u finansijskim izveštajima privrednih subjekata itd. neki su od faktora koji su uticali na manju naplatu ovog poreskog oblika. Takođe, efekti izmene propisa kojim se reguliše naplata poreza na dobit iz 2013. godine (ukidanje poreskih olakšica) delimično su neutralisali slab rezultat naplate u 2015. godini. Planiran rast prihoda po ovom osnovu je izostao i zabeleženo je smanjenje od 10 mlrd dinara u odnosu na 2014. godinu, što je nominalni pad od 13,9%. Podbačaj u odnosu na plan iznosio je oko 13,3 mlrd dinara, odnosno oko 0,3% BDP. Ostali poreski prihodi ostvarili su rast u poređenju sa 2014. godinom od oko 6 mlrd dinara (10,4%), dok je plan premašen za oko 9 mlrd dinara, (0,2% BDP) najvećim delom zbog povećane naplate poreza na imovinu usled promene načina obračuna poreske osnovice.

Rashodi opšte države zabeležili su smanjenje u odnosu na 2014. godinu od oko 34,9 mlrd dinara, odnosno 1,9%, ali su u odnosu na plan veći za oko 13,2 mlrd dinara, odnosno oko 0,3% BDP. Na rashodnoj strani najveće odstupanje je zabeleženo kod subvencija koje su veće od nivoa iz 2014. godine za 17,7 mlrd dinara, odnosno 15,2%, dok su plan premašile za 30,5 mlrd dinara, odnosno 0,8% BDP. Subvencije su povećane u odnosu na budžetirani iznos zbog preuzimanja duga JP „Srbijagas” iz ranijih godina u iznosu od 23,4 mlrd dinara. Pored toga, povećane su i poljoprivredne subvencije u iznosu od 10,1 mlrd dinara, što je posledica regulativno-administrativnih manjkavosti zbog kojih u 2015. godini nisu postignute predviđene uštede koje su se odnosile na ukidanje poljoprivrednih subvencija za površine preko 20 hektara i za zemlju u vlasništvu Republike uzetu u zakup.

Rastući javni dug posledično vodi sve većim rashodima za kamate iz godine u godinu. Zabeležen je rast troškova kamata u odnosu na prethodnu godinu za 12,8%. Ipak, usled boljih fiskalnih rezultata i boljih uslova zaduživanja, ostvareni izdaci za kamate su bili manji od planiranog iznosa. Ostali rashodi su ostvareni uz manja pozitivna i negativna odstupanja u odnosu na plan, koja se u ukupnom iznosu potiru, osim rashoda za robe i usluge, koji su probili plan i to najveći delom zbog prebačaja izvršenja rashoda na nivou lokalnih samouprava.

Kapitalni rashodi su zabeležili podbačaj u odnosu na sredstva predviđena budžetom, što predstavlja dugogodišnji problem i prepreku potencijalnom rastu. Iako je ostvaren rast od 17,9 mlrd dinara, odnosno 18,5% u odnosu na 2014. godinu (2,8% BDP), nije dostignut nivo predviđen budžetom (3,1% BDP). Slabija realizacija kapitalnih rashoda u prethodnom periodu inicirala je potrebu za izradom regulative kojom bi se omogućilo bolje i efikasnije upravljanje javnim investicijama i povećanje učešća kapitalnih rashoda u narednim godinama.

Deo mera fiskalne konsolidacije nije sproveden, ili se sprovodio usporeno, te se deo rashoda planiran za njihovo sprovođenje nije realizovao. Planirana su bila veća sredstva za naknade za nezaposlene. Manje otpremnine vezane za racionalizaciju delom su kompenzovane nešto većim rashodima za plate, upravo zbog izostanka racionalizacije u planiranom obimu. Kod socijalnih davanja je takođe izmenjena struktura u odnosu na planiranu. Niža realizacija otpremnina za preduzeća u restrukturiranju i naknada za nezaposlene kompenzovana je neplaniranim rashodima po osnovu izmirenja duga prema vojnim penzionerima u iznosu od 10 mlrd dinara. Ukupni neplanirani, a isplaćeni, jednokratni rashodi u 2015. iznosili su oko 43 mlrd dinara, odnosno 1,1% BDP.

Tabela 4. Prihodi, rashodi i rezultat opšte države u 2014. i 2015. godini, % BDP

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Ostvarenje 2014 | Plan 2015 | Ostvarenje 2015 |
| JAVNI PRIHODI | 41,5 | 39,5 | 41,9 |
| Tekući prihodi | 41,2 | 39,3 | 41,7 |
| Poreski prihodi | 36,8 | 34,6 | 36,2 |
| Porez na dohodak građana | 3,7 | 3,5 | 3,6 |
| Porez na dobit pravnih lica | 1,9 | 1,9 | 1,5 |
| Porez na dodatu vrednost | 10,5 | 9,9 | 10,3 |
| Akcize | 5,4 | 5,3 | 5,8 |
| Carine | 0,8 | 0,7 | 0,8 |
| Ostali poreski prihodi | 1,5 | 1,3 | 1,6 |
| Doprinosi | 13,0 | 12,0 | 12,5 |
| Neporeski prihodi | 4,4 | 4,7 | 5,5 |
| Donacije | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| JAVNI RASHODI | 48,1 | 45,3 | 45,6 |
| Tekući rashodi | 43,4 | 41,4 | 42,0 |
| Rashodi za zaposlene | 11,7 | 10,5 | 10,4 |
| Kupovina robe i usluga | 6,6 | 6,3 | 6,4 |
| Otplata kamata | 2,9 | 3,4 | 3,2 |
| Subvencije | 3,0 | 2,6 | 3,3 |
| Socijalna pomoć i transferi | 17,8 | 17,5 | 17,6 |
| od čega penzije | 13,0 | 12,2 | 12,1 |
| Ostali tekući rashodi | 1,4 | 1,2 | 1,1 |
| Kapitalni rashodi | 2,5 | 3,0 | 2,8 |
| Neto budžetske pozajmice | 1,4 | 0,1 | 0,1 |
| Otplata po osnovu garancija | 0,8 | 0,8 | 0,7 |
| REZULTAT | -6,6 | -5,8 | -3,7 |

Izvor: MFIN

Stanje docnji budžetskih korisnika i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja poslednjeg dana 2015. godine iznosilo je 6,8 mlrd dinara (oko 0,2% BDP), što je manje u odnosu na kraj 2014. godine za 2,6 mlrd dinara. Korisnici budžeta i JP „Putevi Srbije”, smanjili su docnje u plaćanju za 0,8 mlrd dinara, dok su organizacije obaveznog socijalnog osiguranja smanjile docnje za 1,8 mlrd dinara.

Tabela 5. Stanje docnji u plaćanju budžetskih korisnika i OOSO, u mlrd dinara

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 31.12.2014. | 31.12.2015. |
| Budžetski korisnici i JP „Putevi Srbijeˮ | 6,2 | 5,4 |
| OOSO | 3,2 | 1,4 |
| Ukupno | 9,4 | 6,8 |

* Tekuća fiskalna kretanja i izgledi za 2016. godinu

U 2016. godini uspešno je nastavljeno sprovođenje programa fiskalne konsolidacije u okviru realizacije aranžmana sa MMF. Procenjeno strukturno prilagođavanje u 2016. godini iznosiće 1,3% BDP. Nakon veoma uspešne 2015. godine, kada je ostvareno strukturno fiskalno prilagođavanje od 2,6% BDP, prema najnovijim procenama očekuje se da će u 2016. godini ono iznositi dodatnih 1,3% BDP. Ukupno strukturno prilagođavanje od 3,9% tokom dve godine sprovođenja programa fiskalne konsolidacije, omogućava ostvarivanje cilja predviđenog aranžmanom sa MMF koji iznosi 4,1% BDP prilagođavanja u trogodišnjem periodu. Program ekonomskih reformi sprovodi se tokom 2016. godine uz minimalne izmene. Krajem 2015. godine blago je relaksirana politika zarada i penzija, dok su na prihodnoj strani sprovedene kompenzatorne mere podizanjem akciza na naftne derivate. Usvojene su mere kojima se na kategoriji subvencija ostvaruju značajne uštede. Strukturno prilagođavanje u 2016. godini nastavljeno je i putem racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, pri čemu su nakon dubljih analiza krajnji ciljevi u nekoj meri redukovani. Primetno je usporavanje rasta broja penzionera delom i zbog sprovedene parametarske reforme penzionog sistema. Na prihodnoj strani budžeta nastavljen je trend poboljšanja efikasnosti naplate poreskih prihoda.

Tabela 6. Procenjeni elementi strukturnog prilagođavanja u 2016. godini, % BDP

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Akcize na derivate nafte - povećanje stopa i rast potrošnje | 0,28 |
| Akcize na duvan | 0,10 |
| Akciza na električnu energiju - dodatni efekti u odnosu na 2015. god. | 0,27 |
| Dividende „Telekom Srbijaˮ a.d. | 0,21 |
| Poljoprivredne subvencije - uštede po osnovu nove regulative | 0,24 |
| Racionalizacija iz 2015. god. - preneti efekat (aproksimacija) | 0,12 |
| Usporavanje rasta broja penzionera (aproksimacija) | 0,15 |
| Povećanje zarada i penzija - neto efekti | -0,29 |
| Ostalo (efikasnost naplate, smanjenje sive ekonomije) | 0,24 |
| Ukupno strukturno prilagođavanje | 1,32 |

Izvor: MFIN

Fiskalni deficit opšte države u 2016. godini, prema najnovijim procenama, biće za 1,8% BDP niži od planiranog, s tim da postoji verovatnoća da u određenoj meri bude još niži. Tokom šeste revizije aranžmana sa MMF usaglašen je novi makroekonomski i fiskalni okvir predstavljen u ovoj Fiskalnoj strategiji. Utvrđena je nova procena prihoda, rashoda i deficita opšte države, pri čemu je predviđeni fiskalni deficit niži za 74,3 mlrd dinara od planiranog. U obzir su uzeta najnovija makroekonomska kretanja i procene, fiskalna kretanja od početka 2016. godine, kao i očekivana realizacija određenih jednokratnih kategorija rashoda koji nisu bili obuhvaćeni planom. Usled mogućeg nižeg izvršenja na određenim kategorijama rashoda od maksimalno utvrđenih, postoji mogućnost da fiskalni rezultat u 2016. godini bude povoljniji od planiranog ovim okvirom.

Prvi put nakon 2005. godine biće zabeležen primarni fiskalni suficit, ujedno i pokazatelj nivoa i uspešnosti fiskalne konsolidacije, i preduslov za smanjenje učešća nivoa javnog duga u BDP. Procenjuje se da će u 2016. godini biti dostignut primarni fiskalni suficit od minimum 1,2% BDP. Ovaj rezultat pokazuje da su mere fiskalne konsolidacije postigle željene efekte i da je javna potrošnja u dovoljnoj meri redukovana. S druge strane, u narednom periodu povoljna fiskalna kretanja i poboljšanje kamatne strukture duga obezbediće stabilizaciju apsolutnog nivoa izdataka za kamate i smanjenje njihovog učešća u BDP. Time se otvara prostor za određeni obim fiskalne relaksacije, koji ne bi ugrozio osnovne ciljeve programa.

Zaustavljanje rasta učešća javnog duga u BDP je primarni cilj programa fiskalne konsolidacije i ostvaren je godinu dana ranije nego što je bilo predviđeno. Putanja učešća javnog duga u BDP biće preokrenuta u 2016. godini, nakon višegodišnjeg trenda rasta. Predviđeno je da učešće nivoa javnog duga dostigne 74,6% BDP u 2016. godini naspram 76% BDP na kraju 2015. godine. Smanjivanje fiskalnog deficita i ostvaren primarni suficit u 2016. godini, su najznačajniji faktori koji su uticali na opadajuću putanju učešća duga u BDP. Ubrzanje privrednog rasta i dostizanje više stope realnog rasta i nominalnog iznosa BDP od predviđenih, takođe je uticalo pozitivno na kretanja učešća javnog duga. Ovi faktori bi trebalo da imaju strukturni uticaj na visinu učešća javnog duga, dok su se tokom 2016. godine materijalizovali i faktori čiji je uticaj na kretanje učešća javnog duga bio privremenog karaktera. Kao i kod kretanja rashoda za kamate, povoljna kretanja na međunarodnom deviznom tržištu (posebno kurs američkog dolara), uticala su na nižu vrednost dinarski izraženog iznosa javnog duga u 2016. godini. Takođe, zadovoljavajući nivo likvidnosti doprineo je da se ne pristupi emisiji pojedinih kratkoročnih hartija od vrednosti. Iako postoje rizici da u narednom periodu kretanja na međunarodnom deviznom tržištu nepovoljno deluju na kretanje javnog duga, planirana putanja fiskalnog rezultata obezbediće nastavak pozitivnog trenda započetog u 2016. godini. S druge strane, intenzivirana su povlačenja sredstava po osnovu finansiranja projektnih zajmova, što se smatra pozitivnim jer taj deo sredstava javnog duga svakako poseduje razvojnu komponentu.

Boljoj fiskalnoj poziciji tj. nižem deficitu u 2016. godini, doprineće bolje izvršenje javnih prihoda u odnosu na plan. Projekcija prihoda revidirana je naviše za 108,2 mlrd dinara, pri čemu su podjednak doprinos boljoj realizaciji dali i poreski i neporeski prihodi. Projekcija rashoda revidirana je takođe naviše u nešto nižem iznosu, ali sa značajnijim izmenama u strukturi. Promene u strukturi rashoda nastale su usled izmena pojedinačnih kategorija rashoda, zbog promenjenog obuhvata rashoda pojedinih nivoa vlasti i njihove dinamike izvršenja i predviđenog izvršenja određenih jednokratnih rashoda koji nisu inicijalno planirani.

Tabela 7. Prihodi, rashodi i rezultat sektora države u 2016. godini – budžet i procena zasnovana na šestoj reviziji aranžmana sa MMF, u mlrd dinara

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Budžet 2016 | Nova procena 2016 | Razlika | Promena, % | Nova procena, % BDP |
| JAVNI PRIHODI | 1.711,5 | 1.819,7 | 108,2 | 6,3 | 43,3 |
| Tekući prihodi | 1.697,2 | 1.809,3 | 112,1 | 6,6 | 43,0 |
| Poreski prihodi | 1.513,0 | 1.572,8 | 59,8 | 3,9 | 37,4 |
| Porez na dohodak građana | 149,5 | 155,1 | 5,6 | 3,7 | 3,7 |
| Porez na dobit pravnih lica | 64,5 | 78,5 | 14,0 | 21,7 | 1,9 |
| Porez na dodatu vrednost | 427,0 | 447,6 | 20,6 | 4,8 | 10,6 |
| Akcize | 254,3 | 265,2 | 10,9 | 4,3 | 6,3 |
| Carine | 34,8 | 36,3 | 1,5 | 4,3 | 0,9 |
| Ostali poreski prihodi | 65,5 | 64,2 | -1,3 | -2,0 | 1,5 |
| Doprinosi | 517,4 | 525,9 | 8,5 | 1,6 | 12,5 |
| Neporeski prihodi | 184,2 | 236,6 | 52,4 | 28,4 | 5,6 |
| Donacije | 14,3 | 10,4 | -3,9 | -27,3 | 0,2 |
| JAVNI RASHODI | 1.875,0 | 1.908,9 | 33,9 | 1,8 | 45,4 |
| Tekući rashodi | 1.719,9 | 1.736,2 | 16,2 | 0,9 | 41,3 |
| Rashodi za zaposlene | 432,0 | 422,60 | -9,4 | -2,2 | 10,1 |
| Kupovina robe i usluga | 271,3 | 286,86 | 15,5 | 5,7 | 6,8 |
| Otplata kamata | 144,9 | 138,60 | -6,3 | -4,4 | 3,3 |
| Subvencije | 111,6 | 120,40 | 8,8 | 7,9 | 2,9 |
| Socijalna pomoć i transferi | 715,7 | 716,30 | 0,6 | 0,1 | 17,0 |
| od čega penzije | 507,9 | 496,30 | -11,6 | -2,3 | 11,8 |
| Ostali tekući rashodi | 44,3 | 51,40 | 7,1 | 15,9 | 1,2 |
| Kapitalni rashodi | 120,8 | 130,20 | 9,4 | 7,7 | 3,1 |
| Neto budžetske pozajmice | 2,2 | 3,50 | 1,3 | 59,1 | 0,1 |
| Otplata po osnovu garancija | 32,0 | 39,00 | 7,0 | 21,9 | 0,9 |
| Rezultat | -163,5 | -89,1 | 74,3 |  | -2,1 |
| Rezultat u % BDP | -3,9 | -2,1 | 1,8 |  |  |

Izvor: MFIN

Procena fiskalnog okvira urađena je u dogovoru i tokom poslednje revizije aranžmana sa MMF u oktobru 2016. godine, pri čemu se obostrano pošlo od principa opreznosti. Konstatovano je da postoje „pozitivni rizici” i prostor da krajnji rezultat u vidu ostvarenja fiskalnog deficita bude povoljniji.

Fiskalna kretanja u periodu januar–septembar 2016. godine u velikoj meri odražavaju pozitivna makroekonomska kretanja i ubrzanje privrednog rasta, ali i druge faktore koji su doprineli boljem izvršenju javnih prihoda. Deficit opšte države od samo 4,5 mlrd dinara u posmatranom periodu znatno je niži kako od planiranog, tako i od deficita ostvarenog u istom periodu prethodne godine. Neophodno je razgraničiti efekte (trajni i privremeni) koji su uticali na reviziju deficita naniže. Javni prihodi su u značajnoj meri pod uticajem makroekonomskih kretanja, te je njihova dinamika uglavnom stabilna, osim u slučaju promene poreske politike. Razlozi za odstupanje mogu da se jave u dinamici uplate vanrednih neporeskih prihoda kao i u njihovoj visini, određenim metodološkim promenama obuhvata javnih prihoda, poboljšanoj poreskoj disciplini (efikasnost naplate) itd. Sa druge strane, u slučaju javnih rashoda može doći do promena u dinamici izvršenja (diskreciona komponenta), efektuiranju i sprovođenju usvojenih mera, realizaciji rashoda koji imaju jednokratni karakter itd. Pri novoj proceni očekivane realizacije do kraja 2016. godine, uzet je u obzir bazni efekat tj. razlika između ostvarenih i planskih vrednosti na kraju prethodne godine.

Makroekonomska kretanja u 2016. godini, efektuirana u rastu prosečnih zarada, zaposlenosti i rastu potrošnje, snažno se manifestuju na fiskalna kretanja kroz uticaj na naplatu poreza na dohodak i PDV. Rast prosečne zarade tokom devet meseci 2016. godine od 3,9% u skladu je sa ostvarenim rastom prihoda od socijalnih doprinosa i poreza na zarade. Na rast prihoda od poreza na zarade i doprinosa uticala su kretanja zarada, prvenstveno u privatnom sektoru. Iako su mesečne stope rasta, posebno u drugom kvartalu, u velikoj meri pod dejstvom sezonskih faktora, u narednom periodu došlo je do njihove stabilizacije. Do kraja 2016. godine procenjuje se ukupna naplata na nivou nešto višem od prvobitnog plana, na šta je delom uticala i bolja realizacija na kraju 2015. godine. Kretanje ovih poreskih oblika može da posluži kao značajan rani indikator ukupnih privrednih kretanja.

U domenu kontrole i poboljšanja efikasnosti naplate PDV postignuti su odlični rezultati, posebno u 2015. godini, a sličan trend je nastavljen i u 2016. godini. Glavne determinante bolje naplate PDV su ukupna visina potrošnje (C), efektivna poreska stopa i efikasnost naplate (C-*efficiency*). PDV je po veličini drugi poreski oblik u ukupnim javnim prihodima, a na njegovo kretanje utiču i faktori kao što su kreditna aktivnost, kretanje ostalih izvora dohotka, efikasnost naplate i obim sive ekonomije, struktura potrošnje i spoljnotrgovinska kretanja. Za potrebe projektovanja i kratkoročnih analiza ovog poreskog oblika, neophodno je odvojeno posmatrati kretanje bruto naplate i PDV povraćaja.

Bruto naplata PDV beleži snažan rast od 7%, što prevazilazi rast prosečnih zarada, ali i ukupnog raspoloživog dohotka. Razlozi ovog odstupanja leže u tome što zarade nisu jedini izvor raspoloživog dohotka (ostali izvori mogu biti penzije, krediti, doznake, štednja, socijalna davanja itd). Kretanje bruto naplate takođe je, u dobroj meri, vođeno i izvoznom tražnjom i to preko domaće i uvozne komponente u realizovanom izvozu. Rast potrošnje akciznih proizvoda (pre svega naftnih derivata) takođe je obezbedio dodatni rast prihoda po osnovu PDV. Poslednju grupu faktora koja deluje na bruto naplatu čini struktura potrošnje (efektivna poreska stopa) i poboljšana efikasnost naplate (C-*efficiency*). Deo prirasta bruto naplate u odnosu na 2015. godinu duguje se i povećanju akciznog opterećenja (akciza ulazi u PDV osnovicu), koje je bilo planirano i povećanju potrošnje ove vrste proizvoda. Kada se gleda struktura naplaćenog PDV uočava se nešto brži rast domaće bruto naplate u odnosu na uvozni PDV. To se pored pojačanih aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije, objašnjava i izmenom u sistemu oporezivanja prirodnog gasa i električne energije (ukidanje PDV pri uvozu ovih dobara).

Neto naplaćeni PDV u prvih devet meseci 2016. godine raste znatno brže od bruto naplate, pre svega zbog usporenijeg rasta nivoa PDV povraćaja u odnosu na prethodnu godinu. Već nekoliko godina postoji bliska veza između kretanja povraćaja i izvoza, ali je taj odnos narušen tokom ove godine, te PDV povraćaji beleže niži rast. U prvoj polovini godine rast obima povraćaja nije bio prisutan, ali se nakon toga polako ubrzava. Glavni uzrok ovakvih kretanja nije uvek moguće sa potpunom sigurnošću utvrditi na makro nivou. Ona mogu biti objašnjena boljom kontrolom obveznika koji nisu pretežni izvoznici, ili pak promenama dinamike i obima nabavki sirovina i realizacije proizvodnje kod pojedinih velikih primaoca povraćaja (primera radi Železara Smederevo beležila je početkom godine najveće smanjenje PDV povraćaja). Sa protokom određenog vremenskog perioda i stabilizacijom kretanja povraćaja biće moguće dati precizniji odgovor. Trenutna stopa rasta neto PDV beleži takođe značajno više vrednosti u odnosu na one koje se mogu objasniti kretanjem primanja stanovništva i drugih makroekonomskih agregata, s tim što jedan deo rezultata treba pripisati povećanju naplate akciza i efikasnijoj kontroli naplate. Kretanja tokom prvih devet meseci 2016. godine ukazuju na to da će prvobitni plan biti premašen za preko 20 mlrd dinara, a procena data novim planom se ocenjuje kao srednja vrednost očekivane naplate.

*Analiza kretanja bruto PDV naplate i povraćaja u odnosu na različite makroekonomske agregate*

Agregatni dohodak (u ovoj analizi) predstavlja aproksimaciju kretanja lične potrošnje dobijenu na osnovu ukupnih procenjenih zarada, isplaćenih penzija, socijalne pomoći i drugih primanja stanovništva (bez kredita, doznaka i sl.). Snažna veza koja postoji između agregatnog dohotka i bruto naplate PDV još je izraženija kada se u relaciju uključi i dinarski izražen izvoz. Kretanje povraćaja (učešće u bruto naplati) u znatnoj meri prati promenu u strukturi i učešću izvoza u BDP. Kretanje povraćaja može stoga da posluži kao rani indikator izvozne aktivnosti. Vrednost ovog koeficijenta (povraćaji/bruto PDV) odgovara vrednostima koje ostvaruju zemlje slične privredne strukture i stepena razvoja.

Izvor: MFIN

Prihodi od akciza beleže veći rast usled rasta potrošnje pojedinih akciznih proizvoda i jednim delom usled smanjenja obima sivog tržišta. Prihodi od akciza mogu se podeliti na četiri glavne kategorije i to na naftne derivate, duvan, električnu energiju i ostale (alkohol i kafa). Budžetska projekcija prihoda za 2016. godinu nije pretpostavljala rast potrošnje akciznih proizvoda, već se zasnivala na redovnom usklađivanju akciznog opterećenja. Velike godišnje oscilacije legalnog obima potrošnje pojedinih akciznih proizvoda, posebno duvanskih zahtevaju opreznost prilikom procene ovog poreskog oblika. Drastičan pad legalnog tržišta duvana se materijalizovao u 2013. i 2014. godini uz određeni oporavak u 2015. godini (rast od 11,4%). Uz to, tržište duvanskih proizvoda godinama beleži određeni prirodan pad koji se mora uzeti u obzir pri projekciji potrošnje. Tržište naftnih derivata je takođe podložno, u nešto manjoj meri, promenama u obimu potrošnje kako pod uticajem sive ekonomije, tako i usled cenovnih razlika između zemalja u okruženju. Prodaja alkoholnih pića je bila nestabilna u proteklih nekoliko godina, dok je akciza na električnu energiju uvedena u drugoj polovini 2015. godine.

Revidirana projekcija prihoda od akciza uglavnom je rezultat i rasta potrošnje naftnih derivata, ali i boljeg ostvarenja prihoda od akciza na duvan u prethodnoj godini. Pri proceni prihoda od akciza na naftne derivate pretpostavljen je nivo potrošnje iz 2015. godine uz primenu novih viših specifičnih iznosa akciza. Podaci o naplaćenim akcizama u periodu januar-septembar mogu implicitno da ukažu na kretanje potrošnje, iako je ono delimično iskrivljeno usled realizacije remonta u rafinerijama NIS. Na makro nivou, međutim, teško je pouzdano razgraničiti efekte stvarnog rasta potrošnje (cenovna elastičnost i efekat privrednog rasta) od onih koji su posledica promena u obimu sive ekonomije. Realna je pretpostavka da je do stvarnog povećanja obima potrošnje došlo i usled povoljnog kretanja cena na tržištu naftnih derivata. Pri novoj proceni prihoda od akciza za 2016. korišćeni su podaci o trenutnoj realizaciji i pretpostavka o rastu potrošnje od 4,5% do kraja godine. Revidirane su naviše i procene naplate akciza na električnu energiju i alkohol usled pouzdanijih podataka o mesečnoj dinamici potrošnje električne energije i povećanja potrošnje alkoholnih proizvoda. Nakon jula, meseca sa najvećom uplatom akciza na duvan, uobičajeno je da se dobije nešto jasnija slika u kom pravcu se razvija ovo tržište. Prihodi od ovog vida akciznih proizvoda su, međutim, zabeležili značajnu promenu dinamike tokom 2016. godine, pri čemu su se smenjivali periodi visokog rasta i pada u odnosu na uporediv period 2015. godine. Ovakvom ponašanju doprinela je cenovna i politika zaliha koju vode proizvođači duvanskih proizvoda. Uplata akciza na duvanske proizvode je u poslednjih nekoliko godina, usled politike zaliha, bila koncentrisana na period pre planiranih izmena akciznih stopa. Sve to unosi dozu neizvesnosti pri projekciji ovog poreskog oblika čiji je projektovan iznos povećan u odnosu na iznos planiran budžetom. Povećanje prihoda od ovog poreskog oblika se može se u najvećoj meri pripisati boljoj naplati na kraju 2015. godine što sugeriše na veći oporavak potrošnje, a delom i merama za suzbijanje sivog tržišta. Ukupni prihodi od akciza revidirani su naviše u iznosu od 10,9 mlrd dinara.

Prihodi od carine beleže rast veći od planiranog pri čemu ih, uz određene specifičnosti, karakteriše dinamika slična porezu na dodatu vrednost. Prihodi od carina, u slučaju da nema izmena u carinskim stopama, standardno prate kretanje uvoza i promene deviznog kursa. U 2016. godini došlo je do određenih izmena u poreskoj regulativi koje se odnose na ukidanje plaćanja uvoznog PDV na određena dobra sa značajnim učešćem u ukupnom uvozu (prirodni gas i električna energija). Kao posledica toga, rast prihoda od carina je početkom godine bio duplo veći od rasta uvoznog PDV. Tokom godine se, međutim, ta razlika smanjivala. U skladu sa kretanjima tokom prvih devet meseci, projekcija prihoda od carina revidirana je naviše za 1,5 mlrd dinara.

Projekcija poreza na dobit pravnih lica je značajnije povećana u odnosu na plan, pa će naplata ovog poreskog oblika biti veća za oko 14 mlrd dinara. Porez na dobit je najvolatilnija stavka javnih prihoda i privredni rast nije uvek najpouzdaniji indikator naplate ovog poreskog oblika. Pošto konačni podaci o profitabilnosti nisu poznati tokom izrade projekcija za narednu godinu, praksa je da se u te svrhe pretpostavi da je ona nepromenjena, i da se prihvati određena doza rizika u ostvarenju ovog prihodnog oblika. Kretanja u naplati tokom prve polovine 2016. godine nisu ukazivala da je neophodno promeniti budžetsku projekciju, iako su preliminarni podaci o profitabilnosti ukazivali na to. Prema podacima Agencije za privredne registre ukupna bruto dobit ostvarena u 2015. godini iznosi 467 mlrd dinara i veća je u odnosu na 2014. godinu za 14,6%. Uplata poreza na dobit u junu, nakon konačnog obračuna poreske obaveze po ovom osnovu, ukazala je na to da će godišnji prihod znatno premašiti planirane i prošlogodišnje vrednosti. Odstupanje u stopi rasta bruto dobiti od projektovane stope rasta poreza na dobit rezultat je visokih iznosa povraćaja poreza na dobit u 2015. godini.

Neporeski prihodi su kategorija prihoda čiji je plan u najvećoj meri revidiran naviše, kako u apsolutnom, tako i u procentualnom iznosu. Korekcija neporeskih prihoda republičkog budžeta izvršena je u iznosu od 52,4 mlrd dinara. Razlozi za reviziju su najvećim delom metodološke prirode, ali se i zbog opreznosti odustalo od uključivanja pojedinih potencijalnih prihoda u budžetski plan. Pri utvrđivanju konačne godišnje projekcije prihoda za 2016. godinu, sa predstavnicima MMF dogovoreno je da se u plan prihoda uključi samo pretpostavljeni strukturni tj. trajni deo neporeskih prihoda koji se odnosi na dividende budžeta, dobit javnih preduzeća i ostale slične vidove jednokratnih prihoda. Taj iznos je određen u nivou od 9,6 mlrd dinara, pri čemu svaki višak iznad tog iznosa ne bi bio tretiran kao deo strukturnog prilagođavanja. Tako, na primer, u budžetski plan nije bio uključen prihod od 12,8 mlrd dinara po osnovu licence za mobilnu 4G mrežu iako je bilo poznato da će biti uplaćen početkom 2016. godine. Pošto se u tom trenutku „Telekom Srbijeˮ A.D. nalazio u procesu privatizacije koji je naknadno obustavljen, iznos koji bi pripao republičkom budžetu po osnovu dividendi od ove kompanije nije uključen u plan (realizovana uplata iznosila je 8,9 mlrd dinara). Ukupno povećanje procene neporeskih prihoda koji pripadaju republičkom budžetu iznosi 28 mlrd dinara a preostali iznos predstavljaju već realizovane uplate od strane Javnog preduzeća „Elektroprivreda Srbijeˮ (u daljem tekstu: JP EPS), Agencije za osiguranje depozita, uplate po osnovu premija za reotvaranje emisije obveznica itd. Projekcija redovnih neporeskih prihoda nije značajno menjana. Od ukupnog godišnjeg iznosa neporeskih prihoda opšte države od 236,6 mlrd dinara, na strukturni tj. trajni deo se odnosi 216,6 mlrd dinara. Razlika od 20 mlrd dinara sastoji se od prihoda od 4G licence u iznosu od 12,8 mlrd dinara, 4 mlrd dinara prihoda po osnovu prodaje zemljišta na lokalnom nivou i manjeg dela ostalih uplata.

Neporeski prihodi na lokalnom nivou biće veći u odnosu na plan za 21 mlrd dinara, međutim rast ovih prihoda je najvećim delom rezultat metodoloških promena. Jedan deo povećanja se odnosi na prihode po osnovu dividendi javnih lokalnih preduzeća. Uplate po ovom osnovu su se desile krajem 2015. godine, pa iz tog razloga nisu bile deo baze koje je služila kao osnova za procenu ovih prihoda u 2016. godini. Drugi deo povećanja je posledica promena u metodologiji izveštavanja na lokalnom nivou. Naime, krajem 2015. godine i tokom 2016. godine, sastavni deo izveštaja o izvršenju budžeta grada Beograda postali su podaci o ukupnim prihodima i rashodima predškolskih ustanova i Integrisanog tarifnog sistema (sistem naplate karata u gradskom prevozu). Samim tim obuhvat lokalnih budžeta postao je širi i metodološki ispravniji, a ova izmena uticala je na ukupan nivo prihoda i rashoda. Treba napomenuti da je ova izmena u najvećoj meri neutralna po visinu deficita na lokalnom nivou jer se približno isti iznosi prikazuju i na rashodnoj strani. Sa druge strane, godišnja dinamika ovih prihoda je još uvek neizvesna, pa može doći do drugačijih rezultata u pogledu njihove visine. Došlo je, takođe, i do realizacije prodaje građevinskog zemljišta u iznosu od oko 4 mlrd dinara koje se tretira kao deo neporeskih prihoda i ima jednokratni karakter.

Prema novoj proceni javnih rashoda, ukupan nivo bi trebalo bude veći za 33,9 mlrd dinara ili 1,8%, pri čemu se znatnije menja struktura u odnosu na budžetski plan za 2016. godinu. U periodu januar–septembar javni rashodi rastu po stopi 5,3%, a do kraja 2016. godine se očekuje usporavanje rasta na 3,5%. Razlozi za ovakvo usporavanje do kraja godine su značajna promena u dinamici izvršenja pojedinih stavki rashoda, u odnosu na prethodne godine, kao i izvršenje tzv. jednokratnih rashoda krajem 2015. godine, u vidu preuzimanja duga i rešavanja dugoročnih problema javnog sektora nagomilanih u ranijim periodima. I za 2016. godinu predviđena je realizacija određenih jednokratnih rashoda - preuzimanja u javni dug neplaćenog iznosa za isporučeni prirodni gas preduzeća HIP Petrohemija (12,9 mlrd) i isplata jednokratne pomoći penzionerima (8,6 mlrd), ali u ukupno manjem iznosu nego prethodne godine. Po osnovu jednokratnih (nestrukturnih) rashoda u 2015. godini izvršeno je 43,5 mlrd dinara tj. 1,1% BDP, a u 2016. godini predviđeno je ukupno 31 mlrd dinara tj. 0,64% BDP. U ovaj iznos uključena su sredstva za otpremnine i pojedini rashodi lokalnog nivoa vlasti, koji imaju jednokratni karakter. Za razliku od tekućih rashoda, prema novoj proceni izdaci za kapitalne rashode zabeležiće snažniji rast u odnosu na 2015. godinu.

Postoji prostor da javni rashodi u ukupnom iznosu budu niži od predviđenog iznosa. Kada se izuzme iznos za jednokratne rashode, preostali planirani deo rashoda je praktično nepromenjen u ukupnom iznosu u odnosu na planirane budžetom. Poslednji kvartal je sezonski period sa najvećom potrošnjom (posebno na strani kapitalnih rashoda), pa se u trenutku ocene ukupnog nivoa javnih rashoda za 2016. godinu pošlo od njihovog maksimalno mogućeg nivoa. Može se pretpostaviti da do potpune realizacije tekućih rashoda neće doći (robe i usluge, kamate i subvencije), što bi moglo da utiče na ostvarenje povoljnijeg fiskalnog rezultata od predviđenog ovim okvirom.

Procena rashoda za zaposlene snižena je za 2,2% u odnosu na budžet za 2016. godinu, prvenstveno zbog nižeg iznosa sredstava neophodnih za isplatu otpremnina. Rashodi za zaposlene u prvom delu godine beleže neznatni rast, s tim što se jedan deo tog rasta može pripisati troškovima vezanim za sprovođenje parlamentarnih i lokalnih izbora. Pri projekciji ovog oblika rashoda u budžetu za 2016. godinu ključna su bila sledeća tri elementa: 1) povećanje nominalnog iznosa zarada za određene kategorije zaposlenih, 2) obim i dinamika racionalizacije broja zaposlenih i 3) obim i dinamika isplate otpremnina za zaposlene koji ostaju bez posla u ovom procesu. Povećanje zarada koje se primenjuje od početka 2016. godine u načelu je trebalo da bude neutralisano planiranim smanjenjem broja zaposlenih, dok bi nivo otpremnina u krajnjoj liniji opredelio ukupan obim sredstava za zarade. Došlo je, međutim, do znatnih izmena u procesu racionalizacije koje će imati trajne efekte na kretanje ove kategorije rashoda. Niži obim sredstava za otpremnine delimično će smanjiti ukupan iznos rashoda za zaposlene, dok će izmene u dinamici racionalizacije za posledicu imati nešto veće izdatke za zarade (posmatrano bez sredstava otpremnina) od prvobitnog plana.

Planom racionalizacije u javnom sektoru bilo je predviđeno smanjenje broja zaposlenih za 75.000 do kraja 2017. godine. Nakon analiza broja i strukture zaposlenih od strane nadležnih domaćih i međunarodnih institucija, plan racionalizacije je revidiran na 25.000–30.000 ljudi. Po poslednjim raspoloživim podacima, do četvrtog kvartala 2016. godine broj zaposlenih je smanjen za oko 22.000 u odnosu na kraj 2014. godine. Na obim i isplatu sredstava za otpremnine uticao je i veći prirodni odliv zaposlenih, tj. penzionisanje. Uštede po ovom osnovu ostvarene su usled sporije dinamike zamene zaposlenih na tim radnim mestima. Pretpostavlja se da po ovom osnovu neće doći do strukturnog povećanja izdataka za penzije jer su zaposleni već ostvarili uslove za odlazak u penziju, a postojeći sistem penala destimuliše prevremeno penzionisanje. Do kraja 2016. godine, učešće rashoda za zaposlene opašće na 10,1% BDP što je u okviru proseka zemalja EU i doprinosi dostizanju ciljeva postavljenim trenutnim fiskalnim pravilima (7% BDP). U narednom periodu, međutim, potrebno je ispitati opravdanost postojećih rešenja u ovoj oblasti i eventualno revidirati ciljano učešće rashoda za zaposlene u BDP na socijalno, ekonomski i društveno prihvatljiviji nivo.

Rashodi za kupovinu roba i usluga, beleže najveću promenu u odnosu na budžetski plan za 2016. godinu. Nova procena rashoda za robe i usluga veća je za 15,5 mlrd dinara ili 5,7% u odnosu na prvobitni plan, a trenutni rast iznosi 16,5%. Najveći rast ovih rashoda beleži se na lokalnom nivou, pri čemu je u suštini samo dosadašnje izvršenje dovelo do promena u planiranom iznosu. Osnovni razlog većeg izvršenja na lokalnom nivou vlasti je metodološke prirode i odnosi se na proširenje obuhvata izveštaja o izvršenju lokalnih budžeta. Naime, širi obuhvat neporeskih prihoda lokalnog nivoa vlasti je, u najvećoj meri, rezultirao većim iskazanim trošenjem na ovoj rashodnoj kategoriji.

Rashodi za kamate su kategorija kod koje se očekuju značajne uštede u odnosu na budžetom planiran iznos. Kretanje ukupnog fiskalnog rezultata posredno deluje i na kretanje izdataka za kamate. Pored visine deficita, na iznos kamata utiču i kamatni i rizik deviznog kursa za obaveze izražene u stranoj valuti. Prilikom planiranja izdataka za kamate svi navedeni rizici uzeti su u obzir. Tokom 2016. godine skoro svi navedeni faktori imali su povoljno dejstvo. Znatno niži fiskalni deficit uticao je na opšti nivo novog zaduživanja. Zadovoljavajuća likvidnost budžeta pružila je mogućnost da ne dođe do realizacije emisija određenih kratkoročnih hartija od vrednosti. Sa druge strane, povoljno kretanje kursa američkog dolara i stabilan kurs evra neutralisali su devizni rizik, što je uz niže kamatne stope na međunarodnom tržištu, smanjilo izdatke za kamate.

Kretanje izdataka za penzije tokom 2016. godine, revidirani ciljevi racionalizacije broja zaposlenih u sektoru opšte države i manji rast broja penzionera od predviđenog uticali su na reviziju naniže planiranih rashoda za penzije. Pri projekciji ove kategorije rashoda krajem 2015. godine, ostavljena je određena rezerva s obzirom da se očekivao ubrzaniji priliv novih penzionera po osnovu procesa racionalizacije u javnom sektoru (uključujući i javna preduzeća) i završetka restrukturiranja preostalih preduzeća u procesu privatizacije. Istovremeno, bio je rezervisan i iznos sredstava po osnovu povećanja broja penzionera za kategorije radnika kod kojih je vođen proces tzv. povezivanja staža. Za sada se čini da do toga nije došlo, iako nije isključeno da se ovaj proces ubrza u narednom periodu. Drugi faktori koji su uticali na procenu ukupnih izdataka za penzije su linerano povećanje nominalnog iznosa penzija, kao i povećanje iznosa koji primaju vojni penzioneri u skladu sa odlukom Ustavnog suda. Planom za 2016. godinu bio je predviđen rast broja korisnika penzije iznad 1%, što je bilo u skladu sa dinamikom iz prethodnih godina.

Nakon desetogodišnjeg perioda rasta broja penzionera, u 2015. godini se prvi put smanjio ukupan broj penzionera i to za 0,2% ili 3.200 lica. Takav trend nastavljen je i tokom 2016. godine. Osim blagog smanjenja ukupnog broja korisnika penzija, promenjena je i struktura po oblicima, te je smanjen broj korisnika invalidskih penzija i u nešto manjoj meri broj korisnika porodičnih penzija. Tome su doprinele mere na sprečavanju zloupotreba u ovoj oblasti. Broj starosnih penzija i dalje raste, ali po primetno nižoj stopi. Ovakva kretanja rezultat su i parametarskih mera, kao što je fazno podizanje starosne granice, ali i uvođenje penala prilikom prevremenog odlaska u penziju. U skladu sa ovim kretanjima revidirana je procena ukupnih rashoda za penzije naniže za 2,3% u odnosu na planiran iznos uz napomenu da predviđena jednokratna isplata penzionerima nije prikazana kao deo ukupnih rashoda za penzije, već se tretira kao oblik ostalih transfera stanovništvu.

Rashodi za socijalna davanja i ostale transfere stanovništvu biće uvećani u odnosu na planiran iznos, pre svega zbog isplate jednokratne pomoći penzionerima. Svakom pojedinačnom primaocu penzija isplaćeno je po 5.000 dinara bez obzira na visinu penzije koju prima. Ukupan efekat jednokratne isplate po ovom osnovu je 8,6 mlrd dinara. Pojedini oblici rashoda u okviru socijalnih davanja i transfera stanovništvu izvršiće se u manjem iznosu od prvobitnog plana. Od ukupno planiranog iznosa otpremnina za radnike u preduzećima u restrukturiranju u 2016. godini potrošiće se polovina, a ostatak od 3 mlrd dinara planiran je u 2017. godini, kada se očekuje završetak restrukturiranja. Usled očekivano većeg priliva korisnika Nacionalne službe za zapošljavanje (kao rezultat privođenja kraju procesa restrukturiranja i racionalizacije u javnom sektoru), naknade za nezaposlene planirane su na nešto većem nivou. Izvršenje ovih rashoda u dosadašnjem delu 2016. godine znatno je ispod planiranog nivoa. Sa druge strane, socijalna davanja na lokalnom nivo su povećana zbog već pomenutog šireg obuhvata određenih sredstava. Raste i iznos isplata duga vojnim penzionerima po osnovu sudskih odluka. Naime, određeni broj korisnika nije ušao u proces sporazumnog poravnanja duga, već sredstva koja potražuju po ovom osnovu namiruju putem prinudne naplate, u skladu sa pojedinačnim sudskim odlukama.

Rashodi za subvencije su zbog planiranih jednokratnih rashoda kategorija kod koje je novim okvirom predviđeno veće izvršenje u odnosu na budžetiran iznos. U 2016. godini je bilo predviđeno značajno smanjenje ukupnog iznosa subvencija. Ukinuto je subvencionisanje zemljišta površine veće od 20 hektara, kao i državnog zemljišta koje je izdato u zakup. Subvencije namenjene javnim medijskim servisima su smanjene sa 8 na 4 mlrd dinara. Na kraju godine izvršenje će biti više od planiranog zbog preuzimanja duga Petrohemije u iznosu od 12,9 mlrd dinara, što se klasifikuje kao subvencija. U odnosu na 2015. godinu smanjene su subvencije na lokalnom nivou, ali to je rezultat već pomenute metodološke promene obuhvata korisnika i samim tim klasifikacije na rashodnoj strani.

Otplata po osnovu garancija kao i subvencije značajnije će odstupiti u odnosu na iznose planirane budžetom za 2016. godinu. Izvršenje budžeta po ovom osnovu u septembru je dostiglo planirani iznos. Uzrok ovakvog kretanja je pozitivne prirode, a odnosi se na prevremenu otplatu garantovanog iznosa duga (dugovi preduzeća „Galenikaˮ a.d. i JP „Srbijagasˮ) čime se ostvaruju značajnije uštede na strani rashoda za kamate u narednom periodu. Planom je predviđeno da JP „Srbijagasˮ samostalno otplaćuje deo duga prema svojim poveriocima, što se nije u potpunosti ostvarilo. Pored poboljšanja likvidnosne pozicije ovog preduzeća ono još nije u mogućnosti da potpuno samostalno izvršava svoje obaveze.

Ostali tekući rashodi su povećani u odnosu na budžetski plan. Jedan deo povećanja posledica je održavanja parlamentarnih i lokalnih izbora i prenosa sredstava političkim partijama. Rast ovih rashoda na republičkom nivou uzrokovan je i kretanjem izdataka za plaćanje kazni po odlukama sudova i po osnovu prinudne naplate, a ovo su oblici rashoda koji se ne mogu unapred predvideti. Postoji rizik da ukupan nivo ovih rashoda bude veći nego što je trenutno planirano.

Realizacija javnih investicija je u značajnoj meri bolja u odnosu na uporedive periode prethodnih godina. Kapitalni rashodi beleže najveći rast od svih kategorija rashoda u periodu januar–septembar 2016. godine. Do kraja septembra kapitalni rashodi dostigli su iznos od preko 86 mlrd dinara, što predstavlja povećanje od preko 35% u odnosu na isti period prethodne godine.

Tabela 8. Izvršenje kapitalnih rashoda po nivoima vlasti, u mlrd dinara

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | I - IX  2015 | I - IX  2016 | ∆ |
| Budžet Republike | 15,0 | 18,5 | 3,5 |
| Projektni zajmovi | 12,5 | 18,4 | 5,9 |
| Lokalne samouprave i AP Vojvodina | 20,0 | 25,5 | 5,5 |
| JP „Putevi Srbijeˮ i „Koridori Srbijeˮ d.o.o. | 15,9 | 23,4 | 7,5 |
| Fondovi OOSO | 0,5 | 0,6 | 0,1 |
| UKUPNO | 64,0 | 86,3 | 22,3 |

Izvor: MFIN

Najveći rast kapitalnih rashoda ostvaren je po osnovu povlačenja projektnih zajmova koji se koriste za izgradnju putne i železničke infrastrukture, a beleži se i intenziviranje realizacije projekata na lokalnom nivou. Ovo su nesumnjivo pozitivni rezultati ostvareni pri realizaciji javnih investicija, jer se radi o izgradnji Koridora 10 i 11, kao i revitalizaciji železničke infrastrukture. Sa druge strane, na nivou budžeta Republike ostvaren je nešto niži prirast kapitalnih rashoda, pri čemu se iznos od oko 1,9 mlrd dinara odnosi na popunu strateških rezervi nafte, tj. ne predstavlja ulaganje u infrastrukturu. Izvršenje kapitalnih rashoda na lokalnom nivou u prethodnom periodu je karakterisalo najveće izvršenje u poslednjem kvartalu i tradicionalno slabije izvršenje u prvim mesecima godine, ali se tokom 2016. godine dinamika realizacije izmenila. U drugom delu godine po pravilu dolazi do brže realizacije kapitalnih rashoda na nivou Republike pa se na kraju 2016. godine može očekivati solidan rast ukupnih kapitalnih rashoda. Ova nesumnjivo pozitivna tendencija omogućiće blago podizanje učešća javnih investicija u BDP, koje su u prethodnom periodu bile na izuzetno niskom nivou.

Tabela 9. Prihodi, rashodi i rezultat sektora države, u mlrd dinara

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | I - IX  2015 | I - IX  2016 | I-IX % rasta | 2016/2015  % rasta |
| JAVNI PRIHODI | 1.237,7 | 1.352,4 | 9,3 | 7,4 |
| Tekući prihodi | 1.232,8 | 1.344,6 | 9,1 | 7,2 |
| Poreski prihodi | 1.066,9 | 1.163,6 | 9,1 | 7,5 |
| Porez na dohodak građana | 105,7 | 112,7 | 6,6 | 5,7 |
| Porez na dobit pravnih lica | 50,4 | 62,6 | 24,1 | 25,3 |
| Porez na dodatu vrednost | 304,5 | 331,5 | 8,9 | 7,6 |
| Akcize | 167,3 | 198,1 | 18,4 | 12,5 |
| Carine | 24,1 | 26,6 | 10,2 | 8,9 |
| Ostali poreski prihodi | 46,7 | 48,2 | 3,4 | 1,4 |
| Doprinosi | 368,2 | 383,9 | 4,3 | 4,0 |
| Neporeski prihodi | 166,0 | 181,0 | 9,1 | 5,6 |
| Donacije | 4,9 | 7,8 | 59,8 | 44,1 |
| JAVNI RASHODI | 1.288,8 | 1.356,9 | 5,3 | 3,5 |
| Tekući rashodi | 1.200,3 | 1.239,7 | 3,3 | 2,3 |
| Rashodi za zaposlene | 306,2 | 308,1 | 0,6 | 0,8 |
| Kupovina robe i usluga | 174,7 | 193,0 | 10,5 | 11,4 |
| Otplata kamata | 105,7 | 109,6 | 3,7 | 6,7 |
| Subvencije | 67,8 | 62,5 | -7,8 | -10,6 |
| Socijalna pomoć i transferi | 515,4 | 526,5 | 2,2 | 0,9 |
| od čega penzije | 365,9 | 369,1 | 0,9 | 1,2 |
| Ostali tekući rashodi | 30,5 | 40,0 | 31,1 | 13,4 |
| Kapitalni rashodi | 64,0 | 86,3 | 34,9 | 13,7 |
| Neto budžetske pozajmice | 2,0 | 2,6 | 30,9 | 28,3 |
| Otplata po osnovu garancija | 22,6 | 28,1 | 24,7 | 29,5 |
| REZULTAT | -51,1 | -4,5 |  |  |

Izvor: MFIN

Stanje docnji budžetskih korisnika i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja poslednjeg dana septembra 2016. godine iznosilo je 5,2 mlrd dinara (oko 0,1% BDP), što je manje u odnosu na kraj 2015. godine za 1,6 mlrd dinara. Korisnici budžeta i JP „Putevi Srbije” smanjili su docnje u plaćanju za 1,6 mlrd dinara, dok je stanje docnji organizacija obaveznog socijalnog osiguranja ostalo nepromenjeno.

Tabela 10. Stanje docnji u plaćanju budžetskih korisnika i OOSO, u mlrd dinara

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 31.12.2015. | 30.9.2016. |
| Budžetski korisnici i JP Putevi Srbije | 5,4 | 3,8 |
| OOSO | 1,4 | 1,4 |
| UKUPNO | 6,8 | 5,2 |

Izvor: MFIN

Povoljnija fiskalna pozicija u 2016. godini je u najvećoj meri rezultat boljeg ostvarenja prihoda. Faktori koji su doprineli revidiranju procene fiskalnog deficita u 2016. godini naniže, svrstani su u sledeće grupe: uticaj bazne vrednosti (ostvarenje u 2015. godini), efekti revidiranog makroekonomskog okvira, procena uplate jednokratnih neporeskih prihoda, kretanje potrošnje akciznih proizvoda, znatno bolja naplata poreza na dobit itd. Identifikacija ovih faktora i njihovog dejstva izvršena je prevashodno u analitičke svrhe. Ukupno dejstvo svih identifikovanih faktora na procenu deficita u 2016. godini iznosi 1,8%.

Ukupno naplaćeni prihodi u 2015. godini bili su za 19 mlrd dinara veći od procene koja je poslužila kao osnova za izradu plana za 2016. godinu. Od toga 4 mlrd dinara nema trajni uticaj na deficit, te je kao bazni efekat, koji je umanjio deficit, identifikovano 15 mlrd tj. 0,36% BDP.

Efekat revidiranog makroekonomskog okvira na niži fiskalni deficit je procenjen na 0,24% BDP. Već je bilo reči o efektima bržeg privrednog rasta (revizija sa 1,8% na 2,7%) na pojedinačne poreske oblike. Ocena ukupnog efekta dobijena u ovoj analizi je zasnovana na konceptu osetljivosti javnih prihoda u odnosu na stopu realnog rasta BDP. Snažniji rast privredne aktivnosti odražava se pre svega na rast socijalnih doprinosa i poreza na dohodak, ali i na ostale oblike prihoda. Neki oblici neporeskih prihoda takođe su pod uticajem nivoa ekonomske aktivnosti. Makro efekti na kretanje PDV su nešto manji usled uticaja niže inflacije na nominalni nivo potrošnje, ali i drugih faktora kao što su rast kreditne aktivnosti, kretanje ostalih oblika raspoloživog dohotka građana i efikasnost naplate. Treba napomenuti da u ovako izračunat efekat nije ušla potrošnja akciznih proizvoda koja je identifikovana zasebno (svakako delom pod uticajem makro okruženja), imajući u vidu da je prilikom originalne projekcije prihoda od akciza potrošnja uzeta kao konstantna. Dodatno, jedan manji deo efekta boljeg makroekonomskog okvira na niže učešće fiskalnog deficita u BDP, može se pripisati većem nominalnom iznosu BDP u odnosu na planiran.

Ostali faktori koji su uticali na bolju fiskalnu poziciju zemlje su i nastavak rasta ukupne efikasnosti naplate poreskih prihoda, kretanje visine i dinamike PDV povraćaja u odnosu na prvobitno planirane, znatno bolja naplata poreza na dobit, uplata vanrednih neporeskih prihoda i podbačaj izvršenja na pojedinim kategorijama rashoda. Faktor koji će negativno delovati na nivo deficita u 2016. godini je preuzimanje duga HIP Petrohemija u javni dug. Deficit će povećati i isplata jednokratne pomoći penzionerima.

* Fiskalne projekcije u periodu od 2017. do 2019. godine

U narednom srednjoročnom periodu ciljevi fiskalne politike su usmereni na dalje smanjenje fiskalnog deficita i javnog duga. Srednjoročni fiskalni okvir predviđa smanjenje deficita opšte države na 1% BDP do 2019. godine, i učešća javnog duga na ispod 70% BDP. Ovo podrazumeva strukturno fiskalno prilagođavanje od oko 4% BDP, od čega je već u 2015. godini ostvareno prilagođavanje od 2,6%, a u 2016. od oko 1,3% BDP. Strukturni deficit je nivo deficita koji ne zavisi od privrednog ciklusa i iz kog su isključeni jednokratni prihodi i rashodi. Primarni rezultat, kao razlika fiskalnog rezultata i neto otplata kamata, ima rastući trend i već ove godine se očekuje ostvarivanje primarnog suficita. Projekcije fiskalnih agregata u periodu od 2017. do 2019. godine zasnivaju se na projekcijama makroekonomskih pokazatelja za navedeni period, planiranoj poreskoj politici koja podrazumeva dalje usaglašavanje sa zakonima i direktivama EU i odgovarajućim merama na prihodnoj i rashodnoj strani, uključujući i reforme velikih javnih preduzeća.

Zahvaljujući merama fiskalne konsolidacije stvoren je fiskalni prostor za nove politike. Fiskalni prostor predstavlja pozitivnu razliku između ciljanog i očekivanog deficita, to jest raspoloživa sredstva koja nastaju kao razlika između očekivanih prihoda i raspoređenih rashoda. Smanjenje deficita prevashodno prilagođavanjem na rashodnoj strani budžeta i povoljna makroekonomska kretanja koja su dovela do boljih rezultata na prihodnoj strani rezultirali su boljim rezultatom od očekivanog. U narednom periodu, shodno tome, nivoi deficita u slučaju nepromenjene politike biće niži od ciljanih deficita što omogućava usvajanje i sprovođenje novih politika. Kreatorima fiskalne politike, fiskalni prostor omogućava veću slobodu u izboru načina raspodele sredstava s obzirom da im je na raspolaganju veći broj opcija. Fiskalni prostor se može iskoristiti kako na rashodnoj, tako i na prihodnoj strani, smanjenjem poreskih stopa ili ukidanjem određenih nameta. Ukoliko bi se, pak, fiskalni prostor iskoristio za prevremenu otplatu duga ili povećanje depozita dodatno bi se smanjio deficit. U predstavljenom srednjoročnom fiskalnom okviru, fiskalni prostor je prikazan kao neraspoređeni deo rashoda.

Fiskalni prostor u 2017. godini biće iskorišćen za povećanje penzija i plata u jednom delu javnog sektora. Zahvaljujući odličnim fiskalnim rezultatima u 2015. i 2016. godini omogućeno je delimično povećanje plata i blago povećanje penzija svim penzionerima. Povećanje plata delu javnog sektora u iznosu od 3–6% i povećanje penzija u iznosu od 1,5% će povećati deficit za oko 0,4% BDP. Ove mere i njihovi iznosi su dizajnirani tako da ne ugroze intenzitet fiskalne konsolidacije i tempo smanjenja javnog duga, a sa druge strane da podignu životni standard delu stanovništva i stimulišu privatnu potrošnju.

Tabela 11. Fiskalni agregati u periodu 2015–2019. godine, % BDP

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| opis | izvršenje | procena | projekcija | | |
|  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Javni prihodi | 41,9 | 43,3 | 42,4 | 41,6 | 41,1 |
| Javni rashodi | 45,6 | 45,4 | 44,1 | 42,9 | 42,1 |
| od čega fiskalni prostor |  |  |  | 0,3 | 0,8 |
| Konsolidovani fiskalni rezultat | -3,7 | -2,1 | -1,7 | -1,3 | -1,0 |
| Primarni konsolidovani rezultat | -0,5 | 1,2 | 1,4 | 1,6 | 1,7 |
|  |  |  |  |  |  |
| Dug opšte države | 76,0 | 74,6 | 73,9 | 70,7 | 67,0 |
| Realna stopa rasta BDP | 0,8% | 2,7% | 3,0% | 3,5% | 3,5% |

Izvor: MFIN

Putanja javnog duga je preokrenuta i već od 2016. godine, učešće javnog duga u BDP je počelo da se smanjuje. U poslednje dve godine, zahvaljujući fiskalnim i strukturnim merama rast duga je prvo usporen, a ove godine je prvi put došlo do pada učešća javnog duga u BDP. Smanjenje duga je usko vezano za snižavanje deficita kao glavnog faktora zaduživanja, tako da dinamika spuštanja deficita opredeljuje i promenu kretanja duga. Procenjuje se da je za snižavanje duga u dugoročnom periodu optimalno da fiskalni deficit iznosi oko 1% BDP, s tim da što je dugoročni nivo deficita niži brže je i smanjivanje nivoa javnog duga. Finansijske transakcije, kao što je zamena skupog duga jeftinijim, kao i bolja pozicija države na međunarodnom finansijskom tržištu, takođe će doprineti daljem snižavanju duga.

U 2017. godini nastaviće se konsolidacija javnih finansija. U procesu racionalizacije broja zaposlenih u okviru opšte države predviđeno je smanjenje za oko pet hiljada ljudi. Nastaviće se i proces restrukturiranja javnih i nekadašnjih društvenih preduzeća kako bi se smanjilo opterećenje javnih finansija i cele privrede koje ova preduzeća trenutno predstavljaju. Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava preraspodeljen je prihod po osnovu poreza na zarade u korist budžeta Republike u iznosu od oko 5 mlrd dinara. Osim smanjenja deficita opšte države, cilj ove mere je da se podstaknu lokalne samouprave da unaprede prikupljanje prihoda u svojoj nadležnosti, pre svega poreza na imovinu, i poboljšaju stanje svojih finansija.

Snažniji rast privredne aktivnosti uticaće na oporavak prihodne strane budžeta. Posmatrano prema učešću u BDP, ukupni prihodi sektora države, bez indirektnih korisnika, imaju opadajući trend, s obzirom da je nominalni rast BDP brži od rasta prihoda. Naime, poreski prihodi u najvećoj meri zavise od kretanja privatne potrošnje čiji je tempo rasta sporiji od projektovane stope raste nominalnog BDP. Više stope rasta BDP u periodu od 2017. do 2019. godine doprineće dinamičnijem rastu poreskih prihoda u odnosu na prethodni period. Oporavak na tržištu rada, kao i rast raspoloživog dohotka stanovništva i privatne potrošnje, uz nastavak borbe protiv sive ekonomije i poreske evazije biće faktori koji će opredeliti snažniji rast prihoda.

Tabela 12. Ukupni prihodi i donacije u periodu 2015–2019. godine, % BDP

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| opis | izvršenje | procena | projekcija | | |
| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| JAVNI PRIHODI | 41,9 | 43,3 | 42,4 | 41,6 | 41,1 |
| Tekući prihodi | 41,7 | 43,0 | 42,1 | 41,3 | 40,9 |
| Poreski prihodi | 36,2 | 37,4 | 37,3 | 36,7 | 36,5 |
| Porez na dohodak građana | 3,6 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,7 |
| Porez na dobit | 1,6 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Porez na dodatu vrednost | 10,3 | 10,6 | 10,6 | 10,4 | 10,3 |
| Akcize | 5,8 | 6,3 | 6,2 | 6,0 | 5,7 |
| Carine | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| Ostali poreski prihodi | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Doprinosi | 12,5 | 12,5 | 12,6 | 12,6 | 12,7 |
| Neporeski prihodi | 5,5 | 5,6 | 4,8 | 4,6 | 4,4 |
| Donacije | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |

Izvor: MFIN

Projekcija prihoda u periodu od 2017. do 2019. godine izrađena je na osnovu:

* važeće poreske politike;
* projekcije kretanja najvažnijih makroekonomskih pokazatelja: BDP i njegovih komponenti, inflacije, deviznog kursa, kretanja spoljnotrgovinske razmene, procene kretanja zaposlenosti i zarada;
* procenjenih efekata preostalih mera fiskalne konsolidacije, konkretno racionalizacije broja zaposlenih u javnom sektoru i restrukturiranja javnih i bivših društvenih preduzeća.

Nisu predviđene značajne promene poreske politike i visina postojećih poreskih stopa. To omogućava veću pouzdanost u proceni prihoda, jer je uvek potrebno određeno vreme da nove stope počnu da deluju punim intenzitetom i da subjekti poreskog sistema prilagode svoje ponašanje. Projekcija prihoda, takođe, podrazumeva održavanje postojećeg stepena naplate svih strukturnih oblika ukupnih prihoda.

Porez na dohodak odslikava kretanje zarada i zaposlenosti u privredi. Porez na dohodak projektovan je na nivou od oko 3,7% BDP tokom celog srednjoročnog perioda. Projektovani iznosi su u skladu sa politikom zarada u javnom sektoru, predviđenim nivoom racionalizacije broja zaposlenih kod korisnika javnih sredstava i pozitivnim predviđenim kretanjima zaposlenosti i prosečnih zarada u privatnom sektoru, u skladu sa oporavkom privredne aktivnosti. Preovlađujući oblik poreza na dohodak je porez na zarade, tako da su kretanje mase zarada i zaposlenosti glavni faktori koji utiču na kretanje ovog poreskog oblika. Drugi deo ukupnih poreza na dohodak čine porez na dividende, porez na prihode od kamata, godišnji porez na dohodak itd. Jedan od razloga pada ove kategorije su niži prihodi od poreza na kamate uzrokovani opštim smanjenjem kamatnih stopa i posledičnim padom prihoda po osnovu štednje. Prihodi od dividendi i ostalih oblika poreza na dohodak prate kretanje opšte ekonomske aktivnosti i zarada. Određeni nivo rizika u naplati poreza na zarade postoji ukoliko izostane nominalni rast zarada u privatnom sektoru ili ako taj rast bude niži od predviđenog. Kod ove poreske kategorije ključna je borba protiv sive ekonomije s obzirom na veliki broj neprijavljenih radnika i isplate zarada „na rukeˮ. Tokom 2015. i 2016. godine intenzivirane su kontrole i pojačane sankcije što je dalo značajne rezultate u suzbijanju sive ekonomije u oblasti rada i zapošljavanja, ali je vrlo bitno da se na ovom polju nastavi sa ovakvim angažmanom i u narednom periodu.

Projektovano je stabilno učešće doprinosa za obavezno socijalno osiguranje u BDP za naredni srednjoročni period. Kretanje učešća ovog javnog prihoda u BDP ima sličnu putanju kao i kretanje učešća poreza na zarade, s obzirom da su za njihovu projekciju korišćene iste pretpostavke o kretanju zarada i zaposlenosti u narednom srednjoročnom periodu. Jedinu razliku predstavljaju doprinosi koji se naplaćuju po osnovu osiguranja poljoprivrednika i preduzetnika. Doprinosi su poreska kategorija kod koje je najizraženija poreska nedisciplina i registrovan najveći dug poreskih obveznika. Iako je u proteklom periodu bilo izmena stopa po kojima se obračunavaju i naplaćuju socijalni doprinosi (tokom 2013. godine povećana je stopa za PIO doprinose sa 22% na 24%, uz smanjenje stope poreza na zarade sa 12% na 10%, dok je u 2014. godini stopa PIO doprinosa povećana sa 24% na 26%, i istovremeno smanjena stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 12,3% na 10,3%), u narednom periodu nisu predviđene dalje izmene u visini stopa.

Projektovani su stabilni prihodi od poreza na dobit u periodu 2017–2019. godine (1,8% BDP). Realizacija prihoda od poreza na dobit u predstojećem trogodišnjem periodu zavisiće od očekivanog privrednog oporavka, stabilnosti kursa dinara i opšte profitabilnosti privrede. Procenu prihoda po ovom osnovu karakteriše visoka neizvesnost prilikom projektovanja kako zbog ekonomskih faktora tako i zbog mogućnosti korišćenja poreskog kredita ili povraćaja. Srednjoročnom projekcijom nisu predviđene veće izmene zakonskih propisa i načelo opreznosti je uticalo da projekcija buduće naplate ovog poreskog oblika bude vrlo konzervativna. Tome ide u prilog i činjenica da efekti ukidanja poreskih olakšica iz 2013. godine, usled postojanja prelaznog perioda od nekoliko godina, nisu uključeni u projekciju te postoji mogućnost većeg ostvarenja ovog poreskog prihoda.

Kretanje prihoda od poreza na dodatu vrednost karakteriše blagi pad učešća u BDP, s obzirom da je projektovan sporiji rast privatne potrošnje u odnosu na nominalni rast BDP. Glavna determinanta kretanja PDV je domaća tražnja vođena raspoloživim dohotkom stanovništva. Raspoloživi dohodak kao determinanta potrošnje zavisi od kretanja zarada u javnom sektoru, penzija, socijalne pomoći, kretanja mase zarada u privatnom sektoru i ostalih oblika dohodaka, uključujući i doznake, kao i dinamiku kreditne aktivnosti banaka prema stanovništvu. Relaksacija mera fiskalne konsolidacije u domenu zarada u javnom sektoru i penzija doprineće rastu raspoloživog dohotka stanovništva, ali sa druge strane paralelno se sprovodi završetak procesa restrukturiranja i racionalizacija u javnom sektoru, koji umanjuju ove efekte. Nominalni rast zarada i zaposlenosti u privatnom sektoru, usled predviđenog ubrzanja privredne aktivnosti, kretanje doznaka i kreditne aktivnosti za krajnji rezultat će imati brži nominalni rast privatne potrošnje u narednom periodu. Ipak, usled rebalansiranja privrede predviđeno je postepeno smanjenje učešća prihoda od PDV u ukupnom BDP sa 10,6% BDP u 2016. godini, na 10,3% koliko se očekuje u 2019. godini. Takođe, projektovani rast izvoza u narednom periodu uticaće i na rast povraćaja PDV, a samim tim i na nivo naplaćenog PDV. Rizici za ostvarenje projekcije PDV u narednom periodu su slični kao i kod poreza na dohodak i odnose se na kretanje zarada u privatnom sektoru, rast privredne aktivnosti, kao i na stepen sive ekonomije, odnosno efikasnosti u njenom smanjenju. Dodatni prihodi po osnovu mera za suzbijanje sive ekonomije nisu uključeni u projekciju, čime je ostavljena mogućnost da sadašnja procena prihoda bude premašena.

Rezultati efikasnije naplate i kontrole poreskih obveznika su evidentni i očekuje se da će taj trend biti nastavljen u narednom periodu, s tim što efekti borbe protiv sive ekonomije nisu eksplicitno uključeni u srednjoročnu projekciju javnih prihoda. Povećanje stepena PDV naplate, u smislu sprovođenja nezavisnih antievazionih mera u oblasti poreza na dodatu vrednost, u proteklom periodu dalo je određene rezultate. U ovom segmentu postoji prostor za unapređenje. Nastaviće se dalje jačanje poreske administracije doslednim sprovođenjem Programa transformacije Poreske uprave u cilju poboljšanja naplate prihoda. Prognozira se da bi poboljšanje efikasnosti naplate, u narednom četvorogodišnjem periodu, omogućilo povećanja prihoda od PDV od 1,8% BDP.

Projekcija prihoda od akciza sačinjena je na osnovu važeće akcizne politike i projektovane potrošnje akciznih proizvoda (naftni derivati, duvanske prerađevine, alkohol, kafa i električna energija). U okviru akcizne politike kod duvanskih proizvoda, u narednom srednjoročnom periodu očekuje se dalje postepeno usklađivanje sa direktivama EU. To podrazumeva donošenje srednjoročnog plana postupnog povećavanja akciznog opterećenja. Kod cigareta ono će biti usmereno kroz postepeno povećanje akciza, kako bi se u prihvatljivom vremenskom roku dostigao EU minimum od 1,8 evra po paklici. Neophodno je da ove promene budu pažljivo dizajnirane, kako bi se izbegle promene u strukturi i obimu potrošnje koje bi ugrozile budžetske prihode, ali i kako ne bi bile suprotne ciljevima javne zdravstvene politike. U narednom periodu je za potrebe projekcije prihoda od akciza, usled opreznosti, predviđen dalji pad legalnog tržišta duvanskih proizvoda u proseku od oko 3% godišnje. Ukoliko dođe do nastavka poboljšanja uslova na tržištu duvanskih proizvoda i smanjenja sive ekonomije postoji određeni „pozitivni rizik” u pogledu naplate ovog oblika prihoda.

Za razliku od duvanskih proizvoda situacija na tržištu naftnih derivata je znatno manje volatilna. Bolja kontrola i efekti markiranja naftnih derivata i približavanje cena derivata cenama u regionu suzbili su mogućnost i isplativost nelegalnih aktivnosti. U narednim godinama, usled opreznosti, nije pretpostavljen nastavak rasta potrošnje naftnih derivata, međutim, može se očekivati da će rast privatne potrošnje i ubrzanje ekonomske aktivnosti doprineti rastu potrošnje, što već potvrđuju podaci o naplati akciza u 2016. godini. I u ovom slučaju postoji određeni „pozitivni rizik” po pitanju naplate prihoda ukoliko se nastavi trend rasta tržišta naftnih derivata.

Prihodi od akciza na alkoholna pića, kafu i električnu energiju su projektovani u skladu sa postojećom strukturom potrošnje. Trenutni nominalni iznosi akciza na alkoholna pića i kafu usklađeni su sa očekivanim iznosima stope inflacije u srednjoročnom periodu. Tokom 2015. godine uvedena je *ad valorem* akciza od 7,5% na vrednosno izraženu potrošnju električne energije. Za period 2017–2019. godine prihod od ove akcize na godišnjem nivou planiran je u iznosu od oko 15 mlrd dinara uzimajući u obzir trenutnu godišnju potrošnju i važeće cene.

Glavne determinante za projekciju prihoda od carina su kretanje uvoza i deviznog kursa. Prihodi od carina u 2016. godini čine 0,9% BDP i može se očekivati da se u budućnosti zadrže na ovom nivou. Imajući u vidu očekivano kretanje potrošnje, deviznog kursa, kao i završetak procesa usklađivanja carinskih tarifa usled primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju planirano je postepeno nominalno povećanje ovih prihoda, dok se ne predviđa promena učešća prihoda od carina u BDP u predstojećem periodu.

Najznačajniji poreski oblik među ostalim poreskim prihodima čini porez na imovinu, čije učešće iznosi 70% u ovoj grupi poreskih prihoda. Ovi prihodi, koje čine i porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara, drugi oblici poreza na lokalnom nivou itd. projektovani su u skladu sa kretanjem inflacije, budući da je inflatorna komponenta ugrađena u značajan deo ovih poreskih oblika. Nivo ovih prihoda je relativno stabilan i reakcije na pad ekonomske aktivnosti nisu u većoj meri izražene. U narednom srednjoročnom periodu učešće ostalih poreskih prihoda se stabilizuje.

Neporeski prihodi su vrlo heterogena kategorija sa različitim kretanjima po pojedinim oblicima. Neporeski prihodi smanjuju učešće u BDP tokom srednjoročnog perioda, nakon skoka u 2015. i 2016. godini. Ovaj skok je rezultat uplate sredstava po osnovu smanjenja zarada u javnom sektoru (javna preduzeća i lokalne samouprave), većih prihoda od dividendi i dobiti od javnih preduzeća, kao i uvođenje naknade za obavezne rezerve nafte. Predviđeno je smanjenje učešća neporeskih prihoda u BDP, sa 5,6% BDP koliko se očekuje u 2016. godini na 4,4% koliko se očekuje da će iznositi u 2019. godini. Razlozi za pad projektovanog učešća u narednom periodu su isključenje iz bazne 2016. godine svih onih prihoda koji se ne smatraju strukturnim tj. trajnim, što se najviše odnosi na vanredne kategorije neporeskih prihoda. Pojedini neporeski prihodi indeksiraju se sa ostvarenom inflacijom u prethodnoj godini, ostali prate promenu u vrednosti osnove na koje se primenjuju i usled toga se koriguju projektovanom inflacijom, dok deo čine jednokratne uplate u budžet (vanredni neporeski prihodi). Redovni neporeski prihodi obuhvataju različite takse, naknade, kazne, prihode organa i organizacija i sve ostale prihode koji se ostvaruju ustaljenom dinamikom tokom godine, u približno sličnim iznosima na mesečnom nivou uz određene sezonske varijacije. Vanredni neporeski prihodi su uglavnom jednokratni, u određenoj meri neizvesni, kako po pitanju iznosa, tako i po pitanju trenutka uplate. Najveći deo ovih prihoda predstavljaju uplate dobiti javnih preduzeća i agencija, dividende budžeta, prihodi po osnovu naplaćenih potraživanja Agencije za osiguranje depozita, emisione premije, itd.

Procesom približavanja države članstvu u EU povećavaju se sredstva iz IPA fondova koja mogu da se koriste, tako da ova sredstva čine preovlađujući deo prihoda od donacija. U projektovane iznose po osnovu donacija uključena su i sredstva po osnovu sektorske budžetske podrške EU.

Restriktivna fiskalna politika u kombinaciji sa dobrim makroekonomskim performansama dovela je do stvaranja fiskalnog prostora u periodu od 2017. do 2019. godine koji se, između ostalog, može iskoristiti za nove politike na rashodnoj strani. Glavni element fiskalne konsolidacije bila je korekcija rashodne strane. Najveći deo prilagođavanja odnosio se na rashode za zaposlene i penzije s obzirom da ove dve stavke čine više od 50% ukupnih rashoda. Dobri rezultati konsolidacije ogledaju se i u smanjenju rashoda za kamate s obzirom na manje potrebe za zaduživanjem. Osim toga, smanjenju rashoda doprineće završetak procesa restrukturiranja društvenih preduzeća, rešavanje pitanja neefikasnih javnih preduzeća i stabilizacija finansijskog sektora. Svakako bi bilo značajno da se jedan deo raspoloživih sredstava iskoristi za povećanje kapitalnih investicija kao bitne komponente razvoja privrede.

Fiskalna kretanja u protekle dve godine i izgledi u narednom periodu dozvoljavaju promenu strukture rashoda u korist razvojne komponente budžeta, pre svega povećanje kapitalnih izdataka. Struktura rashoda je trenutno nepovoljna s obzirom da značajan deo čine obaveze proistekle iz neefikasnog poslovanja segmenata javnog sektora, kao što su subvencije i otplate po osnovu garancija, zatim visoke kamate, a nedovoljna je realizacija kapitalnih investicija. Socijalna komponenta budžeta se može poboljšati boljim targetiranjem programa socijalne pomoći i većim izdvajanjem za funkcije zdravstva i prosvete. Do 2019. godine plate i penzije će se stabilizovati u smislu učešća u BDP što će biti još jedan od faktora koji će omogućiti pravedniju preraspodelu dohotka uz smanjenje pritiska na javne finansije.

Tabela 13. Ukupni rashodi u periodu 2015–2019. godine, % BDP

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| opis | izvršenje | procena | projekcija | | |
|  | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| JAVNI RASHODI | 45,6 | 45,4 | 44,1 | 42,9 | 42,1 |
| Tekući rashodi | 41,9 | 41,3 | 40,0 | 38,5 | 37,4 |
| Rashodi za zaposlene | 10,4 | 10,1 | 9,9 | 9,3 | 9,2 |
| Kupovina robe i usluga | 6,4 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,8 |
| Otplata kamata | 3,2 | 3,3 | 3,1 | 3,0 | 2,7 |
| Subvencije | 3,3 | 2,9 | 2,4 | 2,3 | 2,2 |
| Socijalna pomoć i transferi | 17,6 | 17,0 | 16,5 | 15,8 | 15,4 |
| od čega penzije | 12,2 | 11,8 | 11,6 | 11,1 | 10,8 |
| Ostali tekući rashodi | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| Kapitalni rashodi | 2,8 | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,6 |
| Neto budžetske pozajmice | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Otplata po osnovu garancija | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,5 | 0,3 |
| Fiskalni prostor | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,8 |

Izvor: MFIN

Smanjenje zarada, zabrana zapošljavanja i racionalizacija broja zaposlenih u javnom sektoru su mere koje su najviše doprinele smanjenju rashoda i uspehu fiskalne konsolidacije. Primena ovih mera delovala je na snižavanja učešća zarada u BDP sa oko 12% u 2014. godini na 10% u 2016. godini, a u narednom periodu i na skoro 9% BDP. Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je snižavanje nivoa zarada do 7% BDP, međutim čini se da je tako targetiran nivo zarada postavljen dosta nisko. Prosečan nivo zarada opšte države u EU je oko 10% BDP, a najniži 8%, te je za Srbiju adekvatno učešće zarada od 9–9,5% BDP, što bi bilo dostignuto već 2018. godine.

Višak i nepovoljna struktura zaposlenih problemi su koji su dugo uzrokovali neefikasnost javnog sektora i predstavljali teret za čitavu privredu. Početni plan racionalizacije zaposlenih u javnom sektoru predviđao je smanjenje broja zaposlenih za 75.000 zaključno sa 2017. godinom. Nakon opsežnih analiza broja i strukture zaposlenih u svakoj od oblasti javnog sektora plan je revidiran na smanjenje broja zaposlenih za 25.000–30.000. Poslednji podatak je da je broj zaposlenih smanjen za oko 22.000 u odnosu na kraj 2014. godine, a za 2017. godinu predviđeno je smanjenje broja zaposlenih za još oko 5.000. U 2018. godini nije predviđeno dodatno smanjenje broja zaposlenih, ali će postojati preneti efekti racionalizacije iz 2017. godine. Tokom 2016. godine započeta je sveobuhvatna reforma sistema zarada koja za cilj ima obezbeđenje pravičnosti i smanjenje razlika između zaposlenih u javnom sektoru, ali ne bi značajno trebalo da utiče na ukupnu masu zarada. Očekuje se da se do kraja 2017. godine usvoje prateći propisi koji uređuju ovu oblast. Plate delu zaposlenih u javnom sektoru biće povećane za 3–6% u 2017. godini. Radi se o zaposlenima u zdravstvu, prosveti, vojsci, policiji, kulturi i delu zaposlenih u pravosuđu. Efekat ove mere je oko 0,2% BDP na deficit opšte države.

Učešće rashoda za robe i usluge već godinama se kreće u rasponu između 6,3% i 6,8% BDP. U 2016. godini je visok nivo ovih izdataka rezultat metodoloških promena na nivou lokalnih samouprava kojima je proširen obuhvat za deo prihoda i pripadajućih rashoda. Za ovu kategoriju rashoda predviđena je stabilizacija učešća na 6,8% BDP do 2019. godine. Dostizanje ovog cilja olakšaće i novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave kojim bi se najviše obezbedile uštede upravo na ovoj rashodnoj stavci, počevši od 2017. godine.

Smanjenje rashoda za kamate jedan je od najboljih pokazatelja uspeha fiskalne konsolidacije. Izuzetno visok nivo javnog duga i visoki fiskalni deficiti doveli su do toga da kamate postanu jedna od najznačajnijih rashodnih stavki, a svakako stavka sa najbržim rastom. Očekuje se da će nivo kamata dostići vrhunac ove godine i nakon toga će početi postepeno smanjivanje njihovog učešće u BDP. U 2019. godini nivo rashoda za kamate će pasti ispod 3% BDP. Dobri rezultati u 2015. i 2016. godini, u smislu nižih deficita, omogućili su manje potrebe za zaduživanjem. Došlo je do preokretanja trenda kretanja kamata tako da se već u 2017. godini može očekivati i nominalno sniženje rashoda za kamate. Poboljšanje pozicije Srbije na međunarodnom finansijskom tržištu dovešće do daljeg smanjivanja iznosa kamata.

Socijalna pomoć i transferi stanovništvu predstavljaju najveću rashodnu kategoriju budžeta opšte države. Smanjenje iznosa penzija i reforma penzionog sistema dali su značajan doprinos smanjenju učešća rashoda za penzije u BDP. Njihovo učešće u BDP pašće sa 13% u 2014. godini na oko 10,8% u 2019. godini. Osim nominalnog smanjenja penzija ovakvoj putanji doprineo je i izostanak indeksacije, kao i izmene penzionog sistema koje su usvojene tokom 2014. godine. U 2016. godini penzije su povećane za 1,25%, a u 2017. godini biće veće za 1,5%. Efekat povećanja penzija u 2017. godini iznosi oko 0,2% BDP. Od 2018. godine penzije će biti indeksirane u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Prema ovom zakonu penzije bi trebalo da budu na nivou od 11% BDP što potvrđuje i ovaj fiskalni okvir. Ostali oblici socijalnih davanja i transfera stanovništvu u narednom periodu usklađivaće se primenom propisane indeksacije, tekućih i planiranih izmena politika u ovoj oblasti i sa projektovanim brojem korisnika. Tokom 2015. i 2016. godine povećano je trošenje sredstava za određene vidove socijalne pomoći s obzirom na sprovođenje mera fiskalne konsolidacije. Ovo podrazumeva sredstva za otpremnine, veće naknade za nezaposlenost i moguće veće izdvajanje za penzije. I u 2017. godini predviđen je deo sredstava za ove namene. Učešće rashoda za socijalna davanja opada sa 17,6% BDP, koliko je iznosilo u 2015. godini na 15,4% u 2019. godini.

Fiskalno prilagođavanje u posmatranom periodu dobrim delom će se sprovesti smanjenjem sredstava za subvencije. U 2016. godini ukinuto je subvencionisanje zemljišta površine veće od 20 hektara, kao i državnog zemljišta koje je izdato u zakup. U narednom trogodišnjem periodu predviđeno je i smanjenje subvencija za ,,Železnice Srbije” a.d, odnosno „Infrastruktura železnice Srbije” a.d. i „Srbija Voz” a.d. po osnovu restrukturiranja ovih preduzeća i racionalizacije broja zaposlenih. U 2017. godini očekuje se zatvaranje jednog broja rudnika koji posluju u sastavu JP PEU ,,Resavica”, te posledično i smanjenje broja zaposlenih u ovom preduzeću. Ovo preduzeće će sledeće godine dobiti subvencije u iznosu od 5,1 mlrd dinara, od čega se 0,6 mlrd dinara odnosi na troškove zatvaranja rudnika. Nakon toga će doći do smanjenja iznosa subvencija, a u slučaju pronalaska adekvatnog rešenja za ovo preduzeće, i do potpunog ukidanja njegovog subvencionisanja. S obzirom na proces restrukturiranja javnih preduzeća i nekadašnjih društvenih preduzeća smanjenja subvencija će biti i po ovom osnovu. Smanjenje subvencija koje služe kao pomoć neefikasnim segmentima javnog sektora omogućilo bi povećanje onog dela subvencija koje predstavljaju prave podsticaje privredi i koje bi dovele do ubrzanja privrednih aktivnosti.

Kategorije ostalih tekućih rashoda čine različiti izdaci, kao što su dotacije nevladinim organizacijama, političkim partijama, verskim i sportskim organizacijama, kazne, naknada štete itd. U proteklom periodu nivo ove kategorije je bio oko 1% BDP, jedino je u 2014. godini učešće ovih rashoda u BDP povećano na 1,4% zbog naknade štete uzrokovane katastrofalnim poplavama. Efekti Zakona o finansiranju lokalne samouprave bi trebalo da se odraze u većoj meri i na ovu rashodnu kategoriju. Do 2019. godine ovi rashodi će biti na nivou od 1,2% BDP.

Kapitalne investicije su rashodna kategorija koja ima najveći uticaj na privrednu aktivnost i predstavljaju prioritetnu oblast. Nivo učešća kapitalnih investicija u BDP koji je u prethodnom periodu bio oko 3% se smatra nedovoljnim i poželjno je povećanje na bar 4%. Smanjenjem tekuće potrošnje sektora države stvorio se fiskalni prostor koji bi se morao delom iskoristiti za povećanje investicija. Kod kapitalnih izdataka prisutno je neefikasno i nedovoljno korišćenje sredstava iz potpisanih međunarodnih kredita koji se ne povlače u dovoljnoj meri. Najznačajniji infrastrukturni radovi su na Koridorima 10 i 11 koji se uglavnom finansiraju iz međunarodnih kredita. Iskorišćenjem dela fiskalnog prostora za kapitalne investicije njihov nivo bi mogao biti i veći od 3,6% BDP koliko je trenutno predviđeno u 2019. godini.

Budžetske pozajmice predstavljaju sredstva koja se, u najvećoj meri, daju za obezbeđenje likvidnosti i dokapitalizaciju državnih preduzeća i banaka. Ovi rashodi su značajno povećani u periodu od 2012. do 2014. godine zbog rešavanja problema državnih banaka. Ovome treba dodati i preuzimanje duga avio kompanije JAT i obezbeđenje likvidnosti JP „Srbijagas”. Novina u 2017. godini su izdaci za tekuću likvidnost RTB Bor u iznosu od 2 mlrd dinara. S obzirom da se ne očekuju novi problemi u bankarskom sektoru i da je jedan od prioriteta u narednom periodu reforma javnih preduzeća, očekuje se stabilizacija ovih rashoda na nivou od 0,05% BDP.

Otplata po osnovu izdatih garancija i plaćanje garancija po komercijalnim transakcijama predstavljaju obaveze po osnovu duga javnih preduzeća koje je republički budžet preuzeo na sebe, s obzirom da te kompanije nisu mogle da ih izvršavaju. Ovi rashodi predstavljaju veliki teret za budžet s obzirom na dugogodišnje neefikasno poslovanje velikog broja državnih preduzeća i privrednih društava. Najveći izdaci po ovom osnovu odnose se na JP „Srbijagas”, „Železnice Srbije” a.d, Železaru Smederevo a.d, JAT i Galeniku a.d. Treba napomenuti da se značajna sredstva po ovom osnovu plaćaju i za JP „Putevi Srbijeˮ, ali da se ovi izdaci klasifikuju kao klasična otplata duga s obzirom da je ovo preduzeće deo opšte države. Slično kao i kod budžetskih pozajmica i ovde će doći do snižavanja značaja ovih rashoda ukoliko se na pravi način reše problemi neefikasnosti javnih preduzeća. Planom otplate predviđeno je značajno smanjenje već u 2017. godini, dok će u 2019. godini ovi rashodi iznositi samo oko 0,3% BDP.

* Fiskalni rizici

Srbija se u prethodnim godinama suočila sa značajnim rashodima koji su rezultat realizovanih fiskalnih rizika. Reč je pre svega o otplatama po osnovu otplata po osnovu garancija, isplatama po osnovu sudskih odluka, rešavanje pitanja državnih finansijskih institucija, preuzimanje negarantovanih dugova javnih preduzeća u javni dug i sl.

Fiskalni rizici predstavljaju izloženost javnih finansija određenim okolnostima koje mogu prouzrokovati kratkoročna i srednjoročna odstupanja od projektovanog fiskalnog okvira. Do odstupanja može doći u prihodima, rashodima, fiskalnom rezultatu, kao i u imovini i obavezama države, u odnosu na ono što je planirano i očekivano.

Identifikacija najvećih fiskalnih rizika koji mogu uticati na državne finansije u srednjem roku polazna je tačka u boljem upravljanju fiskalnim rizicima. O određenim fiskalnim rizicima postoje detaljni podaci i lako se može identifikovati da li će i sa kolikom verovatnoćom uticati na fiskalne agregate u srednjem roku. Za druge pak, ne postoje dovoljno detaljni podaci, ali i samo njihovo identifikovanje podiže svest o mogućnosti da u narednom periodu dovedu do odstupanja od planiranog fiskalnog okvira.

*Makroekonomske pretpostavke i osetljivost fiskalnih agregata*

Odstupanja makroekonomskih pretpostavki od osnovnog scenarija mogu dovesti do odstupanja fiskalnih agregata od projektovanog nivoa.

Negativni scenario koji u narednom periodu podrazumeva pad privredne aktivnosti ili manji rast, doveo bi do značajnog smanjenja priliva kapitala i smanjenja spoljnotrgovinske razmene. U tom slučaju došlo bi do manjih prihoda, i posledično većeg deficita, ukoliko se ne bi išlo na dodatno prilagođavanje na rashodnoj strani. U skladu sa ocenama osetljivosti fiskalnog balansa, svaka promena realnog rasta za 1 p.p. BDP dovodi do promene fiskalnog rezultata od oko 0,36% BDP. U slučaju da se u narednom trogodišnjem periodu ostvare niže stope realnog rasta BDP (po 1 p.p. manje prosečno godišnje) od planiranih, kumulativno povećanje fiskalnog deficita bi iznosilo preko 40 mlrd dinara.

Inflacija je osnovna determinanta opšte makroekonomske stabilnosti. Usled modifikacije fiskalnih pravila o indeksaciji plata i penzija, u narednom periodu inflacija će u manjoj meri opredeljivati kretanje ukupnog nivoa rashoda, nego što je to bio slučaj u ranijem periodu. Što se tiče prihodne strane uticaj inflacije na indirektne poreze može biti kratkoročno povoljan, ali usled neminovnog prilagođavanja realnog nivoa potrošnje taj efekat se gubi ukoliko je nivo dohotka ograničen. Sličan kratkoročni efekat ima i devizni kurs. Pojedine prihodne stavke se usklađuju godišnje sa inflacijom (uglavnom neporeski prihodi i visina pojedinih akciznih stopa), pa sa te strane postoji određeni rizik, ali usled niskih projektovanih vrednosti inflacije on nije visok. Inflacija sa druge strane može indirektno da utiče na visinu deficita i javnog duga. U slučaju da se kreće značajno iznad targetiranih vrednosti, tokom procesa usklađivanja relevantnih kamatnih stopa, može doći do povećanja kamatnih stopa na javni dug. Sa druge strane indeks potrošačkih cena velikim delom utiče na kretanje ukupnog deflatora BDP, samim tim i na visinu nominalnog BDP, kao imenioca učešća deficita i javnog duga u bruto domaćem proizvodu.

Na izdatke za kamate, osim visine i strukture javnog duga utiču i faktori kao što su devizni kurs i kamatne stope na međunarodnom i domaćem tržištu. S obzirom na nepredvidivost kretanja pojedinih varijabli, moguće je povećanje potrebnih sredstava za kamate u narednom periodu. Kamatna politika koju vode određene međunarodne institucije (FED, ECB itd.) može uticati na opšti nivo kamatnih stopa na međunarodnom tržištu, što za Republiku Srbiju kao malu otvorenu ekonomiju predstavlja dodatni fiskalni rizik.

*Državne garancije*

Garancije izdate od strane države utiču na visinu javnog duga, ali i na visinu deficita, ukoliko otplatu po kreditu umesto prvobitnog dužnika preuzme država. Izdate garancije su prema definiciji određenoj Zakonom o javnom dugu deo indirektnih obaveza i u ukupnom iznosu se uključuju u javni dug. Indirektne obaveze (izdate garancije od strane Republike Srbije) su učestvovale sa 9,7% u ukupnom javnom dugu, prema nacionalnoj metodologiji, na kraju 2015. godine. Najveće učešće ovih obaveza u javnom dugu, nešto iznad 14% u proseku zabeleženo je između 2009. i 2013. godine.

Na kraju 2015. godine stanje duga po osnovu izdatih garancija iznosilo je 2,4 mlrd evra, odnosno 7,2% BDP. Stanje duga po ovom osnovu smanjeno je za nešto više od 300 miliona evra.

Tabela 14. Stanje duga po osnovu izdatih garancija u mil. evra

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Korisnik | 31.12.2015. | 30.09.2016. |
| JP Srbijagas | 644,8 | 480,5 |
| JP Putevi Srbije | 456,8 | 433,9 |
| Železnice Srbije a.d. | 346,0 | 311,3 |
| Air Serbia a.d. Beograd | 32,7 | 27,0 |
| Galenika a.d. | 57,5 | 44,8 |
| JP EMS | 45,7 | 42,1 |
| JP EPS | 172,7 | 179,0 |
| Građevinska direkcija Srbije | 0,0 | 0,0 |
| RTB Bor | 140,6 | 122,8 |
| Agencija za kontrolu letenja Srbije i Crne Gore | 25,9 | 18,7 |
| JP Jugoimport - SDPR | 38,0 | 33,5 |
| FIAT doo | 127,3 | 111,7 |
| Aerodrom „Nikola Teslaˮ | 7,3 | 6,8 |
| JAT Tehnika d.o.o. | 4,8 | 4,8 |
| JP Emisiona tehnika i veze | 12,8 | 16,6 |
| Jedinice lokalne vlasti (gradovi i opštine) | 243,5 | 244,1 |
| Fond za razvoj Republike Srbije | 21,3 | 5,9 |
| AOFI | 19,6 | 7,8 |
| UKUPNO | 2.397,1 | 2.091,2 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Ukupna planirana otplata po ovom osnovu u 2016. godini iznosi 61 mlrd dinara. Računovodstvena metodologija, do 2014. godine, nije u rashode uključivala otplate po osnovu garancija. Od 2014. godine deo ovih rashoda je uključen u rashode budžeta. Nezavisno od budžetskog i računovodstvenog prikaza, dug koji umesto glavnog dužnika plaća država povećava ukupne potrebe za zaduživanjem.

Tabela 15. Ukupno plaćene obaveze po osnovu garancija po korisnicima, mlrd dinara

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | | | 2016 (do 30.9.) | | |
| Korisnik | Glavnica | Kamata | Ukupno | Glavnica | Kamata | Ukupno |
| JP Srbijagas | 17,6 | 3,7 | 21,3 | 17,8 | 2,5 | 20,3 |
| JP Putevi Srbije | 4,0 | 1,8 | 5,8 | 3,9 | 1,7 | 5,6 |
| Železnice Srbije a.d. | 5,5 | 0,9 | 6,4 | 5,2 | 0,6 | 5,8 |
| JAT | 1,2 | 0,2 | 1,5 | 0,7 | 0,1 | 0,8 |
| Galenika a.d. | 2,1 | 0,5 | 2,6 | 1,6 | 0,3 | 1,9 |
| Lokalna samouprava | 0,2 | 0 | 0,3 | 0,2 | 0,0 | 0,2 |
| Železara Smederevo | 3,3 | 0 | 3,3 | 2,8 | 0,0 | 2,8 |
| RTB Bor | 0,4 | 0,2 | 0,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Drugi korisnici | 5,4 | 0 | 5,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| UKUPNO | 39,8 | 7,4 | 47,2 | 32,2 | 5,3 | 37,4 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Rastući indirektni dug, te uključivanje dela otplata po osnovu garancija u budžetske rashode, i povećanje deficita po tom osnovu, povećali su svest o rastućim fiskalnim rizicima koji proizilaze iz izdatih garancija. S toga su preduzete aktivnosti koje ograničavaju izdavanje novih garancija. Izmenama Zakona o javnom dugu zabranjeno je izdavanje novih garancija za kredite za potrebe likvidnosti. Izmenama Zakona o Fondu za razvoj Republike Srbije onemogućeno je dalje davanje kontragarancija za garancije izdate od strane Fonda za razvoj Republike Srbije.

Pored ograničenja u izdavanju državnih garancija ključni korak u smanjenju i otklanjanju fiskalnih rizika po ovom osnovu je u reformi državnih i javnih preduzeća, korisnika garancija, kako bi bili sposobni da otplaćuju svoje kredite. Veći broj preduzeća, koja su i najveći korisnici garancija, nalaze se u procesu restrukturiranja, odnosno sprovođenja planova restrukturiranja urađenih u saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama. Nove garancije u 2015. izdavane su ograničeno, samo za kredite koji su u funkciji javnih investicija. Garancije su izdate preduzeću JP „Srbijagasˮ za izgradnju gasovoda Aleksandrovac–Tutin u iznosu od 20 mil. evra i JP EPS za finansijsko restrukturiranje u iznosu od 200 mil. evra. Godišnjim budžetom za 2016. godinu planirano je izdavanje garancija najviše do 140 mil. evra, i to za kredite za infrastrukturne projekte.

Tabela 16. Plan izdavanja garancija u 2016. godini

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Red.  broj |  | Iznos  u dinarima | Originalna  valuta | Iznos u originalnoj valuti |
|  | Nemačkoj razvojnoj banci (KfW) |  |  |  |
| 1. | JP Elektroprivreda Srbije – Izmena sistema za transport pepela i šljake, TENT A | 5.512.500.000 | evro | 45.000.000 |
| 2. | JP Elektroprivreda Srbije – Program za obnovljivu energiju – Vetropark Kostolac | 9.800.000.000 | evro | 80.000.000 |
| 3. | JP Elektromreža Srbije a.d. –  Energetska efikasnost u prenosnim sistemima (Faza I- Transbalkanski koridor) | 1.837.500.000 | evro | 15.000.000 |
|  | UKUPNO: | 17.150.000.000 | evro | 140.000.000 |

Izvor: MFIN

Plan otplate po osnovu garancija (ukupno glavnica i kamata) u 2016. godini iznosi 61 mlrd dinara, od čega se u rashode koji utiču na deficit uključuje 32 mlrd dinara za otplatu glavnice po garancijama. Struktura izdataka za otplatu glavnice po osnovu garancija koji se uključuju u rashode budžeta prikazana je u sledećoj tabeli.

Tabela 17. Plan otplate po osnovu garancija u 2016. godini (deo uključen u rashode budžeta) u mlrd dinara

|  |  |
| --- | --- |
| Korisnik | iznos |
| Fond za razvoj RS (Železara Smederevo) | 3,9 |
| JAT | 1,2 |
| Galenika a.d. | 2,1 |
| Železnice Srbije a.d. | 7,0 |
| JP Srbijagas | 17,8 |
| Drugi korisnici | 0,4 |
| UKUPNO | 32,3 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug, Zakon o budžetu za 2016. godinu

Otplata po osnovu garancija će odstupiti u odnosu na iznos planirane budžetom za 2016. godinu. Izvršenje budžeta po ovom osnovu u septembru je dostiglo planirani iznos. Uzrok ovakvog kretanja je pozitivne prirode, a odnosi se na prevremenu otplatu garantovanog iznosa duga (dugovi preduzeća „Galenikaˮ a.d. i JP „Srbijagasˮ) čime se ostvaruju značajnije uštede na strani rashoda za kamate u narednom periodu. Planom je predviđeno da JP „Srbijagasˮ samostalno otplaćuje deo duga prema svojim poveriocima, što se nije u potpunosti ostvarilo. Pored poboljšanja likvidnosne pozicije ovog preduzeća ono još nije u mogućnosti da potpuno samostalno izvršava svoje obaveze.

Stanje i struktura javnog duga po osnovu indirektnih obaveza, te rastući budžetski troškovi po osnovu garancija ukazuju da postoje značajni fiskalni rizici koji se mogu materijalizovati u narednih nekoliko godina. U narednim godinama takođe je planirana otplata po osnovu garancija, ali sa opadajućim trendom tako da njihovo učešće u BDP opada sa 0,9% BDP u 2016. godini na 0,3% BDP u 2019. godini. Zahvaljujući preduzetim merama u prethodnom periodu, kao i pregovorima sa domaćim poslovnim bankama u kojima su snižene kamatne stope po osnovu garantovanih obaveza JP „Srbijagasˮ i „Galenikaˮ a.d, smanjena je izloženost srpskih javnih finansija prema ovom riziku.

Strukturne reforme javnih i državnih preduzeća, njihovo osposobljavanje za tržišnu utakmicu i finansijsku održivost, s jedne strane, i ograničeno i ciljano izdavanje novih garancija, s druge strane, doprineće umanjenju fiskalnih rizika po ovom osnovu i održavanju rashoda u planiranim, tj. projektovanim okvirima u narednom srednjoročnom periodu.

*Preuzimanje obaveza u javni dug Republike Srbije*

Značajan izvor rizika za javne finansije predstavlja preuzimanje obaveza državnih i javnih preduzeća što direktno utiče na rast javnog duga i deficita države. U prethodnom periodu u više navrata dolazilo je do preuzimanja obaveza javnih i državnih preduzeća. Preuzimanje obaveza, direktno povećava javni dug u iznosu u kome su preuzete obaveze dužnika. Istovremeno, taj iznos postaje rashod budžeta i tako utiče na povećanje deficita opšte države.

Pored preuzimanja obaveza javnih i državnih preduzeća, na povećanje javnog duga i deficita po ovom osnovu uticale su i sudske odluke, ali i neadekvatno planiranje određenih rashoda (subvencija). U prethodnoj godini na povećanje duga i deficita uticale su i odluka Ustavnog suda o povećanju penzija vojnim penzionerima, te neadekvatno planiranje subvencija poljoprivrednicima, što je prouzrokovalo da se dug po ovom osnovu uključi u javni dug i u ratama isplati poljoprivrednicima.

Tabela 18. Preuzimanje obaveza u javni dug, mlrd dinara

|  |  |
| --- | --- |
| opis | 2015 |
| JP Srbijagas | 23,4 |
| Vojni penzioneri | 10,0 |
| Subvencije za poljoprivredu | 10,1 |
| UKUPNO | 43,5 |

Izvor: MFIN

Do kraja 2016. godine, u sklopu finansijskog restrukturiranja HIP „Petrohemijeˮ planirano je preuzimanje obaveza ove kompanije u javni dug u iznosu od 105 mil. evra, što je i dogovoreno u okviru programa sa MMF. Preuzimanjem duga uz finansijsko restrukturiranje kompanije, eliminišu se mogući fiskalni rizici i budući budžetski troškovi za podršku ovom preduzeću.

*Javna preduzeća*

Poslovanje javnih preduzeća predstavlja značajan izvor fiskalnih rizika, kako na strani budžetskih prihoda, tako i na strani rashoda. Javna preduzeća se u poslovanju suočavaju sa brojnim problemima, od naplate potraživanja, do redovnog izmirivanje obaveza prema poveriocima, državi i zaposlenima i sl. Država kao osnivač i njihov jedini vlasnik je odgovorna za poslovanje i njihovo je poslednje utočište u slučaju nelikvidnosti. Postoji nekoliko kanala kroz koje se mogu materijalizovati fiskalni rizici vezani za poslovanje javnih preduzeća. Najveći, ali ne i jedini rizik, su državne garancije date za kredite javnih preduzeća. Održivost, efikasnost i profitabilnost javnih preduzeća utiču na prihode budžeta, odnosno na iznos dobiti koju uplaćuju u budžet. Kvalitet proizvoda i usluga koje obezbeđuju javna preduzeća utiču na efikasnost i profitabilnost privatnog sektora i u krajnjoj instanci na nivo poreza koje uplaćuju u budžet.

Javna preduzeća predstavljaju značajan segment srpske privrede, koji zapošljava blizu 79 hiljada ljudi. Javna preduzeća se osnivaju kao društva za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Njihov rad uređen je novim Zakonom o javnim preduzećima, usvojenim u februaru 2016. godine, kao i podsektorskim zakonima koji definišu specifična područja koja nisu obuhvaćena Zakonom o javnim preduzećima (Zakon o energetici, Zakon o privrednim društvima i dr).

U cilju umanjenja fiskalnih rizika povezanih sa poslovanjem javnih preduzeća pokrenuti su procesi restrukturiranja najvećih javnih preduzeća („Železnice Srbijeˮ a.d, JP EPS i JP „Srbijagasˮ). Celokupan proces se sprovodi u saradnji za vodećim svetskim finansijskim institucijama – MMF-om, Svetskom bankom i Evropskom bankom za obnovu i razvoj, kako bi se ova preduzeća postavila na zdrave osnove i počela da funkcionišu po tržišnom principu, te umanjili potencijalni fiskalni troškovi koji mogu proisteći iz njihovog poslovanja.

*Ključni finansijski pokazatelji poslovanja javnih preduzeća*

*Rezultati poslovanja javnih preduzeća u 2015. godini*

Ukupan kapital republičkih javnih preduzeća na kraju 2015. godine iznosio je 1.530 mlrd dinara, dok je neto gubitak u 2015. godini realizovan u iznosu od 3,6 mlrd dinara.

Tabela 19. Glavni finansijski pokazatelji poslovanja javnih preduzeća\*, mlrd dinara

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| opis | 2014 | 2015 |
| Ukupna imovina | 2.400,0 | 2.487,1 |
| Sopstveni kapital | 1.557,0 | 1.530,2 |
| Ukupni prihodi | 465,9 | 498,8 |
| Neto dobit (gubitak) | -65,3 | -3,6 |
| Subvencije | 26,4 | 23,6 |
| Subvencije, bez JP „Putevi Srbijeˮ | 19,0 | 16,7 |
| Prinos na sopstveni kapital (ROE), u % | -4,2% | -0,2% |
| Prinos na ukupna sredstva (ROA), u % | -2,7% | -0,1% |
| Subvencije, kao % ukupnih prihoda | 5,7% | 4,7% |

Izvor: Zvanični finansijski izveštaji objavljeni na sajtu APR

\*zbirni podaci se odnose na preduzeća navedena u tabeli 20.

Poslovanje republičkih javnih preduzeća je značajno unapređeno u 2015. godini. Iako je realizovan neto gubitak u iznosu od 3,6 mlrd dinara, on je znatno niži u odnosu na prethodnu godinu, kada je iznosio 65,3 mlrd dinara.

Broj preduzeća koja primaju subvencije smanjen je sa 21 na 20. Primljene subvencije smanjile su učešće u strukturi prihoda javnih preduzeća i u 2015. godini čine 4,7% ukupnih prihoda. Određene subvencije imaju kapitalni karakter kao što su subvencije za „Puteve Srbijeˮ, u iznosu od 6,9 mlrd dinara, koje su namenjene rekonstrukciji putne infrastrukture.

Tabela 20. Pregled pojedinih pozicija finansijskih izveštaja za 2015. godinu

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Javno preduzeće | Neto rezultat,  hiljade dinara | Ukupna imovina,  hiljade dinara | Kapital,  hiljade dinara | RoA, % | RoE, % |
| JP EPS (grupa) | 6.986.344 | 1.091.126.511 | 781.376.116 | 0,7 | 0,9 |
| JP Srbijagas | 2.963.854 | 128.958.465 | -68.559.132 | 2,4 | - |
| Srbija Kargo a.d. | 63.223 | 26.570.817 | 18.882.612 | 0,2 | 0,3 |
| Srbija Voz a.d. | -876.158 | 32.575.413 | 27.518.264 | -2,7 | -3,2 |
| Infrastruktura ŽS a.d. | -1.975.962 | 241.383.339 | 216.471.307 | -0,8 | -0,9 |
| Železnica Srbije a.d.\* | -8.483.272 | 24.673.946 | -55.672.075 | -5,1 | - |
| JP Putevi Srbije | -9.597.720 | 528.624.223 | 404.150.235 | -1,8 | -2,3 |
| Koridori Srbije d.o.o. | 0 | 90.943.731 | 500 | 0,0 | 0,0 |
| JP Elektromreža Srbije | 2.846.912 | 92.927.409 | 58.912.336 | 3,1 | 4,8 |
| JP PEU Resavica | -1.435.652 | 8.368.833 | -5.353.310 | -17,8 | - |
| JP Pošta Srbije | 3.128.267 | 34.115.664 | 25.825.335 | 9,1 | 12,2 |
| JP Jugoimport SDPR | 2.008.291 | 32.447.664 | 7.986.711 | 6,8 | 27,1 |
| JP Transnafta | 125.528 | 4.714.235 | 4.483.276 | 2,7 | 2,8 |
| JP Srbijašume | 384.596 | 64.618.535 | 60.595.448 | 0,6 | 0,6 |
| JP Srbijavode | 14.368 | 18.703.079 | 5.229.832 | 0,1 | 0,3 |
| JP Skijališta Srbije | 54.329 | 10.281.839 | 2.578.563 | 0,5 | 2,1 |
| Državna lutrija Srbije d.o.o. | 40.116 | 2.130.965 | 1.106.092 | 1,9 | 3,6 |
| DIPOS d.o.o. | 168.427 | 895.315 | 721.352 | 20,2 | 24,6 |
| JP Službeni glasnik | 11.623 | 3.043.958 | 2.507.104 | 0,4 | 0,5 |
| JP Zavod za udžbenike | 2.533 | 3.221.962 | 3.021.313 | 0,1 | 0,1 |
| JP Emisiona tehnika i veze | 2.222 | 5.169.717 | 1.867.336 | 0,1 | 0,1 |
| JAT Tehnika d.o.o. | 18.411 | 2.507.750 | 937.483 | 0,7 | 2,0 |
| JP za skloništa | -180.452 | 14.505.322 | 13.390.228 | -1,2 | -1,3 |
| JP Stara planina | 26.989 | 4.587.861 | 3.195.548 | 0,6 | 0,8 |
| JP Nuklearni objekti Srbije | 274 | 374.862 | 201.202 | 0,1 | 0,1 |
| JP NP Tara | 14.854 | 8.158.041 | 8.031.044 | 0,2 | 0,2 |
| JP NP Fruška Gora | 3.159 | 2.381.181 | 2.190.497 | 0,1 | 0,1 |
| JP NP Đerdap | 6.444 | 4.784.235 | 4.691.254 | 0,1 | 0,1 |
| JP NP Kopaonik | 7.955 | 3.655.518 | 3.615.207 | 0,2 | 0,2 |
| Park prirode Mokra gora d.o.o. | 288 | 191.879 | 9.962 | 0,2 | 5,8 |
| Rezervat Uvac d.o.o. | 278 | 41.871 | 12.404 | 0,7 | 2,3 |
| Prosvetni pregled d.o.o. | 19.050 | 61.693 | 52.135 | 35,9 | 43,1 |
| JP Mreža most | 8.344 | 29.959 | 13.334 | 29,0 | 78,8 |
| Park Palić d.o.o. | 2.110 | 152.516 | 2.781 | 1,4 | 104,9 |
| NIJP Panorama Priština | 42 | 1.248 | 60 | 1.2 | 1.9 |
| Tvrđava Golubački grad d.o.o. | -1 | 4.648 | 550 | -0,0 | -0,2 |
| Metohija d.o.o | 1.491 | 14.486 | 5.486 | 16,1 | 31,5 |
| JP Tanjug | 34.119 | 179.975 | 158.252 | 19.1 | 25.9 |
| Ukupno | -3.604.648 | 2.487.128.665 | 1.530.156..632 | -0,1 | -0,2 |

\* Neto rezultat „Železnice Srbijeˮ a.d. sadrži u sebi neto rezultat zajedničkog preduzeća do 10. avgusta 2015. i neto rezultat izdvojenog četvrtog preduzeća „Železnice Srbijeˮ a.d. od 10. avgusta 2015. do 31. decembra 2015. godine

Izvor: Zvanični finansijski izveštaji objavljeni na sajtu APR

*Rezultati poslovanja javnih preduzeća u 2016. godini*

U 2016. godini je nastavljen pozitivan trend poslovanja republičkih javnih preduzeća, zbirno posmatrano.

U sledećoj tabeli su prikazani preliminarni rezultati poslovanja za prvih 9 meseci 2016. godine.

Tabela 21. Preliminarni rezultati poslovanja javnih preduzeća\* za prvih devet meseci 2016. godine, mlrd dinara

|  |  |
| --- | --- |
| Pokazatelji poslovanja | 30.09.2016  realizacija |
| Poslovni prihodi | 317,9 |
| Operativni troškovi | 229,3 |
| EBITDA | 88,6 |
| Amortizacija | 40,8 |
| Poslovni rezultat (EBIT) | 47,8 |
| Rezultat pre poreza | 31,1 |
| Neto rezultat | 22,5 |
| Primljene subvencije | 18,7 |

\*zbirni podaci se odnose na preduzeća navedena u tabeli 20.

Realizovani rezultati poslovanja su značajno bolji, kako u odnosu na plan, tako i u odnosu na isti period prethodne godine. Neto rezultat utvrđen za prvih devet meseci je dobit u iznosu od 22,5 mlrd dinara. Najveći uticaj na sve posmatrane veličine ima JP „Elektroprivreda Srbijeˮ, kao najveće javno preduzeće po svim parametrima. Ovo preduzeće je za prvih devet meseci ostvarilo dobit u visini od 15,3 mlrd dinara.

*Uplata dobiti u budžet Republike*

Uplata dobiti od strane javnih preduzeća i dividende društava kapitala u kojima država ima vlasništvo predstavljaju značajan deo neporeskih prihoda. Od uspešnosti poslovanja ovih preduzeća zavisi i visina prihoda budžeta po ovom osnovu. Uplata redovne dobiti i dividendi je redovan budžetski neporeski prihod, dok se uplate iz neraspoređene dobiti tretiraju kao prihod sa jednokratnim karakterom i ne predstavljaju trajni izvor prihoda.

Prihodi budžeta po osnovu uplate dobiti javnih preduzeća, kako redovne, tako i iz neraspoređene dobiti prethodnih godina, u 2015. godini iznosila su 1,1% ukupnih budžetskih prihoda. Budžetom za 2015. godinu, određeno je da su republička javna preduzeća dužna da uplate u budžet 50% od ostvarene dobiti u prethodnoj godini. Ista obaveza postoji i za društva kapitala za pripadajući deo dobiti državi kao jednom od vlasnika. Pored redovne dobiti Vlada je zahtevala isplatu neraspoređene dobiti koja potiče iz perioda pre 2013. godine, do iznosa koji ne bi ugrozio redovno poslovanje javnih preduzeća. Po ovom osnovu (dobit javnih preduzeća) u budžet je u 2015. godini uplaćeno oko 6,5 mlrd dinara.

Tabela 22. Neto dobit JP uplaćena u budžet, u mlrd dinara

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 2014 | 2015 |
| Uplata tekuće dobiti | 4,9 | 4,1 |
| Uplata neraspoređene dobiti | - | 6,5 |
| Ukupno | 4,9 | 10,6 |
| % od ukupnih prihoda budžeta | 0,5 | 1,1 |
| % od BDP | 0,1 | 0,3 |

Izvor: MFIN

Obaveza za javna preduzeća da uplate najmanje 50% dobiti ostvarene u prethodnoj godini propisana je i Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu. Samo po ovom osnovu planirana je uplata u budžet u 2016. godini u iznosu od oko 5 mlrd dinara. Prvobitni plan je premašen i u budžet je zaključno sa septembrom uplaćeno 5,5 mlrd dinara.

Ublažavanje potencijalnih rizika, koji nastaju kao posledica poslovanja javnih preduzeća, obuhvata niz mera vezanih za odgovornost, profitabilnost i transparentnost u poslovanju ovih preduzeća. Naime, početkom 2016. godine je usvojen novi Zakon o javnim preduzećima koji će ojačati strukturu upravljanja i odgovornosti javnih preduzeća. Procesi restrukturiranja pokrenuti su u JP EPS, JP „Srbijagasˮ i „Železnice Srbije” a.d, pri čemu će od uspešnosti samog procesa restrukturiranja i brzine sprovođenja usvojenih mera zavisiti efikasnost poslovanja u budućnosti.

*Bankarski sistem i osiguranje depozita*

Osiguranje depozita je mehanizam očuvanja finansijske stabilnosti i zaštite deponenata. Sistem osiguranja depozita obezbeđuje da se svakom zaštićenom deponentu isplati celokupan iznos uloga u svakoj banci do osiguranog iznosa od 50.000 evra u slučaju stečaja ili likvidacije banke. Osiguranje depozita regulisano je Zakonom o osiguranju depozita.

U sistemu osiguranja depozita Republika Srbija je ultimativni garant isplate osiguranih depozita. U svrhu obezbeđivanja sredstava za osiguranje depozita Agencija naplaćuje premiju osiguranja depozita od banaka za račun Fonda za osiguranje depozita, upravlja imovinom fonda i isplaćuje depozite do osigurane sume u slučaju stečaja ili likvidacije banke. U slučaju nedostajućih sredstava u fondu za osiguranje depozita, Republika Srbija obezbeđuje isplatu bilo sredstvima iz budžeta, bilo davanjem garancije za zaduživanje Agencije za osiguranje depozita.

Garancija isplate osiguranih depozita od strane države, bilo direktno sredstvima iz budžeta, ili indirektno izdavanjem garancija za zaduživanje Agencije za osiguranje depozita, izvor je fiskalnih rizika i mogućih fiskalnih troškova. U 2014. godini upravo je došlo do ostvarenja ovakvog fiskalnog rizika kada je država obezbedila nedostajuća sredstva za isplatu osiguranih depozita Univerzal banke.

Umanjenje fiskalnih rizika po ovom osnovu zavisi od stabilnosti i održivosti bankarskog sistema. Nadzor nad bankarskim sistemom, obazrivost u plasiranju sredstava i unapređenje kvaliteta imovine banaka su osnovni stubovi stabilnog bankarskog sistema.

Reforma propisa koji uređuju srpski finansijski sistem, sprovedena februara 2015. godine. Jedna od karakteristika te reforme jeste i prenos nadležnosti praćenja rezultata poslovanja i rada organa upravljanja u bankama, društvima za osiguranje i drugim finansijskim institucijama čiji je akcionar Republike Srbije, kao i organizovanje i sprovođenje postupka prodaje akcija u njima, sa Agencije za osiguranje depozita na Ministarstvo finansija, počev od 1. aprila 2015. godine. Takođe, reformom propisa je u domaću regulativu transponovana i Direktiva o restrukturiranju banaka (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD) i funkcija restrukturiranja banaka poverena je NBS.

Ostvareni rezultati bankarskog sektora Srbije na kraju četvrtog tromesečja 2015. godine ukazuju na trend umerenog oporavka profitabilnosti banaka. Na kraju 2015. godine na nivou bankarskog sektora Srbije je ostvaren pozitivan neto finansijski rezultat pre oporezivanja u iznosu od 9,7 mlrd dinara, što je za 6,2 mlrd dinara više od iznosa neto dobitka pre oporezivanja ostvarenog u prethodnoj godini.

Bankarski sektor u Srbiji je adekvatno kapitalizovan, kako sa stanovišta ostvarenog nivoa pokazatelja adekvatnosti kapitala, tako i sa stanovništva strukture regulatornog kapitala. Na kraju četvrtog tromesečja 2015. godine pokazatelj adekvatnosti kapitala za bankarski sektor Srbije iznosi 20,89%, što je daleko iznad regulatornog minimuma (12%), kao i minimuma po Bazelskim standardima (8%).

Ostvareni rezultati bankarskog sektora Srbije na kraju drugog tromesečja 2016. godine ukazuju na nastavak trenda poboljšanja profitabilnosti banaka. Na dan 30. jun 2016. godine na nivou bankarskog sektora Srbije je ostvaren pozitivan neto finansijski rezultat pre oporezivanja u iznosu od 20,4 mlrd dinara, što je za 3,5 mlrd dinara više od iznosa neto dobitka pre oporezivanja ostvarenog u istom periodu prethodne godine.

Jedan od ograničavajućih faktora rasta kreditne aktivnosti predstavlja i relativno visok nivo problematičnih kredita. U avgustu 2015. godine usvojena je Strategija za rešavanje problematičnih kredita koja se sprovodi implementacijom dva akciona plana jedan pripremljen od strane Vlade i jedan pripremljen od strane NBS, u cilju spuštanja nivoa problematičnih kredita. Ključne oblasti implementacije podrazumevaju jačanje kapaciteta banaka za rešavanje problematičnih kredita, unapređenje regulative za procenu vrednosti sredstava obezbeđenja, razvoj tržišta problematičnih kredita i dr.

Implementacija mera za rešavanje pitanja problematičnih kredita daje rezultate. Ukupni bruto problematični krediti bankarskog sektora su tokom drugog tromesečja 2016. godine smanjeni za 2,2 mlrd dinara i na kraju juna iznose 404,3 mlrd dinara. Smanjenje bruto po osnovu naplate iznosilo je 19,0 mlrd dinara a po osnovu ustupanja 5,1 mlrd dinara. Implementacija mera iz Strategije za rešavanje problematičnih kredita značajno je uticala na izmenu profila transakcija ustupanja problematičnih kredita. Relativno je povećan obim ustupanja problematičnih kredita i primetno je promenjena struktura lica kojima se ti krediti ustupaju (izmeštanje iz bankarskog sektora).

Smanjenje rizika i fiskalnih troškova povezanih sa šemom osiguranja depozita podrazumeva potpuno usaglašavanje sa evropskim standardima u ovoj oblasti.

*Ostali fiskalni rizici*

Pored navedenih fiskalnih rizika postoje i druge okolnosti koje ukoliko se realizuju mogu dovesti do fiskalnih troškova. Za pojedine rizike ne postoje sistematizovani podaci, ali imajući u vidu da su se pojedini ostvarili u bližoj prošlosti može se sagledati veličina njihovog uticaja na javne finansije. Samo njihovo identifikovanje pomaže sagledavanju mogućih uticaja na fiskalnu poziciju zemlje u narednom periodu.

Postoje značajni fiskalni rizici po osnovu sudskih odluka, domaćih i međunarodnih sudova, kazni, naknadi štete od strane državnih organa. Republika Srbija je po osnovu sudskih odluka u periodu 2009–2015. godine iz budžeta platila 47 mlrd dinara. Dug vojnim penzionerima koji je preuzet u 2015. godini u iznosu od 10 mlrd dinara, iako po sudskoj odluci nije evidentiran na ovim računima, računovodstveno je tretiran kao otplata duga, dok je u izveštajima o fiskalnim agregatima opšte države raspoređen kao rashod za socijalnu zaštitu (penzije). Nezavisno od načina evidentiranja ovaj rashod predstavlja realizovan fiskalni rizik po osnovu sudskih presuda. Potencijalne obaveze mogu proisteći i iz presuda međunarodnog suda u Strazburu po osnovu tužbi radnika nekadašnjih društvenih preduzeća (za neisplaćene plate i doprinose), za isplatu stare devizne štednje građanima Bosne i Hercegovine i dr.

Stalno prisutan rizik od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa obavezuje ulaganje u programe prevencije kako bi se umanjili potencijalni fiskalni troškovi za otklanjanje štete nastale po tom osnovu. Srbija se u 2014. godini suočila sa katastrofalnim posledicama poplava. Ukupna šteta (sa gubicima) procenjena je na više od 1,7 mlrd evra. U skladu sa Zakonom o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji sredstva za obnovu obezbeđivala su se iz budžetskih izvora, na svim nivoima vlasti, donacija, priloga i poklona, zaduživanjem, finansijskom pomoći EU i dr. Za obnovu su obezbeđena bespovratna sredstva u iznosu od 220,7 mil. evra i oko 300 mil. američkih dolara sredstava iz kredita Svetske banke. Imajući u vidu stalno prisutne rizike od elementarnih nepogoda, smanjenje fiskalnih rizika koji mogu nastati po ovom osnovu podrazumeva ulaganje u preventivne programe. Vlada je u decembru 2014. godine usvojila Nacionalni program za upravljanje rizicima od elementarnih nepogoda, koji će biti realizovan u saradnji sa Svetskom bankom, UN i EU. Za realizaciju programa prevencije obezbeđeno je, do sada, 70 mil. evra.

* Ciklično prilagođeni fiskalni bilans

Ciklično prilagođeni fiskalni bilans je fiskalni bilans iz koga je isključen izolovani uticaj privrednog ciklusa, a identitet od koga se polazi je sledeći:

B = CB + CAB

Deo fiskalnog bilansa (B) koji se automatski prilagođava cikličnim fluktuacijama naziva se ciklično prilagođeni fiskalni bilans (CAB), a cilj ove procedure je izolovanje ciklične komponente fiskalnog bilansa (CB) koja je rezultat dejstva proizvodnog jaza. Stvarni fiskalni bilans biće jednak ciklično prilagođenom u slučaju da je proizvodni jaz jednak nuli, tj. ako je stopa rasta realnog BDP jednaka potencijalnoj.

Za ocenjivanje ciklično prilagođenog deficita korišćen je pristup OECD i to dezagregirani pristup, što podrazumeva ocenjivanje elastičnosti pojedinačnih kategorija ciklično osetljivih prihoda i rashoda. U analizu je uključena i ocena strukturnog primarnog bilansa, dobijena korekcijom ciklično prilagođenog primarnog bilansa za prihode i rashode koji su ocenjeni kao jednokratni i nestrukturni. Dobijeni rezultati i njihovo tumačenje u velikoj meri zavise od dužine korišćene serije u ekonometrijskoj oceni elastičnosti, pouzdanosti statističkih podataka, postojanja strukturnih lomova u seriji, promena metodologije i obuhvata. U praksi se koriste raznovrsni alati za ocenu proizvodnog jaza, teorijski metodi (*Cobb-Douglas* proizvodna funkcija) i različiti ekonometrijski filteri (*Hodrick-Prescott, Band-Pass, Kalman* itd.). Izbor određenog metoda zavisi od dostupnosti, kvaliteta i dužine serije podataka itd. Svaki od navedenih metoda može da proizvede u manjoj ili većoj meri drugačije rezultate, kako u pogledu veličine, vremenske dinamike tako i samog predznaka proizvodnog jaza. U svakom slučaju proizvodni jaz nije veličina koja se može objektivno izračunati, već samo oceniti, pri čemu je za pravilnu analizu pored navedenih metoda, potrebno iskoristiti postulate ekonomske teorije i raspoložive informacije o ekonomskim kretanjima. Ocena cikličnog fiskalnog rezultata je stoga pod velikim uticajem izbora metoda i načina za ocenu proizvodnog jaza. I pored toga, ciklično prilagođeni fiskalni bilans je nezamenljiv alat u ekonomskoj analizi i oceni trajne fiskalne pozicije zemlje. Za potrebe ove analize korišćen je proizvodni jaz dobijen upotrebom *Hodrick-Prescott* filtera.

Ciklično prilagođeni odnosno strukturni fiskalni rezultat je najbolja mera ocene ukupne fiskalne pozicije zemlje. Uticaj ciklusa na fiskalna kretanja nije u potpunosti moguće isključiti, a kao što je rečeno svaka od primenjivanih metoda za ocenu proizvodnog jaza daje nešto drugačije rezultate. Ipak, jedino se na ovaj način može sagledati kako poreski sistem i politika rashoda trajno utiču na fiskalnu poziciju zemlje. Analiza ciklusa pruža mogućnost objektivnog sagledavanja trenutne fiskalne pozicije zemlje, i omogućava nosiocima ekonomske politike pravovremenu reakciju.

Primarni fiskalni bilans isključuje rashode za kamate kao oblik neproduktivnog rashoda bez dejstva na kretanja u realnom sektoru, a kretanje ciklično prilagođenog primarnog bilansa koristi se za ocenu karaktera fiskalne politike. Veličina rashoda za kamate u praksi često ima kontraciklično dejstvo usled efekta istiskivanja privatnog sektora sa tržišta kapitala. Fiskalni impuls dobijen je kao razlika između ciklično prilagođenog primarnog bilansa u tekućoj i prethodnoj godini. Pri tome, pozitivan predznak označava ekspanzivan, a negativan predznak restriktivan karakter fiskalne politike. Na grafikonu Karakter i efekti fiskalne politike u periodu 2006–2019. godine mogu se uočiti periodi ekspanzivne i restriktivne fiskalne politike, kao i veličina samog impulsa. Fiskalni impuls predstavlja relativnu promenu bilansa, i ima za cilj da analizira dejstvo fiskalne politike na kretanje proizvodnog jaza i ocenu fiskalnih multiplikatora.

Tabela 23. Fiskalni bilans i komponente za obračun ciklično prilagođenog bilansa u periodu 2005–2019. godine, % BDP\*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Proizvodni jaz | Fiskalni  bilans | Primarni fiskalni bilans | Ciklična komponentna fiskalnog bilansa | Ciklično  prilagođeni fiskalni bilans | Ciklično  prilagođeni primarni fiskalni bilans | Strukturni primarni fiskalni bilans\*\* | Karakter fiskalne politike - fiskalni impuls |
| 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 |

\* Za period od 2016 - 2019. godine prikazane su projektovane vrednosti.

\*\* Strukturni primarni bilans dobijen isključivanjem procenjenih jednokratnih prihoda i rashoda. Rezultati koji prikazuju promenu strukturnog primarnog deficita ne isključuju eksplicitno efekte povećanja efikasnosti naplate prihoda, pa ocena strukturnog prilagođavanja u 2015. i 2016. godini se delimično razlikuje od prethodno prikazanih efekata.

Izvor: MFIN

Pozitivan efekat privrednog ciklusa vidljiv je u 2007, 2008. i 2013. godini, gde je prisutan pozitivan proizvodni jaz. Dejstvo ciklusa je takvo da dovodi do fiskalnog rezultata koji je bolji nego što bi bio da je privreda bila na putanji potencijalnog rasta. Obrnuto, u periodu najizraženije krize od 2009. do 2012. godine uticaj ciklusa je negativan, proizvodni jaz beleži negativne vrednosti, a stvarni fiskalni bilans je viši nego ciklično prilagođeni. U 2014. i 2015. godini, proizvodni jaz dostiže relativno visoke negativne vrednosti koji se nakon toga smanjuju, a nakon 2017. godine proizvodni jaz se zatvara.

Ciklično prilagođen primarni deficit se smanjuje od 2012. godine. U 2015. godini fiskalni bilans dostiže najnižu vrednost u poslednjih nekoliko godina i konačno u 2016. godini ostvariće se primarni suficit. Strukturne promene u poreskom i u sistemu rashoda tokom 2012. i 2013. godine su počele da daju rezultate i proces fiskalne konsolidacije je tada efektivno počeo. Mere fiskalne konsolidacije donete tokom 2015. značajno su popravile fiskalnu poziciju zemlje. Kada se u analizu uključi strukturni primarni bilans mogu se izolovati, pre svega, jednokratni efekti na strani rashoda iako u pojedinim godinama nisu beznačajni ni jednokratni efekti na prihodnoj strani. Strukturni primarni bilans ocenjen na ovaj način je efikasan alat za konačnu ocenu fiskalne pozicije, a posebno u periodu od 2014. do 2016. godine kada je fiskalna pozicija značajno poboljšana.

\* Za period od 2017 - 2019. godine prikazane su projektovane vrednosti.

\* Za period od 2017 - 2019. godine prikazane su projektovane vrednosti.

Kontraciklična politika je vođena tokom 2012. godine, tokom trajanja krize, imajući u vidu relativno ekspanzivnu fiskalnu politiku u uslovima visokog negativnog proizvodnog jaza i obrnuto u 2013. godini. Ekonomska logika na prvi pogled nalaže ovakvo ponašanje, iako je ono uglavnom posledica strukture poreskog i sistema javnih rashoda, tj. pod uticajem dejstva automatskih stabilizatora. Ipak, ako ekspanzivna politika za rezultat nema ubrzanje rasta, i kada se samo merama fiskalne politike ne mogu ukloniti dubinski razlozi za postojanje negativnog proizvodnog jaza, produbljuju se i stvarni i ciklično prilagođeni bilans, a javni dug ulazi u fazu ekspanzije. Ovo je čest slučaj u situacijama kad su vrednosti fiskalnih multiplikatora niske, kakav je slučaj u Srbiji.

Mere koje su usvojene u prethodnom periodu, kao i mere fiskalne konsolidacije sprovedene tokom 2015. godine, uticale su na strukturno unapređenje fiskalne pozicije zemlje. Negativan fiskalni impuls u 2016. godini delimično je ublažen relaksacijom fiskalne politike u vidu povećanja penzija i dela zarada u javnom sektoru. U periodu od 2016. do 2019. godine efekti reforme javnog sektora, završetak procesa restrukturiranja i ukidanje pojedinih subvencija imaće za rezultat trajne uštede na rashodnoj strani. Istovremeno, otvara se prostor za dalju relaksaciju fiskalne politike prvo na rashodnoj, a nakon toga i na prihodnoj strani.

Negativan proizvodni jaz nije onemogućio uspešno sprovođenje fiskalne konsolidacije u periodu od 2014. do 2016. godine. Određeni unutrašnji i spoljni faktori su ublažili efekte fiskalne konsolidacije. Kao najvažniji faktori mogu se navesti: 1) značajno poboljšanje efikasnosti naplate poreskih prihoda, 2) naplata jednokratnih neporeskih prihoda koji su u velikoj meri neutralisali izdvajanja po osnovu jednokratnih rashoda, 3) povoljno međunarodno okruženje (cena nafte, ekonomski rast spoljnotrgovinskih partnera, politika ECB), 4) akomodirajuća monetarna politika NBS, 5) relativno niske vrednosti fiskalnih multiplikatora.

U periodu 2017–2019. godine, fiskalni impuls je praktično neutralan. Određeni minimalan stepen restriktivnosti potiče od poboljšanja efikasnosti naplate na centralnom i lokalnom nivou. Približavanje ostvarenih stopa rasta potencijalnom nivou u znatnoj meri smanjuje potrebu za restriktivnom fiskalnom politikom. U kontekstu stabilizacije nivoa javnog duga, efekti mera u posmatranom periodu, dovode do njegove stagnacije i blagog pada, ali za ozbiljnije smanjenje učešća javnog duga u BDP neophodno je održavanje postignutih efekata fiskalne konsolidacije i nakon 2018. godine. Realni rast BDP iznad potencijalnog u dužem roku omogućio bi da taj proces bude olakšan.

* Program za smanjenje duga

U skladu sa principom fiskalne odgovornosti, ukoliko dug opšte države pređe 45% BDP, Vlada je dužna da predloži mere kojima će se dug približiti ciljanom nivou i vratiti u održive okvire. Istovremeno, Paktom za stabilnost i rast je propisana gornja granica učešća javnog duga u BDP od 60%, kao i obaveza za zemlje članice EU da zvaničnim dokumentom predstave kredibilan plan dostizanja propisanog nivoa zadovoljavajućom brzinom, ukoliko je ova granica prekoračena.

U periodu od 2008. do 2014. godine deficit opšte države porastao je sa 2,6% na 6,6% BDP, dok je istovremeno javni dug ušao u eksplozivnu putanju rasta, pri čemu je odnos duga i BDP više nego udvostručen. Ekonomska kriza koja je započela krajem 2008. godine imala je za posledicu pad ili usporenje rasta budžetskih prihoda i rast rashoda kojima se ublažavaju posledice krize. U uslovima izostanka ili nedovoljnog nivoa strukturnih mera došlo je do uvećanja godišnjeg nivoa fiskalnog deficita. Javni dug sa oko 30% BDP krajem 2008. godine je dostigao 71,8% BDP na kraju 2014. godine. Mere fiskalne konsolidacije usvojene krajem 2012. i tokom 2013. godine delimično su ublažile ovaj trend, ali je nivo javnog duga i dalje značajno rastao.

Smanjivanje primarnog deficita u periodu od 2012–2014. godine nije bilo dovoljno da stabilizuje učešće nivoa javnog duga u BDP. Efekti prvog talasa fiskalne konsolidacije, koja se odnosila uglavnom na prihodnu stranu izostali su, usled povećanog obima sive ekonomije. Nivo javnog duga, a naročito dinamika njegovog kretanja u prethodnom periodu, nisu bili fiskalno održivi. Na rashodnoj strani, visoke kamate i određeni jednokratni rashodi dalje pogoršavaju fiskalnu poziciju.

Mere fiskalne konsolidacije započete tokom 2015. godine spustile su primarni deficit na 0,5% BDP i usporile rast javnog duga. Primarni suficit biće ostvaren u 2016. godini a putanja javnog duga preokrenuta.

Smanjenje javnog duga u BDP što je primarni cilj programa fiskalne konsolidacije ostvariće se godinu dana ranije nego što je bilo predviđeno aranžmanom sa MMF. Predviđeno je da učešće nivoa javnog duga dostigne 74,6% BDP u 2016. godini naspram 76% BDP na kraju 2015. godine. Pored primarnog suficita, ubrzanje privrednog rasta uticaće pozitivno na kretanje učešća javnog duga u BDP.

Fiskalni deficit, iako presudan, nije jedini faktor koji utiče na visinu javnog duga i stoga je neophodno sprovesti mere koje dodatno unapređuju upravljanje i održivost javnog duga:

* ograničenje izdavanja novih garancija;
* ograničenje zaključivanja novih projektnih zajmova u slučajevima da prethodno odobreni zajmovi nisu efikasno korišćeni;
* otkup jednog dela skupog duga korišćenjem sredstava iz povoljnijih zajmova ili privatizacionih prihoda ukoliko za to postoje mogućnosti;
* identifikacija i bolje upravljanje fiskalnim rizicima.

U skladu sa fiskalnim pravilima neophodno je programom predvideti dinamiku spuštanja nivoa javnog duga na 45% BDP. Pored toga, program mera za smanjenje fiskalnog deficita i fiskalni okvir u periodu 2017–2019. godine, kojim je predviđen pad konsolidovanog fiskalnog deficita na 1% u 2019. godini, predstavljaju osnovni scenario i sastavni su deo ovog programa za smanjenje javnog duga. U ovom programu data je simulacija spuštanja nivoa duga na zakonski nivo do 2027. godine, dinamika dostizanja granice od 60% i pretpostavke na kojima se zasniva. Duži vremenski period prilagođavanja je nužan kako bi se umanjile negativne implikacije fiskalne konsolidacije po stanovništvo i privredu.

Pretpostavke u osnovnom scenariju su:

* fiskalno prilagođavanje u periodu nakon 2019. godine je na nižem nivou u odnosu na period 2015–2019. godine;
* dostizanje fiskalnog deficita od 0,5% BDP u 2020. godini i njegovo blago smanjenje u periodu nakon toga;
* sporiji rast fiskalnih prihoda u odnosu na nominalni BDP usled promene strukture privrede, jačanja investicione aktivnosti i rasta izvoza. Ovo važi pod uslovima da nema značajnijih promena u poreskoj politici i da se značajnije ne pogoršava obim sive ekonomije;
* bez neto prirasta izdatih garancija nakon 2019. godine;
* prosečna stopa realnog rasta BDP od 3,5% u dugom roku;
* godišnja inflacija od oko 3% prosečno u posmatranom periodu;
* realno nepromenjen kurs dinara;
* bez značajnih priliva od privatizacije u periodu 2020–2027. godine.

Tabela 24. Simulacija nivoa ukupnog duga u osnovnom scenariju do 2027. godine, % BDP

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Osnovni scenario | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Prihodi | 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 |
| Rashodi | 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 |
| pad učešća rashoda |  | -0,2 | -1,3 | -1,2 | -0,8 | -0,6 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | 0,1 |
| Fiskalni rezultat | -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 |
| Javni dug u BDP | 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 |
| BDP realni rast % | 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 |

Izvor: MFIN

Osnovni scenario pretpostavlja da se nivo javnog duga spusti na oko 60% BDP krajem 2021. godine. Zakonska granica od 45% BDP, pod datim pretpostavkama se dostiže u 2027. godini.

Na grafikonu su prikazane simulacije alternativnih scenarija kretanja javnog duga, u zavisnosti od promena određenih pretpostavki u osnovnom scenariju. Radi boljeg poređenja izvršena je varijacija samo jedne varijable, kao faktora rizika koji utiče na nivo duga. U stvarnosti su moguće mnogobrojne kombinacije kretanja različitih faktora koji deluju na javni dug.

Scenario „usporeni rast nakon 2019” podrazumeva prosečan realni rast BDP od oko 0,9% u posmatranom periodu, uz isti nivo fiskalnog deficita u odnosu na osnovni scenario. Ovo ne podrazumeva i isti nivo fiskalnog prilagođavanja jer je potrebna veća akomodacija na rashodnoj strani u situacijama kada se beleži niži privredni rast. Na kraju perioda javni dug prema ovom scenariju dostiže nivo od 54,9% BDP. Jedna od opasnosti koju nosi scenario produženog usporenog rasta, leži u tome što i pored određenog nivoa fiskalnog prilagođavanja na strani deficita, nivo javnog duga ne pada dovoljno brzo. Sa druge strane, usporeni rast putem automatskih stabilizatora, produkuje više nivoe fiskalnog deficita, pa su neophodna veća smanjenja rashoda kako bi se zadržala opadajuća putanja učešća javnog duga. Prisutan je rizik ulazaka u spiralu usporenog rasta usled visokog deficita i neophodnosti mera štednje. I pored ovih rizika, scenario omogućava postepeno smanjenje učešća javnog duga i dostizanje nivoa od 60% u 2024. godini, pri ostalim istim pretpostavkama.

Scenario „nema dalje konsolidacije nakon 2019. godine” podrazumeva popuštanje mera na smanjenju fiskalnog deficita, tako da se u posmatranom periodu ne spušta ispod 1,5% BDP. U ovom slučaju smanjenje nivoa učešća javnog duga je nešto sporije i pored prethodno sprovedenih mera fiskalnog prilagođavanja u periodu od 2015–2019. godine. Javni dug ne dostiže zakonsku granicu od 45% u posmatranom periodu, iako je njegova putanja opadajuća. Granicu od 60% učešća u ovom scenariju, javni dug dostiže dve godine kasnije u odnosu na osnovni scenario.

Scenario „više izdate garancije” podrazumeva napuštanje mere koja se odnosi na prirast neto izdatih garancija. U ovom slučaju uvedena je pretpostavka o godišnjem neto prirastu izdatih garancija od oko 0,7% BDP. Na kraju posmatranog perioda nivo javnog duga viši je za oko 6,8% BDP u odnosu na osnovni scenario. Evidentno je da se brojni pozitivni efekti mogu ostvariti boljom kontrolom i uvođenjem strožijih kriterijuma za izdavanje novih garancija.

Scenario koji kombinuje manji realni rast i zadržavanje nivoa fiskalnog deficita na 1,5% BDP ima najnepovoljniju putanju javnog duga. Pri tome jedino u ovom scenariju dug ne pada ispod 60% u posmatranom periodu. Učešće nivoa javnog duga je skoro konstantno tokom posmatranog perioda.

III. STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVNIM DUGOM OD 2017. DO 2019. GODINE

Prema Zakonu o javnom dugu, kao pravnom osnovu zaduživanja Republike Srbije, javni dug čine sve direktne obaveze Republike po osnovu zaduživanja, kao i garancije izdate od Republike za zaduživanje javnih preduzeća i lokalnih vlasti. Republika se može zaduživati u domaćoj i stranoj valuti, radi finansiranja budžetskog deficita, deficita tekuće likvidnosti, refinansiranja neizmirenog duga, za finansiranje investicionih projekata, kao i za izvršavanje obaveza po datim garancijama. Odredbama Zakona o javnom dugu naznačeno je da javni dug predstavlja bezuslovnu i neopozivu obavezu Republike Srbije u odnosu na otplatu glavnice, kamate i ostalih pripadajućih troškova.

Osnovni princip upravljanja javnim dugom predstavlja obezbeđivanje redovnog servisiranja budžetskih potreba po najnižim mogućim troškovima uz prihvatljiv nivo rizika.

Za formulisanje Strategije za upravljanje javnim dugom korišćen je kvantitativni pristup, identifikujući moguća ograničenja kroz makroekonomske pokazatelje, analizu troškova i rizika i tržišnih uslova koji utiču na upravljanje javnim dugom. U svrhu analize korišćeni su instrumenti finansiranja dostupni na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu. Strategija upravljanja javnim dugom zasniva se na principima koji definišu potrebu za transparentnim i predvidivim procesom zaduživanja, uz permanentan razvoj tržišta državnih hartija od vrednosti i prihvatljiv nivo izloženosti finansijskim rizicima.

Analizirajući moguće strategije zaduživanja, model Svetske banke Medium Term Debt Strategy Model – MTDS ukazuje da struktura zaduživanja koja se zasniva na hartijama od vrednosti emitovanim u dinarima i evrima predstavlja najbolju opciju sa aspekta troškova (rizika). Model u kome su analizirane strategije zaduživanja pokazuje da u situacijama kada se mogu obezbediti koncesionalni izvori finansiranja treba iskoristiti ta sredstva, jer se na taj način smanjuju troškovi finansiranja uz prihvatljiv rizik, čime se ostvaruje osnovni cilj upravljanja javnim dugom.

Fiskalna strategija predviđa kretanje javnog duga opšteg nivoa države u narednom periodu do 2019. godine ispod nivoa od 70% BDP sa jasnom tendencijom smanjenja nakon 2016. godine, pri čemu se u skladu sa Smernicama upravljanja javnim dugom definisanim od strane Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, u okviru Strategije upravljanja javnim dugom vrši stres-scenario analiza uticaja promene deviznog kursa domaće valute u odnosu na valute u kojima je denominovan javni dug Republike Srbije.

U poslednje četiri godine učinjen je značajan napredak u pogledu povećanja prosečne ročnosti dinarskih državnih hartija od vrednosti i smanjenja troškova finansiranja po osnovu ovog vida zaduživanja, čime je smanjena izloženost riziku refinansiranja. Strategijom upravljanja javnim dugom se definišu osnovne mere za dalji nastavak razvoja dinarskog tržišta državnih hartija od vrednosti, jer će se razvojem ovog tržišta stvoriti jedan od neophodnih preduslova za povećanje kreditnog rejtinga Republike Srbije i smanjenje izloženosti javnog duga prema deviznom riziku.

* Stanje i struktura javnog duga u periodu 2013. godine – 30. septembar 2016. godine

Na kraju septembra 2016. godine ukupno stanje javnog duga opšteg nivoa države iznosilo je 3.022,8 mlrd dinara, odnosno 72% BDP. Od toga se na direktne obaveze odnosilo 2.718,2 mlrd dinara, na indirektne obaveze 257,8 mlrd dinara, dok se 45,8 mlrd dinara odnosi na negarantovani dug jedinica lokalne vlasti i 1 mlrd dinara na negarantovani dug JP ,,Putevi Srbije”.

Tabela 25. Javni dug opšteg nivoa države Republike Srbije u periodu kraj 2013. godine – 30. septembar 2016. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016/IX |
| Javni dug (u mlrd dinara) | 2.369,0 | 2.808,2 | 3.072,3 | 3.022,8 |
| Javni dug (u mil. evra) | 20.664,5 | 23.216,0 | 25.260,1 | 24.517,6 |
| Javni dug (u mil. dolara) | 28.498,4 | 28.233,0 | 27.616,9 | 27.506,3 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

U prvih devet meseci 2016. godine primetno je smanjenje javnog duga centralnog nivoa vlasti po osnovu gotovo svih valuta u kojima je originalno denominovan. Javni dug denominovan u američkim dolarima za prvih devet meseci 2016. godine smanjen je za 0,9 miliona američkih dolara, dok se javni dug denominovan u evrima smanjio za 38,9 miliona evra, a javni dug denominovan u dinarima smanjio za 33,5 mlrd dinara u odnosu na kraj 2015. godine.

Tabela 26. Stanje javnog duga centralnog nivoa države po originalnim valutama u periodu od 2013. godine – 30. septembar 2016. godine, u milionima

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016/IX |
| Specijalna prava vučenja | 832,9 | 801,2 | 760,2 | 721,2 |
| EUR | 9.226,2 | 9.493,4 | 9.885,4 | 9.846,5 |
| USD | 7.675,6 | 8.717,8 | 8.934,6 | 8.933,7 |
| CHF | 225,7 | 199,1 | 173,2 | 146,4 |
| RSD | 466.366,6 | 588.570,0 | 668.939,4 | 635.473,8 |
| Druge valute ( u RSD) | 13.142,8 | 13.776,4 | 16.613,5 | 17.335,1 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

U skladu sa težnjom da se smanji izloženost valutnom riziku, produži ročnost i nastavi sa razvojem novih instrumenata zaduživanja na domaćem finansijskom tržištu, osnovni izvor finansiranja u periodu 2013–2016. godine su emisije dinarskih hartija od vrednosti, što je uticalo na povećanje učešća javnog duga u dinarima sa 20,5% na kraju 2013. godine na 21,4% javnog duga Republike Srbije na kraju septembra 2016. godine, odnosno sa 469,1 mlrd dinara koliko je iznosio javni dug u dinarima na kraju 2013. godine na 635,5 mlrd dinara na kraju septembra 2016. godine.

Prema podacima od 30. septembra 2016. godine, najveći deo javnog duga opšteg nivoa države Republike Srbije je i dalje denominovan u evrima i iznosi 41,3%. Zatim su najviše zastupljeni američki dolar sa 32,5% i dinar sa 21,4%. Ostatak duga je denominovan u specijalnim pravima vučenja 3,7% i ostalim valutama 1,1%.

Na dan 30. septembar 2016. godine, najveći deo javnog duga opšteg nivoa države Republike Srbije je sa fiksnom kamatnom stopom – 78,1%, dok se na javni dug sa varijabilnom kamatnom stopom odnosi 21,9% ukupnog javnog duga. Među varijabilnim kamatnim stopama najviše su zastupljeni EURIBOR i LIBOR na evro koji čine 68,4%, zatim LIBOR na američki dolar koji čini 10,8%, dok se na obaveze vezane za referentnu kamatnu stopu NBS odnosi 7,2%, a na ostale obaveze 13,6% (najvećim delom na varijabilnu kamatnu stopu za specijalna prava vučenja).

Tokom 2016. godine došlo je do daljeg pada troškova zaduživanja Republike Srbije po osnovu dinarskih i evro denominovanih hartija od vrednosti zahvaljujući padu kreditnog rizika zemlje odnosno smanjenju premije rizika, niskoj stopi inflacije i padu referentne kamatne stope NBS, koja trenutno iznosi 4%, čime je nastavljen trend započet u poslednjem kvartalu 2012. godine.

Servisiranje javnog duga Republike Srbije (centralni nivo vlasti) u periodu 2016–2019. godine

Tabela 27. Projekcije otplate kamata i glavnica do 2019. godine, u mlrd dinara

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2016p | 2017p | 2018p | 2019p |
| Glavnica | 537,5 | 686,4 | 608,0 | 580,4 |
| Kamata | 129,0 | 134,0 | 132,5 | 127,7 |
| Ukupno | 666,5 | 820,3 | 740,4 | 708,1 |
| U odnosu na javni dug na dan 30.09.2016. godine, % | 22,4 | 27,6 | 24,9 | 23,8 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Tabela 28. Projekcije otplate kamata i glavnica do 2019. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2016p | 2017p | 2018p | 2019p |
|  |  | | | |
| BDP, mlrd dinara | 4.203,5 | 4.396,7 | 4.678,1 | 4.987,5 |
| Glavnica, % BDP | 12,8 | 15,6 | 13,0 | 11,6 |
| Kamata, % BDP | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,6 |
| Ukupno, % BDP | 15,9 | 18,7 | 15,8 | 14,2 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

*Projekcija stanja javnog duga opšteg nivoa države u periodu 2016* –*2019. godine*

Imajući u vidu projektovani primarni deficit budžeta Republike Srbije za period 2016–2019. godine, uključujući i obim povlačenja kreditnih sredstava za projektno finansiranje od budžetskih korisnika, efekte promene deviznog kursa dinara prema evru i američkom dolaru, u osnovnom makroekonomskom scenariju, stanje duga centralnog nivoa države trebalo bi da bude na nivou od 65,9% BDP na kraju 2019. godine.

Tabela 29. Osnovna projekcija stanja javnog duga opšteg nivoa države do 2019. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2016p | 2017p | 2018p | 2019p |
|  |  | | | |
| BDP, mlrd dinara | 4.203,5 | 4.396,7 | 4.678,1 | 4.987,5 |
| Primarni suficit (centralni nivo vlasti), mlrd dinara | 54,6 | 64,9 | 83,1 | 91,9 |
| Kamate (centralni nivo vlasti), mlrd dinara | 129,0 | 134,0 | 132,5 | 127,7 |
| Javni dug (centralni nivo vlasti), mlrd dinara | 3.089,2 | 3.201,8 | 3.256,4 | 3.287,2 |
| Dug centralne države, % BDP | 73,5 | 72,8 | 69,6 | 65,9 |
| Negarantovani dug lokalne vlasti, % BDP | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Dug opšte države, % BDP | 74,6 | 73,9 | 70,7 | 67,0 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

U 2016. godini se očekuje pad racija koji pokazuje učešće javnog duga opšteg nivoa države u BDP na 74,6%, dok se u 2017. godini očekuje pad na 73,9%, a puni efekti fiskalne konsolidacije i preduzetih mera će dati rezultate u 2019. godini kada se očekuje pad racija na 67%. Predviđa se da će negarantovani dug lokalnog nivoa vlasti u narednom periodu biti na relativnom nivou od oko 1,1% BDP.

*Stanje javnog duga prema kriterijumima iz Mastrihta*

Važno je napomenuti da, prema nacionalnoj metodologiji, u stanje javnog duga ulaze direktne obaveze centralnog nivoa vlasti, kao i sve indirektne obaveze, odnosno garantovani dug u korist javnih preduzeća, lokalnih vlasti i drugih pravnih lica čiji je osnivač Republika Srbija. U takvo stanje ulaze sve garancije, bez obzira da li će biti plaćanja po osnovu njih u narednom periodu.

S obzirom na to da je jedan od glavnih ekonomskih i političkih ciljeva Republike Srbije priključenje EU, kao preduslov se nameće usklađivanje domaće metodologije u skladu sa evropskim standardima. Iz tog razloga, stanje javnog duga se analizira redovno i na osnovu kriterijuma postavljenih Ugovorom iz Mastrihta, koji predstavlja sistematizovane smernice u cilju održivosti javnog duga i fiskalnog sistema, odnosno makroekonomske stabilnosti. Prema ovim kriterijumima, u stanje javnog duga treba uključiti, pored direktnih obaveza centralnog nivoa vlasti i negarantovani dug lokalnih vlasti, ali isključiti dug po osnovu direktnih i indirektnih obaveza za koje se od strane Republike (centralnog nivoa vlasti) ne vrše plaćanja.

Ovaj dug se meri po nominalnoj vrednosti jednakoj ugovorenim iznosima duga koji Vlada treba da vrati kreditorima o roku dospeća, što znači da javni dug nije pod uticajem promene tržišnih prinosa i isključuje neplaćenu obračunsku kamatu.

Tabela 30. Struktura i projekcija stanja javnog duga prema Mastriht kriterijumu do 2019. godine, u mlrd dinara

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2015 | IX 2016. | 2016p | 2017p | 2018p | 2019p |
|  |  | |  | |  | |
| Ukupne direktne obaveze | 2.626,5 | 2.615,0 | 2.707,5 | 2.828,4 | 2.869,0 | 2.898,9 |
| Garantovani dug | 187,1 | 161,4 | 149,0 | 116,2 | 91,2 | 73,0 |
| Ostali dug sektora države | 1,4 | 1,0 | 0,7 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Dug lokalne vlasti | 81,9 | 75,9 | 77,1 | 78,5 | 80,0 | 81,7 |
| Dug institucija socijalnog osiguranja | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Javni dug Republike Srbije | 2.896,9 | 2.853,2 | 2.934,3 | 3.023,5 | 3.040,7 | 3.054,0 |
| Javni dug Republike Srbije, % BDP | 71,6 | 67,9 | 69,8 | 68,8 | 65,0 | 61,2 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

*Principi upravljanja javnim dugom*

Prema Zakonu o javnom dugu, primarni cilj zaduživanja Republike Srbije i upravljanja javnim dugom je da se osiguraju sredstva potrebna za finansiranje budžetskih izdataka, sa minimalnim troškovima finansiranja na srednji i dugi rok i prihvatljivim nivoom rizika. Minimizacija dugoročnih troškova servisiranja javnog duga je ograničena strukturom duga i ostvarivanje smanjenja troškova će biti uslovljeno nizom faktora i rizika. Na osnovu toga, Strategija upravljanja javnim dugom Republike Srbije definiše sledeće opšte ciljeve i principe:

1) Potrebno je osigurati finansiranje fiskalnog deficita i redovno servisiranje obaveza po osnovu javnog duga Republike Srbije;

2) Potrebno je definisati prihvatljiv nivo rizika koji treba da bude određen u uslovima ciljane strukture portfolija duga u smislu valutne strukture duga, strukture kamatnih stopa, strukture ročnosti i strukture duga prema instrumentima;

3) Potrebno je razvijati tržišta državnih hartija od vrednosti koje se emituju na domaćem i međunarodnom tržištu, kako bi razvijeno tržište pomoglo u smanjenju troškova zaduživanja u srednjem i dugom roku;

4) Potrebno je omogućiti transparentnost i predvidivost procesa zaduživanja.

Strategija upravljanja javnim dugom treba da bude podržana i konzistentna sa opštim Vladinim srednjoročnim makroekonomskim i fiskalnim okvirom.

Strategija upravljanja javnim dugom u narednom srednjoročnom periodu baziraće se na finansiranju izdataka budžeta Republike Srbije pretežno putem emisije državnih hartija od vrednosti na domaćem i međunarodnom tržištu kapitala. Tržište državnih hartija od vrednosti je još uvek u razvoju i jedan od principa upravljanja javnim dugom je nužnost postojanja fleksibilnosti, kako bi finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije bilo obezbeđeno. Fleksibilnost će se ogledati u domenu izbora tržišta na kome će se vršiti zaduživanje, valute zaduživanja i instrumenta finansiranja. Izbor strukture finansiranja uzimaće u obzir trenutno stanje i trend razvoja domaćeg i međunarodnog finansijskog tržišta (nivo kamatnih stopa, premije rizika, krivu prinosa, devizne kurseve referentnih valuta) i prihvatljiv nivo izloženosti finansijskim rizicima.

Cilj je da se u narednom dugoročnom periodu finansiranje obavlja pre svega emitovanjem dinarskih hartija od vrednosti na domaćem tržištu. Trenutna situacija upućuje na to da, uprkos čvrstoj odlučnosti ka razvoju domaćeg tržišta državnih hartija od vrednosti, jedan deo finansiranja mora biti obezbeđen na međunarodnom finansijskom tržištu u srednjoročnom periodu. Smernice za finansiranje na međunarodnom tržištu u ino-valuti, obezbeđivanje pristupa velikom broju investitora na različitim delovima međunarodnog finansijskog tržišta i zaduživanje u ino-valuti (u meri u kojoj je to moguće) definiše se u skladu sa otplatama duga denominovanog u stranoj valuti.

Pozajmljivanje u stranoj valuti, kao npr. u američkim dolarima, za sobom povlači i devizni rizik usled promene kurseva dinar – evro i evro – američki dolar, te je iz tog razloga neophodno razmotriti i koristiti mogućnost hedžinga ukoliko se pozajmljivanje ne vrši u dinarima.

Politika upravljanja javnim dugom mora da uzme u obzir dugoročnu perspektivu, ali se odluka o finansiranju budžetskih izdataka mora donositi godišnje. Odluka o godišnjem zaduživanju se donosi u okviru zakona o budžetu za određenu fiskalnu godinu. U zavisnosti od promene osnovnih fiskalnih agregata moguća je korekcija plana zaduživanja tokom fiskalne godine.

Finansijski rizici i mere za upravljanje finansijskim rizicima

Finansijski i fiskalni rizici mogu dovesti do većeg rasta javnog duga nego što ga predviđa osnovni scenario. Rizici koji su prisutni i koji mogu da dovedu do rasta zaduženosti i troškova servisiranja javnog duga su: rizik refinansiranja, devizni rizik, tržišni rizik (rizik kamatnih stopa, rizik inflacije), rizik likvidnosti, kreditni i operativni rizici i rizici vezani za distribuciju troškova servisiranja (struktura duga, koncentracija obaveza).

U cilju smanjenja izloženosti finansijskim rizicima potrebno je sprovoditi sledeće mere:

* rizik refinansiranja
* povećanje učešća srednjoročnih i dugoročnih finansijskih instrumenata denominovanih u dinarima na domaćem finansijskom tržištu;
* ravnomerna raspodela obaveza po osnovu javnog duga na godišnjem nivou i tokom fiskalne godine u narednom dugoročnom periodu;
* produžavanje prosečne ročnosti duga koji se emituje u hartijama od vrednosti;
* devizni rizik
* nastojanje da se smanji učešće duga denominovanog u ino-valuti uz uvažavanje troškova novog duga (troškovi dinarizacije duga);
* korišćenje finansijskih derivata u cilju limitiranja efekata promene kurseva referentnih valuta;
* nastojanje da spoljni dug bude pretežno u evrima i da se dolarski dug koristi samo ako je finansiranje na međunarodnom tržištu u američkim dolarima jeftinije uz korišćenje finansijskih derivata za limitiranje rizika;
* tržišni rizik (rizik kamatnih stopa, rizik inflacije)
* nastojanje da se produži prosečna ročnost domaćeg duga u dinarima;
* emitovanje indeksiranih obveznica (indeksacija kamatnih stopa);
* nastojanje da rizik po osnovu kamatnih stopa na spoljni dug ne ugrožava dugoročni cilj minimizacije troškova javnog duga;
* rizik likvidnosti
* permanentno održavanje nivoa gotovine na računima Republike Srbije na nivou koji omogućava nesmetano finansiranje obaveza u minimumu od četiri meseca i na nivou koji omogućava apsorpciju eventualnih manjih priliva po osnovu zaduživanja u odnosu na plan;
* adekvatno upravljanje slobodnim gotovinskim sredstvima na računima Republike Srbije u skladu sa principima *asset-liability management* u skladu sa mogućnostima;
* konsolidacija, pored dinarskih, i deviznih sredstava u okviru konsolidovanog sistema trezora koji se vodi kod NBS i korišćenje deviznih sredstava za aktivno upravljanje sa likvidnošću i na deviznom računu izvršenja budžeta;
* kreditni i operativni rizici
* sprovođenje transakcija sa finansijskim derivatima samo sa finansijskim institucijama koje imaju visok kreditni rejting;
* korišćenje finansijskih instrumenata koji limitiraju kreditni rizik;
* davanje garancija i odobravanje novog duga lokalnim vlastima i javnim preduzećima samo ako postoji adekvatna analiza o relativno niskom stepenu verovatnoće da se realizuje garancija u srednjoročnom periodu;
* uvođenje adekvatne kontrole u svim poslovnim aktivnostima u Upravi za javni dug i unapređenje znanja zaposlenih, za šta je potrebno povećati limit broja zaposlenih i odobriti adekvatna budžetska sredstva;
* kreiranje novog informacionog sistema za praćenje javnog duga i operacija sa njim;
* rizici vezani za distribuciju troškova servisiranja
* adekvatno planiranje zaduživanja na godišnjem nivou i ravnomerna raspodela u narednim godinama i tokom fiskalne godine, kako bi se izbegao rizik velike koncentracije obaveza za refinansiranje;
* izbegavanje koncentracije obaveza po osnovu javnog duga na mesečnom nivou, koji ne bi mogao biti amortizovan slobodnim novčanim sredstvima na računima Republike Srbije.

*Analize korišćene prilikom izrade Strategije za upravljanje javnim dugom*

Uprava za javni dug je koristila kvantitativni pristup za formulisanje Strategije za upravljanje javnim dugom, identifikujući moguća ograničenja kroz makroekonomske pokazatelje, analizu troškova i rizika i tržišnih uslova koji utiču na upravljanje javnim dugom. Prilikom analiziranja troškova i rizika razmatraju se sve izvodljive alternative finansiranja. Udeo svakog instrumenta u ukupnim potrebama za finansiranjem u datoj godini određen je u skladu sa ciljevima Strategije.

U svrhu analize korišćeni su dole opisani instrumenti dostupni na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu.

Izvori finansiranja denominovani u stranoj valuti

* Zajmovi stranih vlada i međunarodnih finansijskih institucija - prikazani kao instrumenti denominovani u evrima ili američkim dolarima, sa fiksnom ili varijabilnom kamatnom stopom;
* Domaći dug denominovan u evrima iskazan kroz dva instrumenta – državni zapisi i državne obveznice emitovane na domaćem finansijskom tržištu;
* Evroobveznica (*Eurobond*) - emitovana u evrima ili američkim dolarima na međunarodnom finansijskom tržištu.

Izvori finansiranja u domaćoj valuti

Sve državne hartije od vrednosti denominovane u dinarima grupisane su u nekoliko grupa, i to u kratkoročne državne zapise (sa rokovima dospeća do 53 nedelje), dvogodišnje, trogodišnje i dugoročne (petogodišnje, sedmogodišnje i desetogodišnje) državne obveznice.

*Buduće tržišne kamatne stope i scenario analiza*

Prilikom izrade srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2017–2019. godine korišćene su kvantitativne analize troškova i rizika zasnovane na različitim scenarijima i projekcijama.

Polazi se od osnovnog scenarija koji se bazira na najviše verovatnim tržišnim uslovima. Zatim, identifikovane su tri grupe tržišnih varijabli: devizni kurs, kamatne stope na međunarodnom tržištu i kamatne stope na dinare. Buduće tržišne stope mogu se izvesti analizom dostupnih predviđanja pariteta kupovne snage ili predviđanjem pariteta kamatnih stopa. Pretpostavljeno je kretanje kursa dinara u odnosu na evro i u odnosu na američki dolar u skladu sa makroekonomskim okvirom u posmatranom periodu i zadržan je relativno stabilan odnos evra i američkog dolara, kako bi se dobila čista slika datog efekta primenjenog šoka. U šokovima su testirani efekti promena tržišnih kamatnih stopa. Pristup za dinarske kamatne stope zasniva se na trenutnim stopama prinosa ostvarenim tokom 2016. godine.

Nakon definisanja osnovnog scenarija, u cilju stres testiranja odabrane su još tri vrste scenarija – šokova.

Deprecijacija dinara u odnosu na američki dolar od 15%. Pri ovoj vrsti šoka ne menja se odnos evra i dinara u projekciji. Ovakav scenario ima veliki uticaj na javni dug Republike Srbije zbog udela duga denominovanog u američkim dolarima koji je na kraju septembra 2016. godine činio 33% javnog duga centralnog nivoa vlasti Republike Srbije.

Deprecijacija dinara u odnosu na sve valute od 15%. U ovom scenariju odnos evra i američkog dolara bi ostao stabilan, dok bi samo dinar deprecirao u odnosu na obe valute. Makroekonomske okolnosti za takav scenario bi se odnosile na veliki tekući deficit platnog bilansa i nizak priliv stranih direktnih i portfolio investicija.

Povećanje kamatnih stopa na međunarodnom tržištu. Trenutne kamatne stope u svetu su na istorijski niskom nivou. Ukoliko dođe do oporavka svetske ekonomije kamatne stope će se verovatno povećati za oko 2 p.p. u srednjoročnom roku.

Povećanje kamatnih stopa na domaćem tržištu do 4 p.p. Ovakav scenario bio bi moguć ukoliko inflacija bude iznad dozvoljenog odstupanja naviše u odnosu na ciljanu inflaciju, kao u periodu do 2012. godine i ukoliko bude prisutna velika volatilnost kursa dinara prema evru usled povećanja premije rizika zemlje.

Svaki od gore navedenih stres testova ili scenarija rizika je korišćen za pregled efekata koštanja razmatranih strategija.

*Alternativne strategije zaduživanja za period 2017*–*2019. godine*

Optimalni izbor između troškova i rizika, na bazi modela Svetske banke MTDS, definisao je izbor osnovne strategije zaduživanja za naredni srednjoročni period. Analizirane alternativne strategije zaduživanja su:

Osnovna strategija (S1): predstavlja strategiju koja pokriva potrebe za finansiranjem emisijama državnih hartija od vrednosti u domaćoj i stranoj valuti na domaćem finansijskom tržištu i emisijama evroobveznica u evrima sa ročnošću pet i deset godina.

Strategija sa obezbeđenim koncesionalnim zajmom (S2): u odnosu na strategiju S1, emituje se evroobveznica u evrima na rok od deset godina, obezbeđuje se povoljni dugoročni zajam sa fiksnom kamatnom stopom od oko 2% u američkim dolarima, dok se dodatno finansiranje na domaćem tržištu zasniva najvećim delom na dinarskim hartijama od vrednosti u strukturi, slično kao kod S1. Ova strategija u odnosu na strategiju S1 ima veće učešće eksternih izvora finansiranja.

Strategija zasnovana na emisijama evroobveznica (S3): strategija S3, u odnosu na strategiju S1, predviđa da se emisije evroobveznica ročnosti pet i deset godina emituju u američkim dolarima, dok struktura i obim emisija dinarskih državnih hartija od vrednosti ostaju kao kod strategije S1.

Strategija dodatne dinarizacije (S4): predstavlja strategiju koja celokupno finansiranje zasniva na emisijama dinarskih hartija od vrednosti.

Finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije po svim strategijama vršiće se pretežno putem emisija državnih hartija od vrednosti na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala, osim kod strategije S2, gde se predviđa znatnije učešće koncesionalnih zajmova.

*Poređenje alternativnih strategija*

Kvantitativna analiza predstavlja učinke svake od četiri alternativne strategije zaduživanja, gde se na vertikalnoj osi nalazi učešće duga u BDP, odnosno troška kamata u BDP pri osnovnom makroekonomskom okviru, dok se na horizontalnoj osi nalazi potencijalni trošak određene strategije zaduživanja (rezultat stres testa). Primenjene su dve mere troškova: odnos javnog duga prema BDP i nominalna kamata kao procenat BDP. Prvi odnos je indikator stanja, a drugi indikator toka. U cilju poređenja, pažnja je usmerena na rezultate razmatranih strategija na kraju 2019. godine.

Na osnovu grafikona jasno se uočavaju troškovi koje svaka od razmatranih strategija nosi sa sobom – strategije S2 i S3 imaju relativno veću izloženost riziku deviznog kursa. Strategija S1 usled kombinovanja dinarskih i evro denominovanih hartija od vrednosti u trenutnim proporcijama ima veliku izloženost mogućim oscilacijama dinarskih kamatnih stopa na državne hartije od vrednosti, dok se taj nivo izloženosti kod strategije S4 značajno povećava, jer se celokupno dodatno finansiranje obezbeđuje emisijama dinarskih hartija od vrednosti. Sa druge strane, strategija S4 pri osnovnom makroekonomskom okviru ima, zbog relativno većeg učešća dinara, stabilniji racio učešća duga u BDP. Kod strategije S2, koja se jednim delom zasniva na dugoročnom koncesionalnom zajmu u američkim dolarima, prisutan je najmanji rizik kod kamatnih stopa u odnosu na sve četiri posmatrane strategije usled niskog fiksnog troška koncesionalnog zajma. Strategija S3 se pokazuje kao relativno dosta rizična u pogledu racija dug/BDP, jer se dodatno finansiranje zasniva na emisiji obveznica denominovanih u američkim dolarima, dok se strategija S4 pokazuje kao relativno skupa s obzirom na visoko učešće dinarskih hartija od vrednosti u ovoj strategiji.

Prilikom analize odnosa javnog duga i BDP ocenjeno je da strategija S2 predstavlja najrizičniji izbor. Osnovna strategija S1 ima nešto više troškove kamata u odnosu na strategiju S2 usled većeg učešća dinarskih hartija od vrednosti. Pri osnovnom makroekonomskom okviru strategija S2 ima niske troškove kamata, jer se jedan deo potreba za finansiranjem obezbeđuje iz koncesionalnog zajma. Na osnovu ovih analiza evidentno je da će se u narednom, srednjoročnom periodu osnovne operacije zaduživanja zasnivati na strategijama S1 i S2, ali uz jasnu preferenciju da će se, ukoliko se ukažu mogućnosti za zaduživanje po koncesionalnim uslovima u većem obimu, dužničke operacije zasnivati na strategiji S2, s tim da bi dalje smanjivanje kamatnih stopa na dinarske dugoročne hartije od vrednosti vodilo ka preferenciji strategije S1. Primenom diskontnih stopa koje odražavaju granični (marginalni) trošak zaduživanja Republike Srbije na finansijskom tržištu dobija se da su i sa aspekta neto sadašnje vrednosti najoptimalnije strategije zaduživanja S1 i S2.

Tabela 31. Odnos javnog duga i BDP na kraju 2019. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Scenariji | C1 | C2 | C3 | C4 |
| Osnovni scenario | 61,7 | 61,6 | 61,7 | 62,0 |
| Šok deviznog kursa (15% sve valute) | 68,6 | 68,6 | 68,6 | 67,9 |
| Kamatni šok (scenario 1) | 62,4 | 62,2 | 62,4 | 62,8 |
| Kamatni šok (scenario 2) | 63,1 | 62,8 | 63,1 | 63,5 |
| Kombinovani šok (15% USD i kamatni šok1) | 65,4 | 65,5 | 65,9 | 65,8 |
| Maksimalni rizik | 6,9 | 7,0 | 6,9 | 5,9 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Tabela 32. Odnos plaćanja po osnovu kamata i BDP na kraju 2019. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Scenariji | C1 | C2 | C3 | C4 |
| Osnovni scenario | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,8 |
| Šok deviznog kursa (15% sve valute) | 2,8 | 2,7 | 2,8 | 3,0 |
| Kamatni šok (scenario 1) | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 3,3 |
| Kamatni šok (scenario 2) | 3,4 | 3,2 | 3,5 | 3,8 |
| Kombinovani šok (15% USD i kamatni šok1) | 3,1 | 3,0 | 3,2 | 3,5 |
| Maksimalni rizik | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,0 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Naredna tabela prikazuje kretanja osnovnih parametara javnog duga po osnovu sve četiri razmatrane strategije, što oslikava gore pomenute karakteristike svake strategije:

Tabela 33. Indikatori rizika za alternativne strategije

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Indikatori rizika | | na kraju 2019. godine | | | |
|  |  | S1 | S2 | S3 | S4 |
| Nominalni dug (% BDP) |  | 61,7 | 61,6 | 61,7 | 62,0 |
| Neto sadašnja vrednost (% BDP)\* | | 55,2 | 53,8 | 59,2 | 59,4 |
| Primenjena kamatna stopa (%) | | 4,2 | 4,1 | 4,3 | 4,7 |
| Rizik  refinansiranja | ATM spoljni portfolio (u godinama) | 6,3 | 7,4 | 6,3 | 6,5 |
| ATM domaći portfolio (u godinama) | 3,3 | 3,3 | 3,3 | 3,8 |
| ATM ukupan portfolio (u godinama) | 5,1 | 6,0 | 5,1 | 4,6 |
| Rizik kamatnih stopa | ATR (u godinama) | 4,6 | 5,4 | 4,6 | 4,1 |
| Refiksiranje (% ukupnog duga) | 29,3 | 28,2 | 29,3 | 31,3 |
| Dug po fiksnim stopama (% ukupnog duga) | 84,6 | 85,2 | 84,6 | 83,7 |
| Rizik deviznog kursa | Ino-valutni dug (% ukupnog duga) | 68,6 | 71,6 | 68,5 | 45,2 |

\* Primenjena diskontna stopa odražava granični trošak zaduživanja Republike Srbije na finansijskom tržištu

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

*Stres-test analiza*

Fiskalno pravilo, definisano Zakonom o budžetskom sistemu, propisuje obavezu da javni dug opšteg nivoa države ne može biti veći od 45% BDP. U slučaju da iznos duga pređe taj nivo, Vlada je dužna da donese program za smanjenje javnog duga u odnosu na BDP, tj. za vraćanje duga u zakonski okvir.

Na kraju 2015. godine stanje duga centralnog nivoa vlasti dostiglo je 74,7% BDP, a opšte države 76% BDP. Racio javni dug/BDP centralnog nivoa vlasti na kraju septembra 2016. godine iznosio je 70,8% BDP, a opšte države 72% . Očekuje se blagi rast do kraja 2016. godine i dostizanje udela od oko 73,5% BDP na centralnom nivou, odnosno 74,6% BDP na nivou opšte države.

Zbog visokog učešća duga denominovanog u stranoj valuti (78,4%), evidentno je da će devizni rizik determinisati ponašanje racija javni dug/BDP u narednom periodu i bitno uslovljavati uspeh mera fiskalne politike na konsolidaciji javnih finansija i smanjenju učešća javnog duga u BDP.

Na osnovu planiranog makroekonomskog okvira, a u slučaju izostanka uticaja mogućih rizika (prvenstveno deviznog rizika), javni dug, bez negarantovanog duga lokalne vlasti, bi do 2019. godine trebalo da bude na nivou od 65,9% BDP.

Osnovni faktori koji utiču na stabilizaciju racija javni dug/BDP su rast BDP, primarni deficit, kurs dinara prema ino-valutama i visina kamata. Planiranim merama fiskalne politike definisano je smanjenje primarnog deficita, pa je time osnovni faktor rasta duga umanjen.

Tabela 34. Doprinosi osnovnih makroekonomskih varijabli na promenu racija javni dug (centralnog nivoa države)/BDP, u %

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2014 | 2015 | 2016p | 2017p | 2018p | 2019p |
|  |  | |  | |  | |
| Dug centralne države u % BDP | 70,4 | 74,7 | 73,5 | 72,8 | 69,6 | 65,9 |
| Promena u odnosu na prethodnu god. | 10,8 | 4,3 | -1,2 | -0,7 | -3,2 | -3,7 |
| Uticaj primarnog deficita | 3,6 | -0,3 | -1,3 | -1,5 | -1,8 | -1,8 |
| Kamata | 2,8 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 2,6 |
| Rast nominalnog BDP | -0,5 | -2,3 | -2,8 | -3,2 | -4,4 | -4,3 |
| Ostali faktori koji utiču na racio | 4,9 | 3,8 | -0,1 | 1,0 | 0,1 | -0,1 |

Izvor: MFIN, Uprava za javni dug

Na grafikonu je predstavljeno kretanje racija javnog duga centralnog nivoa države i BDP u zavisnosti od promene kursa dinara prema određenoj korpi valuta. Prikazana je osnovna projekcija sa alternativnim scenarijima u zavisnosti od aprecijacije, odnosno deprecijacije kursa dinara u rasponu od 10% aprecijacije do 20% deprecijacije dinara u odnosu na korpu valuta. Primenom navedenih scenarija može se videti da bi se racio za 2019. godinu kretao u rasponu od 60,8% do 76,2%, dok bi za osnovni scenario bio na nivou od 65,9%.

Glavni rizici za ostvarenje Strategije, pored gore navedenih faktora koji su kvantifikovani, su i stabilnost makroekonomske situacije u Republici Srbiji, potrebe za dodatnim zaduživanjem kako bi se regulisali dugovi na drugim nivoima vlasti, javnom sektoru i finansijskom sektoru Republike Srbije i datih garancija.

Važno je napomenuti da smanjenju javnog duga u odnosu na BDP doprinosi i adekvatna kontrola izdavanja garancija i unapređenje procesa prioritizacije investicionih projekata, koji se finansiraju iz kreditnih linija multilateralnih i bilateralnih kreditora. Počev od 2015. godine, garancije se izdaju samo za projektne (investicione) zajmove, odnosno prekinuto je izdavanje garancija za zajmove za tekuću likvidnost javnim preduzećima, što je u 2015. i 2016. godini primetno smanjilo stanje garantovanog javnog duga.

*Dugoročni strateški okvir za upravljanje javnim dugom*

Osnovni strateški ciljevi kojima je potrebno težiti u narednom dugoročnom periodu, kako bi se minimizirali rizici povećanja zaduženosti i troškova servisiranja javnog duga su:

* da učešće duga denominovanog u dinarima iznosi oko 20–25% ukupnog javnog duga na srednji rok;
* da učešće duga denominovanog u evrima u javnom dugu iznosi najmanje 60 % duga u ino-valuti, uključujući buduća zaduživanja i transakcije;
* da dođe do smanjenja učešća duga sa varijabilnom kamatnom stopom na ispod 20% u srednjoročnom intervalu;
* da prosečno vreme do promene kamatne stope (ATR) bude održavano na nivou od minimum 4,5 godina, u skladu sa gore navedenom merom postepenog smanjivanja učešća duga sa varijabilnim kamatnim stopama;
* da prosečna ponderisana kamatna stopa (WAIR) na unutrašnji javni dug ne prelazi 10% na kratkoročna i srednjoročna zaduživanja;
* da učešće kratkoročnog duga (čije je dospeće do godinu dana) iznosi do 15 % ukupnog javnog duga;
* da prosečno vreme do dospeća (ATM) unutrašnjeg duga bude na nivou od najmanje 4 godine na srednji rok;
* da se prosečno vreme do dospeća (ATM) spoljnog duga održava na nivou od 6 ± 0,5 godina u istom vremenskom horizontu.

*Mere za unapređenje tržišta dinarskih hartija od vrednosti u periodu 2016*–*2019. godine*

Tržište državnih hartija od vrednosti, u periodu od 2012. godine do septembra 2016. godine, karakteriše ispunjavanje zacrtanih strateških ciljeva, prvenstveno u pogledu instrumenata finansiranja, kao i u razvoju i održavanju stabilnosti diversifikovane baze investitora. Zahvaljujući vođenju razvojne politike domaćeg tržišta državnih hartija od vrednosti, omogućeno je uspostavljanje kontinuiteta u finansiranju budžeta Republike Srbije, kao i unapređenje obima finansiranja putem emisija dugoročnih dinarskih državnih hartija od vrednosti na domaćem finansijskom tržištu. Prelaskom sa kratkoročnih izvora finansiranja koji se vezuju za period do 2010. godine, na srednjoročne i dugoročne instrumente finansiranja uz konstantno smanjenje troškova zaduživanja, utiče se na smanjenje rizika refinansiranja, kao jednog od primarnih rizika u procesu upravljanja javnim dugom. Na kraju 2013. godine učešće dugoročnih dinarskih instrumenata po originalnoj ročnosti od tri i više godina iznosilo je 37% u stanju dinarskih hartija od vrednosti, dok je na kraju septembra 2016. godine iznosilo 67%.

Transparentnost u radu i izveštavanju, kao i prisutnost na međunarodnom tržištu kapitala, utiče na informisanost, a time i na zainteresovanost nerezidenata da investiraju kapital u dužničke instrumente, prvenstveno u državne dinarske dugoročne hartije od vrednosti, čime se ostvaruje rast stabilne baze investitora. U 2014. godini po prvi put su emitovane desetogodišnje obveznice čime se zaokružio razvoj ročnosti na krivi prinosa, kako dinarskih tako i evro denominovanih državnih hartija od vrednosti. U februaru 2015. godine po prvi put je emitovana benčmark emisija na domaćem finansijskom tržištu ročnosti sedam godina u iznosu od 50 mlrd dinara. Tokom 2015. godine emitovane su i dve trogodišnje obveznice u iznosu od po 50 mlrd dinara. Usled uspešne realizacije benčmark emisija tokom 2015. godine, sa istom praksom je nastavljeno tokom 2016. godine. U februaru i julu 2016. godine emitovane su benčmark trogodišnja i sedmogodišnja obveznica obima emisije po 110 mlrd dinara. Ovim emisijama znatno je povećan obim sekundarnog trgovanja ovih instrumenata što je doprinelo i padu izvršnih stopa prinosa na reotvaranjima pomenutih emisija.

U cilju daljeg razvoja sekundarnog tržišta državnih hartija od vrednosti od 12. novembra 2015. godine omogućeno je trgovanje dugoročnim državnim hartijama od vrednosti na Beogradskoj berzi.

U periodu za koji se donosi ova Strategija očekuje se unapređenje efikasnosti primarnog tržišta kroz koncept primarnih dilera, kao mehanizma prodaje državnih hartija od vrednosti koji direktno, u dužem roku, doprinosi smanjenju troškova zaduživanja, kao i smanjenju rizika refinansiranja. Uvođenje sistema prodaje državnih hartija od vrednosti na domaćem finansijskom tržištu preko primarnih dilera, pruža dobru osnovu za unapređenje tržišne efikasnosti sekundarnog tržišta državnih hartija od vrednosti. Razvojem sekundarnog tržišta, vremenom će se uspostaviti koncept tržišne efikasnosti u procesu vrednovanja državnih hartija od vrednosti. Uvođenjem benčmark emisija obveznica ostvario se pozitivan efekat na obim i kontinuitet sekundarnog trgovanja, kao i na unapređenje tržišne efikasnosti u postupku prodaje državnih hartija na primarnom tržištu.

Kao vodeće faktore koji utiču na krivu prinosa državnih hartija od vrednosti potrebno je izdvojiti fiskalni rezultat, očekivanu stopu inflacije i devizni kurs. Kao posebnu grupu faktora potrebno je izdvojiti makroekonomska kretanja i očekivanja, kao i promene na međunarodnom finansijskom tržištu, koje se reflektuju na premiju rizika zemlje.

Na kraju 2011. godine prosečna ročnost dinarskih hartija od vrednosti je iznosila 272 dana (0,75 godina), na kraju 2012. godine je iznosila 394 dana (1,1 godina), na kraju 2013. godine je iznosila 469 dana (1,3 godine), na kraju 2014. godine je iznosila 645 dana (1,8 godina), na kraju 2015. godine je iznosila je 749 dana (2,1 godina), dok je na dan 30. septembar 2016. godine iznosila 789 dana (2,2 godina). U periodu do 2018. godine predviđa se da prosečna ročnost bude u rasponu od 2 do 3 godine. Razvoj domaćeg tržišta državnih hartija od vrednosti biće od strane Republike Srbije potpomognut sledećim merama:

* Uključivanjem državnih hartija od vrednosti denominovanih u domaćoj valuti u neki od globalnih indeksa državnih obveznica zemalja u usponu (*Local Currency Government Bond Emerging Market Index*). Uključivanje obveznica Republike Srbije u neki od globalnih indeksa značajno bi povećalo bazu investitora i pospešilo sekundarno trgovanje, što bi doprinelo daljem smanjenju troškova zaduživanja putem emisija državnih hartija od vrednosti;
* U cilju kreiranja što veće baze investitora i razvoja sekundarnog tržišta hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu, kreiran je jednak poreski tretman domaćih i stranih investitora krajem 2011. godine, i u narednom periodu težiće se uklanjanju svih eventualnih prepreka za slobodan protok kapitala. Razmotriće se u narednom periodu mogućnost da se kliring i saldiranje transakcija sa domaćim hartijama od vrednosti vrši preko međunarodnog kliring sistema;
* U narednom periodu radiće se na uvođenju sistema primarnih dilera;
* U cilju povećanja ulaganja domaćih fizičkih lica učiniće se dodatni napori u domenu edukacije stanovništva Republike Srbije i razmotriće se emitovanje tzv. *retail* obveznica.

Ministarstvo finansija će u narednom periodu modifikaciju aukcijske platforme vršiti na osnovu predloga investitora, kako bi na najbolji, i za obe strane prihvatljiv način, interesi obe strane bili zadovoljeni.

IV. STRUKTURNE REFORME U PERIODU OD 2017. DO 2019. GODINE

Vlada i Ministarstvo finansija posvećeni su ostvarivanju ciljeva ekonomske politike, zacrtanih trogodišnjom Fiskalnom strategijom i Memorandumom o ekonomskoj i finansijskoj politici, dogovorenih sa MMF. Kredibilan srednjoročni plan strukturnih reformi, zajedno sa merama fiskalne konsolidacije, sa ciljem privlačenja stranih investicija, podrške rastu i rebalansiranju privrede na putu ka ubrzanju EU integracija predstavlja ključni osnov u (1) ostvarivanju stabilizacije javnih finansija smanjivanjem fiskalnog deficita i javnog duga, (2) pokretanju privredne aktivnosti na bazi povećanja investicija, izvoza i zapošljavanja. Strukturnim prilagođavanjem privrede stvara se trajnija osnova za brži i održiv privredni rast, povećanje zaposlenosti i standarda stanovništva.

Sa tim u vezi, krajem 2015. godine i u 2016. godini sprovedene su brojne reforme koje imaju za cilj razvoj privatnog sektora i otvaranje novih radnih mesta, poboljšanje poslovnog ambijenta i konkurentnosti privrede:

* Započeta je široka reforma državnih i društvenih preduzeća u cilju poboljšanja operativne održivosti i ograničenja fiskalnih rizika, kao i smanjenja državne pomoći i akumuliranja docnji;
* Usvajanjem novog Zakona o ulaganjima, uspostavljena je Razvojna agencija Srbije (u daljem tekstu: RAS) spajanjem Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza i Nacionalne agencije za regionalni razvoj, tj. integrisanjem i unapređenjem njihovog poslovanja. Agencija nudi širok spektar usluga, uključujući podršku direktnim ulaganjima i promociji izvoza, ali i implementaciju projekata koji za cilj imaju unapređenje konkurentnosti, regionalnog razvoja i ugleda Srbije. Istim zakonom osnovan je i Savet za ekonomski razvoj, koji zajedno sa RAS treba da stvori uslove za jasniju podelu odgovornosti za predlaganje, sprovođenje i kontrolu sprovođenja politika Vlade;
* U februaru 2016. godine Vlada je usvojila program aktivnosti „Godina preduzetništva 2016” za podsticanje preduzetničkog duha i olakšavanja pristupa kreditiranju za mala i srednja preduzeća. Program „Godina preduzetništva 2016” zasniva se na tri glavna stuba: unapređenje poslovnog okruženja, direktna podrška preduzetnicima i razvoj preduzetničkog duha. Krajnji rezultati programa se još uvek obrađuju, a prema podacima iz novembra 2016. godine u programu je učestvovalo preko sedam hiljada kompanija, startapova, lokalnih samouprava i klastera. Planiran je nastavak programa i u narednim godinama;
* Krajem 2015. godine Republika Srbija i EU potpisale su sporazum kojim je potvrđeno učešće u programu EU za mala i srednja preduzeća „COSME” koji pruža podršku malim i srednjim preduzećima u sledećim segmentima poslovanja: olakšan pristup izvorima finansiranja, podrška internacionalizaciji i pristupu stranim tržištima, stvaranje povoljnog poslovnog okruženja za razvoj konkurentnosti, podsticanje kulture preduzetništva;
* U cilju jačanja konkurentnosti privrednih subjekata, unapređenja njihovog poslovanja i internacionalizacije, kao i kreiranja novih radnih mesta Ministarstvo privrede u saradnji sa RAS, odabranim poslovnim bankama i lizing kompanijama realizuje Program podrške malim preduzećima za nabavku opreme u 2016. godini;
* Ministarstvo privrede od početka 2016. godine realizuje Program za podršku unapređenja privrednog ambijenta u cilju privlačenja investicija i otvaranje novih radnih mesta. Namena Programa se realizuje kroz opremanje poslovnih zona u cilju privlačenja investicija učešćem u finansiranju realizacije projekata infrastrukturnog opremanja poslovnih zona, odnosno izgradnje novih objekata, rekonstrukcije i sanacije postojećih objekata u poslovnoj zoni, izgradnje objekata za prateće sadržaje koji omogućavaju uspešno poslovanje u poslovnoj zoni, kao i kroz učešće u finansiranju projekata izgradnje objekata saobraćajne infrastrukture koja obezbeđuje dostupnost poslovne zone, objekata komunalne, elektroenergetske i ostale infrastrukture;
* Od 2016. godine, u skladu sa Finansijskim ugovorom „Zajam za opštinsku i regionalnu infrastrukturu”, zaključenim između Republike Srbije i Evropske investicione banke, Ministarstvo privrede realizuje infrastrukturne projekte lokalnog i regionalnog razvoja kao podršku jedinicama lokalne samouprave. Program se realizuje u cilju unapređenja kapaciteta jedinica lokalnih samouprava kroz unapređenje infrastrukture, standarda i kvaliteta života građana, a Ministarstvo privrede učestvuje u finansiranju projekta u visini do 50% vrednosti projekta bez PDV;
* U decembru 2015. godine usvojen je Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije, sa ciljem smanjenja učešća sive ekonomije u BDP, kao i efikasnijeg nadzora nad tokovima sive ekonomije, unapređenja funkcionisanja fiskalnog sistema, smanjenja administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane i podizanja svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije i motivacija za poštovanje propisa;
* Proširen je obuhvat aktivnih mera na tržištu rada i u toku je reforma Nacionalne službe za zapošljavanje, uz podršku projekta Svetske banke, kako bi se povećala efikasnost njenih programa i poboljšao kvalitet usluga koje pruža nezaposlenima i poslodavcima;
* Usvojen je Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2017. godinu;
* Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, usvojen je u junu 2016. godine i predstavlja glavni mehanizam za dijalog o prioritetima u oblastima socijalne politike i zapošljavanja tokom procesa evropskih integracija;
* Usvojena je Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2016. do 2020. godine – „istraživanja za inovacijeˮ, koja ima za cilj uspostavljanje delotvornog nacionalnog istraživačkog sistema integrisanog u Evropski istraživački prostor, koji kroz razvoj inovacija doprinosi ekonomskom rastu, društvenom i kulturnom napretku, podizanju standarda građana i kvalitetu života;
* Usvojena je Strategija za razvoj industrije informacionih tehnologija za period od 2017. do 2020. godine, koja sadrži mere za unapređenje rasta IT proizvodnje i posredan uticaj na ukupan privredni rast, kao i na smanjenje ekonomskog jaza između urbanih i ruralnih područja;
* Kako bi se pojednostavile procedure upisa nepokretnosti i smanjili troškovi u maju 2016. godine pušten je u rad Centralni registar planskih dokumenata. Funkcionisanje Centralnog registra planskih dokumenata, koji je deo sistema za elektronsko izdavanje građevinskih dozvola, doprinosi stvaranju boljeg ambijenta za investitore kroz brže izdavanje građevinskih dozvola i bolji pregled potencijalnih lokacija za ulaganje. Kako bi se pojednostavile procedure upisa nepokretnosti i smanjili troškovi uvodi se digitalizovano praćenje vlasništva u registru;
* Usvojena je Strategija razvoja turizma za period od 2016. do 2025. godine, čijim sprovođenjem se očekuje značajan porast prihoda od turističkih usluga i otvaranje radnih mesta u sektoru turizma;
* Usvojena je Strategija razvoja trgovine do 2020. godine, koja predviđa osnivanje Nacionalnog saveta za trgovinu i formiranje informacione baze o trgovini i trgovinskoj mreži Republike Srbije. Podaci iz ove baze olakšaće analizu tržišta potencijalnim investitorima;
* Usvojen je Program usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa Direktivom o uslugama 2006/123/EZ sa Akcionim planom i Aneksom, koji predviđa unapređenje poslovnog ambijenta i ukidanje nepotrebnih ograničenja za obavljanje pojedinih uslužnih delatnosti, a uvodi i mogućnost prekograničnog pružanja usluga. Uslužne delatnosti u Srbiji su do sada bile uređene velikim brojem sektorskih propisa. Donošenje ovog programa doprineće uređenju sektora usluga na celovit i jedinstven način, kao i stvaranju uslova za primenu Direktive o uslugama EU;
* U cilju ekonomskog rasta i stvaranja dobrog poslovnog okruženja za povećanje investicija, broja zaposlenih i ravnomerniji regionalni razvoj, unapređen je zakonski okvir. Zakonom o ulaganjima koji je usvojen krajem 2015. godine izjednačavaju se strani i domaći investitori i unapređuje investiciono okruženje, a specifični tretman je posvećen ulaganjima od posebnog značaja u nerazvijenim opštinama. Doneta je nova Uredba o utvrđivanju programa podsticanja ravnomernog regionalnog razvoja u 2016. godini kao podrška ravnomernom regionalnom i lokalnom razvoju, jačanju regionalnih institucionalnih kapaciteta, povećanju konkurentnosti regiona, oblasti i lokalne samouprave i unapređenju međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje. Doneta je nova Uredba o uslovima i načinu privlačenja ulaganja, kojom se bliže određuju kriterijumi za ulaganja od posebnog i lokalnog značaja, kriterijumi, uslovi i način privlačenja direktnih investicija u Republiku Srbiju. U uredbi je detaljno definisan proces praćenja i kontrole nad realizacijom investicionih projekata za koji su sredstva podsticaja dodeljena po ovoj uredbi. Takođe određuju se postupak, visina i rok za ostvarivanje olakšica i oslobađanje od carinskih i drugih dažbina na uvoz opreme stranog ulagača, kao i druga pitanja od značaja za dodelu sredstava podsticaja i realizaciju investicionih projekata u cilju podsticanja direktnih ulaganja.
* Sistemsko rešavanje problema preduzeća u restrukturiranju, uz implementaciju strukturnih reformi iz oblasti radnog zakonodavstva i građevinarstva, povoljno se odrazilo na poslovni ambijent i napredak Srbije na međunarodnim listama konkurentnosti. Prema Indeksu globalne konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma Srbija je napredovala za 4 pozicije i sa 94. mesta dospela na 90. mesto od 138 zemalja, a najveći napredak je ostvaren u delu koji se odnosi na makroekonomsko okruženje. Svetska banka je vrednovala proces strukturnih reformi, tako što je svrstala Republiku Srbiju na 47. mesto liste *Doing business* 2017, koja je sačinjena prema kriterijumu lakoće poslovanja, pri čemu se Srbija našla u grupi od 10 zemalja sa najvećim ostvarenim napretkom. Izvršene reforme u oblasti izdavanja građevinskih dozvola Svetska banka je na rang listi vrednovala napretkom ove oblasti od 116 mesta.
* Strukturne reforme realnog sektora

U cilju jačanja privatnog sektora nastaviće se sa poboljšanjem poslovne i investicione klime radi smanjenja troškova i rizika poslovanja i investiranja u Republici Srbiji. Obezbediće se bolja zaštita konkurencije, podsticanje bržeg razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, otklanjanje rigidnosti na tržištu rada i efikasnije sprovođenje stečaja. Posebna pažnja posvetiće se strukturnim reformama koje podstiču jačanje kapaciteta privrede za povećanje proizvodnje i efikasnosti, izvoza i zaposlenosti, što će rezultirati poboljšanjem konkurentnosti privrede, uz poseban fokus na završetak procesa restruktuiranja državnih preduzeća.

*Strukturne reforme koje unapređuju poslovno okruženje*

* U cilju poboljšanja konkurentnosti i poslovnog okruženja Republike Srbije razviće se sveobuhvatan program podrške investiranju, otvaranju novih radnih mesta i razvoju privatnog sektora. Program će osigurati da politike koje podržavaju rast budu dobro koordinisane i ciljane. Konkretne akcije će biti fokusirane na sledeće oblasti:
* Nastaviće se podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva kroz implementaciju Strategije za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti;
* Nakon uspeha programa „Godina preduzetništva 2016ˮ i u narednom periodu će se nastaviti delovanje u pravcu unapređenja poslovnog okruženja i pružanja direktne finansijske i nefinansijske podrške sektoru malih i srednjih preduzeća i preduzetnika;
* Imajući u vidu značaj malih i srednjih preduzeća za srpsku privredu i ograničen pristup ovog sektora kreditima, uvešće se okvir za funkcionisanje nedepozitnih finansijskih institucija i kreditnu podršku malim i srednjim preduzećima kroz kreditne linije Evropske investicione banke („Apeks zajmoviˮ). Da bi se poboljšala efikasnost Apeks programa, pripremljene su smernice koje su definisane u skladu sa kriterijumima EIB, u vezi sa određivanjem prioriteta za alokaciju kreditnih sredstava;
* Nastaviće se sa sprovođenjem Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije, a 2017. i 2018. godina su proglašene „Godinama borbe protiv sive ekonomijeˮ;
* Tokom 2017. godine nezavisni konsultant će izvršiti dijagnostičku analizu Fonda za razvoj Republike Srbije i Agencije za finansiranje i osiguranje izvoza, koja će biti praćena predlozima za unapređenje njihovog upravljanja i poboljšanje operativnih procedura;
* U narednom srednjoročnom periodu novoosnovani Ministarski savet za informacione tehnologije će raditi na sprovođenju različitih inicijativa koje za cilj imaju porast izvoza IT sektora što će doprineti otvaranju novih radnih mesta i unaprediti inovacionu sredinu;
* U pripremi je Nacrt zakona o naknadama koji će zameniti postojeće zakone i podzakonske akte i regulisati naknade na svim nivoima države, kako bi se omogućila veća predvidivost i transparentnost. Usvajanje ovog zakona je planirano u 2017. godini;
* Nastaviće se unapređenje efikasnosti u upravljanju stečajnim postupcima, a između ostalog biće donete izmene i dopune Zakona o stečaju;
* U cilju unapređenja efikasnosti javnih preduzeća i stvaranja snažnog okvira za nadgledanje njihovog poslovanja u toku je rad na izradi podzakonskih akata Zakona o javnim preduzećima. Nastaviće se rad na procesu uvođenja korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, sa ciljem obezbeđenja nepristrasnosti, transparentnosti i odgovornosti u korporativnom ponašanju;
* Nastaviće se rad na izradi jedinstvenog javnog registra administrativnih procedura i ostalih uslova poslovanja, kako bi se privrednim subjektima i građanima omogućilo blagovremeno planiranje troškova pružanja određene usluge javne uprave.

*Strukturne reforme koje unapređuju tržište rada*

* U skladu sa opštim ciljem politike zapošljavanja do 2020. godine, utvrđenim Nacionalnom strategijom zapošljavanja za period 2011–2020. godine, nastaviće se sa realizacijom aktivnosti radi uspostavljanja efikasnog, stabilnog i održivog trenda rasta zaposlenosti do 2020. godine.
* U narednom periodu planira se realizacija sledećih aktivnosti:
* Unapređivanje postojećeg zakonodavnog okvira politike zapošljavanja i bolja realizacija postojećih, kao i uvođenje novih mera aktivne politike zapošljavanja. Nastaviće se uspostavljanje Nacionalnog okvira kvalifikacija (NOK), koji je jedan od instrumenata za povezivanje obrazovnog sistema sa stvarnim potrebama tržišta rada, odnosno utvrđivanje pitanja kvalifikacija potrebnih tržištu rada;
* Poboljšanje uslova na tržištu rada i unapređenje institucija tržišta rada, podsticanje zapošljavanja i uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada, podrška regionalnoj i lokalnoj politici zapošljavanja i unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital;
* Intenziviranje napora za otvaranje novih radnih mesta, sa posebnim fokusom na sektor proizvodnje, informacionih tehnologija, mala i srednja preduzeća, podsticanje novih preduzetnika i poboljšanje pristupa finansijama;
* Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim regionima uz razvoj regionalnih i lokalnih politika zapošljavanja, podizanje kvaliteta ljudskog kapitala, razvoj institucionalnih kapaciteta i redukcija dualnosti na tržištu rada;
* Kao deo inicijative za otvaranje novih radnih mesta, nastaviće se unapređenje i proširenje obuhvata aktivnih mera zapošljavanja, shodno situaciji na tržištu rada i rezultatima analize efekata realizovanih mera, sa posebnim fokusom na mlade i dugoročno nezaposlene.

*Finansijska stabilnost*

* Kako bi se očuvala finansijska stabilnost i potpomogla sposobnost bankarskog sektora da spremno odgovori na eventualne šokove iz okruženja, uz istovremeno unapređenje finansijskog posredovanja posebna pažnja će se posvetiti daljem rešavanju pitanja problematičnih kredita, politici rezervisanja i jačanju nadzora i regulatornog okvira u skladu sa standardima EU.
* Ostvaren je napredak u sprovođenju Strategije za rešavanje problematičnih kredita. U proteklom periodu NBS je sprovela sve aktivnosti predviđene Akcionim planom za rešavanje problematičnih kredita, pokazujući na taj način posvećenost i opredeljenost ka rešavanju ovog složenog pitanja u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, a sprovodeći aktivnosti iz svoje nadležnosti na način koji obezbeđuje očuvanje i jačanje stabilnosti bankarskog i finansijskog sistema u celini. Novim regulatornim zahtevima NBS pojačavaju se: obaveze banaka u pogledu izveštavanja o problematičnim kreditima, tretman za restrukturirane kredite u skladu sa zahtevima EU i očekivanja supervizora kada je reč o upravljanju problematičnom aktivom. Takođe, u toku 2016. je završena i izrada smernica za objavljivanje informacija o kvalitetu aktive banaka, pri čemu su rezultati posebnih dijagnostičkih ispitivanja kvaliteta aktive banaka, koja su sprovedena po ugledu na ECB, potvrdila adekvatnu kapitalizovanost svih banaka čija je aktiva bila obuhvaćena ovim ispitivanjem. Zatim, uspostavljena je baza podataka o procenama vrednosti nepokretnosti koje su predmet hipoteke i o kreditima obezbeđenim hipotekom, za koju banke dostavljaju NBS podatke na mesečnom nivou. Paralelno sa tim, u proceduri je usvajanje Zakona o proceniteljima vrednosti nepokretnosti. Kao rezultat svih navedenih aktivnosti, učešće problematičnih kredita u ukupnim kreditima banaka je u septembru palo na nivo od 19,5%, što je za 2,1 procentnih poena niže u odnosu na kraj 2015. godine i za 2,5 procentnih poena niže na međugodišnjem nivou.
* Bazel III standard će se uvoditi u domaću regulativu od kraja juna 2017. godine. Od tog datuma, smanjiće se minimalni zahtevi za kapitalom, a biće uvedeni novi zaštitni slojevi kapitala, u cilju ograničavanja sistemskih rizika. Regulatorne rezerve za procenjene kreditne gubitke će ostati na snazi do 2019. godine, međutim, nedavno usvojeni regulatorni akti omogućavaju bankama da smanje regulatorne rezerve u slučaju ostvarenja propisanog smanjenja učešća problematičnih kredita.
* U cilju očuvanja postignute finansijske stabilnosti NBS i Vlada nastaviće sa sprovođenjem Strategije dinarizacije. Strategija se zasniva na aktivnostima koje se mogu objediniti u tri međusobno povezana stuba: 1) održavanje ukupne makroekonomske stabilnosti – što je ujedno i ključni stub ove Strategije i gde se beleže ključni rezultati koji doprinose dinarizaciji; 2) stvaranje povoljnih uslova za razvoj tržišta dinarskih instrumenata i 3) promovisanje instrumenta zaštite od postojećih deviznih rizika u nebankarskom sektoru. Rezultati Strategije su već vidljivi, kako na strani kredita stanovništvu tako i depozita koji beleže trend rasta, što je rezultat niske inflacije, relativno stabilnog kursa i znatno nižih kamatnih stopa na dinarske kredite u odnosu na period pre tri godine.

*Unapređenje saobraćajne infrastrukture*

* U dokumentu Transport master plan do 2027. godine, koji je urađen u saradnji sa EU definisana su ulaganja u transportnu infrastrukturu po različitim vidovima saobraćaja i prioritetima. Osnovni cilj master plana transporta za Srbiju je da pruži doprinos u pogledu ostvarivanja bolje i bezbednije transportne mreže koja će privući investicije u nerazvijenije oblasti, poboljšati kvalitet života u tim oblastima i unaprediti trgovinu. Prostornim planom Republike Srbije do 2020. godine utvrđuju se osnove organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora Republike Srbije u cilju usaglašavanja ekonomskog i socijalnog razvoja sa prirodnim potencijalima.
* U cilju razvoja saobraćajne infrastrukture radiće se na razvijanju logističkih centara regionalnog i lokalnog karaktera na multimodalnim Koridorima 10 i 7, u velikim privrednim regionalnim čvorištima i njihovim gravitacionim zonama. Istovremeno, nastavljeni su radovi na autoputu E-80 (prema granici sa Bugarskom - projekat Istok), kao i na obilaznici oko Beograda i autoputu E-75 (prema granici sa Makedonijom – projekat Jug). Radovi napreduju i na tzv. Koridoru 11, odnosno autoputu E-763 Beograd–Južni Jadran, a u toku je i izrada projektne dokumentacije za autoput Niš–Priština (koji bi preko Drača povezao Koridor 10 sa Jadranom). Idejni projekat za brzu saobraćajnicu Novi Sad – Ruma (Fruškogorski koridor) je finalizovan, a u toku je izrada planova detaljne regulacije. Celokupna tehnička dokumentacija za Intermodalni terminal i logistički centar „Batajnica” je završena, a početak izgradnje je planiran do kraja 2016. godine. Budući terminal će omogućiti smanjenje udela logističkih troškova u ceni proizvoda, a proizvodi i roba će krajnjim kupcima stizati brže, kvalitetnije i ekonomičnije, čime će se stvoriti i preduslovi za privlačenje investicija i otvaranje novih radnih mesta.
* Radovi na železničkom Orijentalno/istočno-mediteranskom osnovnom koridoru koji podrazumevaju rekonstrukciju i modernizaciju pruge su u toku. Projekat rekonstrukcije pruge Beograd–Budimpešta jedan je od ključnih infrastrukturnih projekata u narednom periodu, uz projekte izgradnje Žeželjevog mosta u Novom Sadu i modernizacije i rehabilitacije pruge Niš–Preševo, Niš - Dimitrovgrad, kao i rekonstrukcija pruge Beograd–Bar. Projekat Beogradski železnički čvor – Beograd Centar Faza 1 je završen. U oblasti transevropskih energetskih mreža, Srbija nastavlja da pruža podršku za realizaciju projekta gasnog prstena u Jugoistočnoj Evropi. Intenziviraće se pripremni rad na izgradnji gasnog interkonektora Niš - Dimitrovgrad između Srbije i Bugarske kako bi se povećala sigurnost snabdevanja gasom. Započeće se sa izgradnjom elektroenergetske interkonekcije između Rumunije i Srbije, u okviru transbalkanskog koridora za prenos električne energije.
* U pripremi je zakon o širokopojasnom pristupu internetu čijim usvajanjem će se izvršiti usaglašavanje nacionalnog zakonodavnog okvira iz oblasti elektronskih komunikacija sa okvirom EU i urediti uslovi i način razvoja širokopojasnog pristupa internetu (Direktiva 2014/61/EU). Strukturna reforma obuhvata i konsolidaciju širokopojasne mreže u vlasništvu javnog sektora, povezivanje javnih ustanova na nacionalnu mrežu, kao i izgradnju širokopojasne komunikacione infrastrukture sa pristupnom mrežom u naseljima. Izgradnjom infrastrukture širokopojasnog pristupa u svim regionima Republike Srbije stvoriće se uslovi za smanjenje ekonomskog jaza tj. za ujednačen regionalni razvoj, rast BDP, zaposlenosti i produktivnosti, kao i za ostvarivanje međusektorske sinergije koja smanjuje potrebu za građevinskim radovima za postavljanje elektronskih komunikacionih mreža.

*Unapređenje energetske infrastrukture*

* Strategijom razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine konstatovano je da je razvoj elektroenergetskog sektora ključna karika u razvoju kompletnog energetskog sistema Republike Srbije i prikazano je stanje proizvodnih kapaciteta i elektroenergetskih sistema.
* Prosečna starost celokupnog instalisanog proizvodnog kapaciteta u termo i hidro elektranama Javnog preduzeća „Elektroprivreda Srbijeˮ je preko 25 godina. Potrebna je revitalizacija postojećih elektroenergetskih proizvodnih kapaciteta i izgradnja novih kapaciteta u cilju sigurnog, pouzdanog i kvalitetnog snabdevanja krajnjih kupaca električnom energijom. Takođe je potrebna revitalizacija postojećih i izgradnja novih prenosnih kapaciteta tako da se postigne uravnotežen, održiv i blagovremen razvoj prenosnog sistema, sa ciljem priključivanja novih konvencionalnih i obnovljivih izvora električne energije. Razvoj distributivne mreže obuhvata izgradnju nedostajućih, rekonstrukciju i modernizaciju postojećih transformatorskih stanica, vodova i mreže nižih naponskih nivoa. Ovim merama postići će se smanjenje trenutno vrlo visokih gubitaka u distributivnim sistemima i povećati njihova efikasnost, ostvariće se veći nivo pouzdanosti rada sistema i obezbediti bolji kvalitet snabdevanja kupaca električne energije. Modernizacija i unapređenje energetske efikasnosti će doprineti zadovoljenju energetske sigurnosti zemlje.
* Da bi JP „Elektroprivreda Srbije” moglo da zadovolji povećane potrebe za električnom energijom, planirana je u okviru Druge faze paket projekta TE Kostolac B izgradnja novog bloka B3 u TE Kostolac (snage 350 megavata). U drugoj fazi projekta predviđena je i izgradnja novog termo bloka TEKO B3. Novi blok TEKO B3 biće zamenski proizvodni kapacitet umesto starih blokova TEKO A1 i A2 sa ciljem obezbeđenja sigurnosti u snabdevanju električnom i toplotnom energijom. U narednom periodu planirano je zatvaranje određenih proizvodnih kapaciteta u okviru usaglašavanja sa ekološkim standardima EU, odnosno sa smanjenjem broja zaposlenih i troškova poslovanja JP „Elektroprivrede Srbije”.
* U cilju povećanja sigurnosti snabdevanja gasom i uspostavljanja uslova za pouzdan, bezbedan rad i održivi razvoj gasnog sistema, energetskog sistema i energetskog sektora uopšte, a u saglasnosti sa Zakonom o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, u sektoru gasne privrede planirana je izgradnja novih gasovoda, podzemnih skladišta i stanica komprimovanog gasa. Među prioritetnim pravcima strateških projekata gasne privrede predviđen je magistralni gasovod Niš–Dimitrovgrad.
* U saglasnosti sa Zakonom o robnim rezervama i preuzetim međunarodnim obavezama, kao i utvrđenim merilom za otvaranje pregovora o Poglavlju 15 – Energetika, planirana je izgradnja novih skladišnih kapaciteta u javnoj svojini za potrebe skladištenja obaveznih rezervi nafte i derivata nafte.
* U toku je izrada Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine, kojim će se, saglasno čl. 5. i 6. Zakona o energetici („Službeni glasnik RS”, broj 145/14) definisati mere, projekti i aktivnosti koje je potrebno realizovati u periodu 2017–2023. godine u svim oblastima energetike: električna energija, toplotna energija, obnovljivi izvori energije, ugalj, nafta, prirodni gas i energetska efikasnost.

*Razvoj sektora poljoprivrede*

* Poljoprivredni sektor karakteriše tehničko-tehnološka zastarelost, kao i nepovoljna struktura gazdinstava (najveći broj gazdinstava je male ili srednje veličine), što može biti ograničavajući faktor razvoja uzimajući u obzir povoljne uslove za razvoj poljoprivrede u Republici Srbiji. Liberalizacijom poljoprivrednog sektora država je izgubila uticaj na veličinu gazdinstava. Stoga, u narednom periodu, država će nastojati da merama utiče na smanjivanje cene inputa proizvodnje i podsticati udruživanje malih i srednjih poljoprivrednika i da na taj način pomogne malim gazdinstvima, što će povećati njihovu konkurentnost na tržištu.
* Izmenom Pravilnika o uslovima i načinu ostvarivanja prava na kreditnu podršku, kojim je olakšan pristup za korišćenje kredita, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine nastavlja da kreditno pomaže poljoprivredni sektor i u 2016. godini s ciljem unapređenja poljoprivredne proizvodnje. Ukupan iznos kredita za fizička lica, preduzetnike i pravna lica je do 5.000.000 dinara, a za zemljoradničke zadruge do 15.000.000 dinara.
* Unapređenje konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje sprovodiće se kroz uspostavljanje institucionalnog okvira za realizaciju IPARD programa 2015–2020, Nacionalnog programa za poljoprivredu za period 2016. do 2020. godine i Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2016. do 2020. godine, u kojima će biti definisane mere za unapređenje konkurentnosti poljoprivrednih gazdinstava na srednjeročnom nivou. Republika Srbija za sada ne ispunjava uslove za korišćenje pretpristupnih fondova za poljoprivredu IPARD, a jedan od uslova za dobijanje akreditacije za njihovo korišćenje jeste i unapređenje rada Uprave za agrarna plaćanja. U novembru 2016. godine Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Generalni direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj EK dogovorili su detalje o akreditacionom postupku za korišćenje IPARD fondova, a napravljen je i akcioni plan za uspešno otklanjanje nedostataka iz izveštaja revizora EK. U toku 2017. godine očekuje se od strane EK okončanje procesa akreditacije svih struktura u Republici Srbiji, neophodnih za sprovođenje reformi koje će unaprediti konkurentnost i položaj poljoprivrednih gazdinstava.
* Sa međunarodnim finansijskim institucijama (MMF i Svetskom bankom) urađena je analiza postojećih mera agrarne politike i ruralnog razvoja. Nove mere razvojnog agrarnog budžeta sa fokusom na investicije i razvoj konkurentnosti će biti implementirane u budžetu za 2017. godinu.

*Paket mera za unapređenje prihoda od turizma*

* U okviru sektora usluga, među prioritetima će biti podsticanje turizma kroz ulaganja u razvoj infrastrukture i suprastrukture u turističkim destinacijama, u projekte promocije, edukacije i treninga u turizmu, unapređenja turističkog prometa domaćih turista i privlačenja organizovanih grupa stranih turista. Sprovođenje ovih mera podržano je kroz dodelu kreditnih sredstava za podsticanje kvaliteta turističke ponude, dodelu subvencija i dotacija namenjenih za projekte razvoja turizma, dodelom vaučera za subvencionisano korišćenje usluga smeštaja u domaćem turizmu, kao i drugim aktivnostima predviđenim u okviru podsticajnih mera definisanih Zakonom o turizmu. Očekuje se da će privatizacija banja i specijalnih bolnica biti sprovedena u narednom periodu i da će dati pozitivan impuls rastu i razvoju ovog segmenta turizma.
* Strukturne reforme javnog sektora

Visok nivo javnog duga, iznad granice koja je postavljena Zakonom o budžetskom sistemu, i rastući deficit u sektoru države u proteklom periodu, ozbiljno su ugrozili održivost javnih finansija. Povratak javnih finansija na održivu putanju zahtevao je ozbiljan zaokret u fiskalnoj politici, snažno prilagođavanje na strani javnih rashoda i posledično smanjenje deficita i duga. Predviđena fiskalna konsolidacija podržana je i aranžmanom iz predostrožnosti sa MMF. Rezultati fiskalne konsolidacije, smanjenje deficita i duga, postignuti su godinu dana ranije u odnosu na rok koji je predviđen programom sa MMF.

Republiku Srbiju u narednom srednjoročnom periodu očekuje završetak procesa konsolidacije i održavanje stabilnih javnih finansija. Za ovaj proces ključno je sprovođenje strukturnih reformi kojima bi se redefinisala uloga države i veličina uticaja države u pojedinim segmentima.

*Osnovni izazovi za održivu fiskalnu poziciju*

* Broj i struktura zaposlenih u sektoru države. Cilj fiskalne politike u srednjem roku je smanjenje rashoda za zaposlene na održiv nivo. Nivo od 7% BDP, kako je definisano Zakonom o budžetskom sistemu, potrebno je revidirati i prilagoditi kako bi se obezbedio maksimalan kvalitet pruženih usluga uz održiv nivo rashoda koji su za to potrebni. Prosečan nivo zarada opšte države u EU je oko 10% BDP, a najniži 8%, te je za Republiku Srbiju adekvatno učešće zarada od 9-9,5% BDP. Fiskalnom dinamikom predstavljenom u ovom dokumentu ovaj nivo se dostiže u 2018. godini. Funkcionalnom analizom od strane Svetske banke identifikovani su manji viškovi nego što se inicijalno pretpostavljalo, što uz strukturna poboljšanja u naplati poreskih prihoda smanjuje potrebu za drastičnim rezovima u broju zaposlenih. Umesto linearnih otpuštanja kojima se često narušava kvalitet pruženih usluga potrebno je završiti dubinsku analizu po sektorima javne uprave, kako bi proces racionalizacije pored smanjenja troškova obezbedio očuvanje strukture u pogledu kvaliteta kadrova. Smanjenje zarada u javnom sektoru u nominalnom iznosu od 10%, počevši od 2015. godine, a zatim njihovo zamrzavanje (izuzetno od ciljanih povećanja za pojedine sektore u 2016. i 2017. godini) ključna je mera fiskalne konsolidacije i dala je očekivane rezultate. Masa isplaćenih zarada u sektoru države smanjena je sa 11,7% BDP u 2014. godine na 10,4% BDP u 2015. godini, dok je procena za 2016. godinu 10,1% BDP. Kako je proces racionalizacije izmenjen u odnosu na predviđenu dinamiku u 2015. godini, ovo smanjenje učešća zarada u BDP uglavnom se duguje njihovom nominalnom smanjenju i zamrzavanju. Na osnovu podataka s kraja septembra 2016. godine utvrđeno je da se broj zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na kraj 2014. godine smanjio za oko 22.000 što je u skladu sa najnovijom revizijom aranžmana sa MMF.
* Budžetska podrška javnim i državnim preduzećima. U prethodnom periodu velika budžetska izdvajanja odnosila su se na pomoć državnim i javnim preduzećima. Osim klasičnih subvencija uglavnom za tekuće poslovanje (JP PEU „Resavicaˮ i „Železnice Srbijeˮ a.d) i namenskih subvencija (npr. za održavanje puteva), značajna sredstva su izdvajana po osnovu budžetskih kredita i plaćanja po garantovanim kreditima javnim preduzećima. Izdaci za budžetske kredite i plaćanja po osnovu garancija dostigli su učešće od 2,2% BDP u 2014. godini, da bi u 2015. godini bili na nivou od 0,8% BDP, što je u skladu s planom smanjenja njihovog učešća s ciljem da u 2019. godini ne prelaze 0,4% BDP.
* Poboljšanje upravljanja javnim finansijama. Za uspešno sprovođenje programa fiskalne konsolidacije pored strukturnih fiskalnih mera, kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani, koje za rezultat imaju smanjenje deficita i javnog duga, potrebno je poboljšati i procedure ukupnog budžetskog procesa od faze srednjoročnog planiranja, pa do kontrole i revizije trošenja budžetskih sredstava. Poboljšanje procedura u planiranju, izvršavanju i kontroli, s jedne strane, i povećanje efikasnosti institucija čiji je zadatak naplata prihoda, s druge strane doprinose i podržavaju program fiskalne konsolidacije.

Jedna od oblasti upravljanja javnim finansijama kojoj je ozbiljno posvećena pažnja i na čijem se unapređenju radi je upravljanje javnim investicijama. Neefikasnost sprovođenja planiranih javnih investicija, za koje su obezbeđena sredstva i koje su ekonomski opravdane, predstavlja prepreku u unapređenju konkurentnosti tj. podizanju kapaciteta infrastrukture i ostalih pozitivnih efekata realizacije ovih projekata. Većina pojedinačnih projekata je sprovođena uz brojne probleme: od neodgovarajuće projektne dokumentacije, poteškoća u eksproprijaciji zemljišta, nedovoljno dobre kontrole izvođača koja je dovodila ne samo do probijanja ugovorenih rokova već i do povećanja cene radova, sporog izdavanja dozvola i drugo.

U cilju unapređenja upravljanja javnim investicijama stvoriće se regulatorni okvir za uređenje ove oblasti. Razvoj kapaciteta, kako u Ministarstvu finansija, tako i kod svih budžetskih korisnika, jedan je od prioriteta, a implementacija i ažuriranje jedinstvene informacione baze kapitalnih projekata i ocena kapitalnih projekata od strane budžetskih korisnika i Ministarstva finansija započeće tokom 2017. godine i sprovodiće se kontinuirano u narednom periodu. Unapređeno upravljanje realizacijom kapitalnih investicija obezbediće, pored ostalog, pozitivne efekte na budžet po osnovu ušteda i smanjenja izdataka za penale usled nepovlačenja odobrenih kredita i dodatne naknadne nepredviđene rashode za izvođenje radova.

Najvažnije strukturne reforme predviđene u narednom srednjoročnom periodu kao podrška procesu fiskalne konsolidacije odnose se na:

* Nastavak reformi u oblasti zapošljavanja i sistema plata u sektoru države. Nakon kratkoročnih mera, smanjenja nominalnog iznosa plata u sektoru države, koje je bilo nužno za početak fiskalne konsolidacije, u narednom srednjoročnom periodu akcenat je na strukturnim merama, koje bi preko racionalizacije broja zaposlenih s jedne strane, i uspostavljanja novog sistema plata u sektoru države s druge strane, doprinelo kretanju mase plata ka održivom nivou.

Zakonom o Registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava koji je usvojen krajem jula 2015. godine stvorena je pravna osnova za precizno utvrđivanje broja zaposlenih u širem javnom sektoru na koji se zakon odnosi (pored sektora države – direktni i indirektni korisnici budžeta na svim nivoima vlasti i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, zakon se odnosi i na javna preduzeća, NBS, javne agencije i na privredna društva u većinskom državnom vlasništvu). Utvrđivanje preciznog broja zaposlenih u okviru različitog obuhvata javnog sektora neophodna je polazna osnova da bi se u narednom koraku utvrdio optimalan broj zaposlenih u pojedinim sektorima. Ovako utvrđen registar moći će da reši i nedoumice koje su se pojavile oko ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru, odnosno užem sektoru države, koje su bile prisutne u prethodnom periodu. Takođe, omogućeno je i slobodno izjašnjavanje i unos podataka u Registar o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih što će omogućiti vođenje proaktivne politike zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Odlukom Vlade tokom 2016. godine formirana je međuresorna Radna grupa za integraciju ovog Registra u CROSO (Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja) što će omogućiti dalji razvoj, viši nivo pouzdanosti i verifikaciju podataka.

Broj zaposlenih u sektoru države na kraju 2014. godine iznosio je 500.038. Analiza javne uprave koju je sprovelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave pokazala je da Srbija ne odstupa značajnije od proseka EU prema broju zaposlenih u sektoru države u odnosu na broj stanovnika. U Srbiji prema podacima za 2014. godinu ovaj pokazatelj iznosi 7,0% dok je prosek na nivou EU (28) 7,2%. Ako govorimo isključivo o opštoj državi u Srbiji, ona nije predimenzionirana, čak je i manja nego što je to slučaj u zemljama EU. Naime, Srbija je na nivou od oko 6,5 zaposlenih u centralnoj administraciji na 100 stanovnika, dok je ovaj parametar kod zemalja članica EU viši – iznosi oko 8,5. Ono što je problematično za našu zemlju je da su troškovi potrebni za finansiranje ovog broja zaposlenih visoki kada se uzme u obzir da je u Srbiji, u privredi, zaposleno svega 34,2% stanovništva, dok taj procenat u EU iznosi 45,2.

Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je usvojen u julu 2015. godine predstavlja pravni osnov za utvrđivanje maksimalnog godišnjeg broja zaposlenih u periodu od 2015. do 2018. godine po pojedinačnim institucijama, a u skladu sa očekivanim unapređenjem njihove produktivnosti do koje bi trebalo da dođe nakon reorganizacije. Od januara 2016. godine, za subjekte za koje važi Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, obnavljanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima je dozvoljeno samo ako je to u skladu sa limitima koji su predviđeni zakonom i ukoliko je učešće zaposlenih po tom osnovu ispod 10% od broja stalno zaposlenih ili u drugim izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom. Zabrana zapošljavanja u javnom sektoru biće na snazi i tokom 2017. godine, uz izuzetke koje razmatra Komisija za zapošljavanje uzimajući u obzir utvrđene limite broja zaposlenih, budžet, kao i potrebe za stručnim kadrom konkretne institucije.

Krovni Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru kojim se uspostavljaju ključni principi novog sistema i utvrđuju rokovi za postepenu implementaciju je usvojen u februaru 2016. godine. Očekuje se da će krajem decembra 2016. godine Vlada usvojiti Predlog zakona o platama zaposlenih u AP i JLS, a potom do juna 2017. godine usvojiti i Predlog zakona o radnopravnom statusu i platama zaposlenih u javnim službama. Do 1. januara 2018. godine Vlada će usvojiti predloge zakona kojim se usklađuju plate državnih službenika i nameštenika, kao i usklađivanje plata u Vojsci i Policiji sa sistemskim zakonom o platama. Ovim sistemskim zakonom stvara se pravni osnov za ujednačavanje osnovice, smanjenje broja koeficijenata i njihovo pojednostavljenje, jačanje kontrole budžeta i upravljivost masom plata i povećanje transparentnosti sistema, a sve to u krajnjoj instanci treba da ima za rezultat jednaku platu za isti rad, bez obzira u kom segmentu javnog sektora zaposleni radi. Pored toga, širi cilj reforme javne uprave u čiji kontekst se smešta reforma plata jeste i jačanje učinka i delotvornosti javne uprave.

Vlada je usvojila Uredbu o šifarniku radnih mesta u februaru 2016. godine, kako bi se omogućila bolja analiza i uporedivost zarada zaposlenih u opštoj državi. Nakon što je Vlada donela šifarnik, svi korisnici javnih sredstava (11.000 institucija, uključujući javna preduzeća) su počeli sa unošenjem podataka u registar u skladu sa novim šifarnikom. Registar sadrži podatke o radnim mestima i zvanjima koja su u skladu sa novim šifarnikom i radnom verzijom kataloga radnih mesta. Katalozi predstavljaju popis, klasifikaciju i vrednovanje radnih mesta, što je jedan od najvažnijih koraka u sprovođenju reforme sistema plata. Osim naziva radnih mesta, odnosno zvanja u kojem se obavljaju poslovi na radnim mestima, katalog sadrži i tipičan opis radnog mesta, zahtevanu stručnu spremu, dodatna znanja i ispite/sertifikate, kao i zahtevano iskustvo za rad na tim poslovima. Podsistemi javnog sektora, po kojima su koncipirani katalozi su: državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, zdravstvo, prosveta, socijalna zaštita, kultura i sport. Generička radna mesta koja se pojavljuju u celom sistemu posebno su izdvojena u cilju uporedivosti.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave pokrenulo je aktivnosti koje se odnose na unapređenje oblasti stručnog usavršavanja u sistemu javne uprave. U toku je rad na pripremi zakona kojim će se urediti sva pitanja značajna za ostvarivanje ovog cilja, a u navedenom periodu očekuje se osnivanje Nacionalne akademije za stručno usavršavanje u javnoj upravi. U ovoj oblasti, radi sprovođenja odredaba propisa koji uređuju stručno usavršavanje državnih službenika, uspostaviće se i evidencija o utvrđenim i sprovedenim programima opšteg stručnog usavršavanja i planiranim i sprovedenim programima stručnog usavršavanja državnih službenika. Uz sve navedeno, obezbediće se kontinuitet u poslovima državne uprave koji se odnose na državni stručni ispit, poseban stručni ispit za matičara i stručno usavršavanje matičara. Ključni rezultati u uspostavljanju celovitog službeničkog sistema u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave očekuju se kroz dalju implementaciju Strategije stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji i potpunu primenu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Predviđeno je uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave uvažavanjem specifičnosti koje postoje u odnosu na sistem državne uprave, a pre svega u pogledu razlikovanja opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja, i specifičnih potreba jedinica lokalne samouprave. Nova zakonska rešenja primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave uneće značajne promene u oblasti karijernog razvoja, napredovanja u službi i stručnog usavršavanja zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Pravni osnov za reformu službeničkog sistema u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave je Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, za čiju primenu se formira i Savet za stručno usavršavanje, koji je u postupku osnivanja.

U domenu reforme sistema lokalne samouprave Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, je u mandatnom periodu prethodne Vlade, pripremilo paket zakona koji se odnose na lokalnu samoupravu: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, i predlog Zakona o komunalnoj policiji. U narednom periodu, planirana je izrada Zakona o izmenama i dopunama Zakona o glavnom gradu, kao i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o komunalnoj policiji. Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji, utvrđena je, kao jedan od ključnih reformskih ciljeva, potreba dalje decentralizacije (i dekoncentracije), koja bi pre svega imala za rezultat unapređenje sistema lokalne samouprave i efikasniju raspodelu nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti. Realizovane su aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, neophodne za pripremu polaznih osnova Strategije decentralizacije, na čijoj će se izradi raditi u narednom periodu.

Uvođenje elektronske uprave ima za cilj da poveća delotvornost, efikasnost i ekonomičnost na unutrašnjem planu, a sve zajedno u cilju povećanja kvaliteta javnih usluga. Ministarstvo predlaže politike i strategije razvoja elektronske uprave. Donošenje zakona o elektronskoj upravi urediće opšte postupanje osnovnih registara koji se uspostavljaju, klasifikaciju podataka i način elektronske razmene podataka između organa državne uprave i korišćenje portala elektronske uprave od strane državnih organa, organa teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javnih preduzeća i svih drugih kojima su povereni poslovi javne uprave. Elektronska uprava će na najbolji način da identifikuje potrebe korisnika javne uprave sistematskim praćenjem rezultata upravnih postupaka i analizom postojećih statistika da bi se otkrili nedostaci u postojećim procedurama.

Reforma inspekcijskog nadzora je jedan od ključnih elemenata za reformu javne uprave. Ciljevi su uspostavljanje predvidivog i transparentnog poslovnog ambijenta, unapređenje primene propisa, smanjenje direktnih i indirektnih troškova poslovanja i privrede i države, smanjivanje obima sive ekonomije i nelojalne konkurencije, kao i minimiziranje rizika korupcije. U narednom periodu, prioritet je puna primena i usaglašavanje posebnih zakona sa novousvojenim Zakonom o inspekcijskom nadzoru čija primena obuhvata: stručnu podršku radu koordinacionog tela, ulaganje u informisanje privrednika građana i javnosti o rešenjima u zakonu, obuku inspektora, uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema, opremanje inspekcija na terenu za sprovođenje zakona. Ulaganja u informatičku infrastrukturu, logistiku i obuku inspekcija predstavljaju osnov za unapređenje primene zakona, smanjenje troškova privrede, povećanje predvidivosti poslovanja i smanjenja nelojalne konkurencije i korupcije. Za primenu Zakona je urađena analiza efekata propisa i definisan akcioni plan za primenu Zakona u periodu od tri godine. Primena Zakona će biti fazna, a priprema za izradu jedinstvenog informacionog sistema je već započeta.

* U cilju smanjenja različitih oblika budžetske podrške javnim i državnim preduzećima sprovode se reforme najvećih javnih i državnih preduzeća. Smanjenje budžetske podrške ovim preduzećima podrazumeva: a) ograničenje direktnih i indirektnih subvencija, b) striktno ograničenje u izdavanju garancija za nove kredite i v) jačanje odgovornosti i transparentnosti u poslovanju ovih preduzeća. Započete su reforme koje se odnose na tri velike grupe javnih i državnih preduzeća.

U prvu grupu preduzeća spadaju preduzeća u portfoliju bivše Agencije za privatizaciju, čiji status će se rešiti stečajem ili privatizacijom. Na ovaj način je pronađeno rešenje za 330 preduzeća do kraja oktobra 2016. godine. Otpremnine je dobilo 24.474 zaposlenih. Za 172 kompanije koje zapošljavaju oko 45.000 radnika, među kojima ima i strateških kompanija kao što su PKB, RTB Bor, JP PEU „Resavicaˮ, Petrohemija i dr. rešenje se tek očekuje, bilo kroz unapred pripremljene planove restrukturiranja (UPPR), bilo kroz redovne postupke stečaja, u skladu sa zakonom.

U drugu grupu preduzeća bi se mogla svrstati ona preduzeća za koja se planira pronalaženje strateških partnera i za koja bi se dalje poslovanje nastavilo kroz različite vidove koncesija. Za Komercijalnu banku, drugu banku po veličini u Srbiji, izabran je privatizacioni savetnik, kako bi se privatizacija sprovela tokom 2017. godine. Privatizacija Železare Smederevo je završena u junu ove godine, čime je obezbeđeno poslovanje bez podrške budžeta u budućnosti i sprečeno dalje akumuliranje dugovanja. Istovremeno, angažovane su konsultantske kuće kako bi se razmotrile opcije davanja koncesije za Aerodrom „Nikola Tesla” i dalje izgradnje Koridora 11.

U treću grupu preduzeća spadaju javna i državna preduzeća u oblasti energetike, železničkog saobraćaja i putne infrastrukture. Tokom 2016. godine, u saradnji sa međunarodnim finansijskim institucijama, odvija se proces njihovog restrukturiranja, započet tokom 2015. godine i to posebno: JP „Elektroprivreda Srbije”, „Železnice Srbije” a.d, JP „Srbijagas” i JP „Putevi Srbije”:

* JP „Elektroprivreda Srbije”. U prethodnom periodu usvojeni su Program reorganizacije i Plan fiskalne konsolidacije, koji je usaglašen sa Svetskom bankom i EBRD. Osnovni elementi plana su: povećanje prihoda kroz poboljšanu naplatu i smanjenje troškova kroz povećanje efikasnosti, optimizaciju procesa nabavke i smanjenje broja zaposlenih. Potrebno je sprovesti brojne mere kako bi JP EPS poslovao finansijski održivo i kako bi se smanjila razlika u ceni struje na domaćem tržištu i u regionu. S tim u vezi, jedan od prvih koraka je bilo povećanje cene električne energije za krajnje kupce u ukupnom iznosu od 12%, tokom avgusta 2015. godine, gde se 4,5% odnosi na povećanje cene, a 7,5% na akcizu, i dodatnih 3,8% poskupljenja u oktobru 2016. godine. U sklopu Plana finansijske konsolidacije definisan je Plan optimizacije broja zaposlenih za period do 2019. godine. Do kraja oktobra 2016. godine 1900 radnika se dobrovoljno prijavilo za otpremnine, a napravljen je i plan za dodatna smanjenja broja zaposlenih do 2019. godine. Planirano je da se JP EPS do kraja prve polovine 2017. godine transformiše u akcionarsko društvo, kao i da se sagledaju ostale mogućnosti za dalji razvoj kompanije u cilju poboljšanja performansi kompanije i obezbeđenja profesionalnog menadžmenta.
* JP „Srbijagas”. Od avgusta 2015. godine izmenjena je ogranizaciona struktura kompanije kojom su osnovani posebni delovi koji se bave transportom i distribucijom gasa. Sprovodi se plan kojim je predviđena prodaja imovine koja se ne koristi za obavljanje osnovne delatnosti, dok se nastavljaju napori na rešavanju problema potraživanja od najvećih dužnika, uključujući preduzeća: HIP Azotara, HIP Petrohemija i MSK Kikinda. Nakon usvajanja plana finansijskog restrukturiranja u martu 2016. godine, a koji je pripremljen uz podršku Svetske banke, došlo je do poboljšanja u naplati potraživanja. Tokom 2016. godine usvojiće se plan restrukturiranja duga kako bi se u budućnosti izbegle konverzije potraživanja u kapital, povećala disciplina u naplati potraživanja, izvršila ocena postojećih i budućih investiocionih planova u saradnji sa Svetskom bankom. Cilj ovih mera je zaustavljanje daljeg pogoršanja finansijskog položaja JP „Srbijagas” i eliminisanje potrebe za dodatnom državnom pomoći u skladu sa fiskalnim okvirom.
* „Železnice Srbije” a.d. Plan korporativne i finansijske reorganizacije, koji je otpočeo u 2015. godini, podrazumeva organizacione i statusne promene. Iz jedinstvenog preduzeća „Železnice Srbijeˮ a.d. od avgusta 2015. godine izdvojene su, u skladu sa iskustvima iz zemalja EU, tri nove kompanije - „Srbija vozˮ a.d, „Infrastruktura železnice Srbijeˮ a.d. i „Srbija Kargoˮ a.d. Promene su praćene i reorganizacijom menadžmenta. Plan restrukturiranja obuhvata izmene u pogledu raspolaganja imovinom, saobraćajne mreže i racionalizacije broja zaposlenih. Sektor teretnog saobraćaja od avgusta 2015. godine ne dobija subvencije iz budžeta i posluje po tržišnim principima, u skladu sa preporukama Svetske banke. U januaru 2016. godine uvedena je naknada za korišćenje železničke infrastrukture, u sklopu otvaranja tržišta za železnički transport, a prvi privatni železnički operater dobio je odobrenje za korišćenje trase javne železničke infrastrukture u junu ove godine. Biće, takođe, nastavljena reorganizacija i unapređenje poslovnih planova kompanija „Srbija vozˮ a.d, „Infrastruktura železnice Srbijeˮ a.d. i „Železnice Srbijeˮ a.d. sa ciljem striktnog ograničavanja državne pomoći u srednjem roku. U oktobru 2015. godine u saradnji sa nezavisnim konsultantima i uz pomoć Svetske banke, EBRD i EU pripremljen je i usvojen plan sveukupnog korporativnog i finansijskog restrukturiranja. U 2016. godini je završen popis imovine i obaveza kompanije i njihova alokacija na novoosnovane kompanije. Planovi koji definišu racionalizaciju broja zaposlenih do 2020. godine usvojeni su od strane železničkih kompanija u septembru 2016. godine, koji podrazumevaju smanjenje od oko 3.000 zaposlenih u 2016. godini uključujući i prirodni odliv. U oktobru 2016. godine doneta je odluka o obustavi saobraćaja na prugama koje su van eksploatacije ili su označene kao nerentabilne, što će bitno uticati na finansijske performanse kompanije. Novoformirana preduzeća su preuzela punu odgovornost za plaćanje svojih obaveza prema JP EPS, što podrazumeva i da ne povećavaju docnje u plaćanjima prema JP EPS. Nastavlja se i sa procesom izbora menadžmenta za novoformirane kompanije u sastavu „Železnice Srbije” a.d, u skladu s programom restrukturiranja.
* JP „Putevi Srbije”. Sa ciljem obezbeđenja adekvatnog održavanja infrastrukture, od 1. januara 2017. godine putarina će poskupeti za deset procenata. Dalja povećanja putarine će se odvijati fazno, a procena adekvatnih stopa biće pripremljena u saradnji sa Svetskom bankom. Usvojen je plan poboljšanja ugovora o održavanju puteva i uklanjanju administrativnih prepreka. Cilj je ostvariti uštede i povećati efikasnost sistema i na taj način smanjiti potrebe za subvencijama iz budžeta. Razmatraće se opcije za izgradnju i održavanje puteva putem koncesija. Planovi korporativnog i finansijskog restrukturiranja će se razvijati takođe u saradnji sa Svetskom bankom.

Kako bi se osigurale uštede koje proističu iz korporativnog i finansijskog restrukturiranja najvećih državnih/javnih preduzeća istovremeno se sprovodi set reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama u segmentu poslovanja države sa javnim i državnim preduzećima.

U cilju jačanja finansijske discipline u okviru javnog sektora prošireno je dejstvo Zakona o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, izmenama Zakona u julu 2015. godine, tako da se odnosi i na transakcije između institucija javnog sektora. Izmenjene odredbe Zakona se primenjuju od 1. januara 2016. godine.

Imajući u vidu visinu i uticaj na fiskalni deficit plaćanja po osnovu garancija, od 1. januara 2015. godine strogo je ograničeno izdavanje državnih garancija. U tom smislu, ne mogu se izdavati nove državne garancije za podršku likvidnosti, odnosno za bilo koju kompaniju iz portfolija bivše Agencije za privatizaciju. Mogućnost izdavanja garancija ostavljena je samo u slučaju kapitalnih projektnih zajmova, uz poštovanje granice koja je određena ciljem održivosti javnog duga.

* U skladu sa donetim strateškim dokumentima i sistemskim zakonima u oblasti zdravstva nastaviće se reforme kojima se obezbeđuje povećanje efikasnosti zdravstvenog sistema, povećanje finansijske održivosti sistema zdravstvene zaštite, unapređenje zdravlja stanovništva i povećanje kvaliteta zdravstvene zaštite.
* Unapređenje zakona i odgovarajućih podzakonskih akata u cilju planirane reforme zdravstvenog sistema Republike Srbije – donošenje strateškog dokumenta Plana razvoja zdravstvene zaštite od 2017–2021. godine, kojim se definiše politika zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, odnosno donošenje sistemskih zakona, Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju kao i drugih zakona iz oblasti zdravstva i odgovarajućih podzakonskih akata.
* Unapređenje kvaliteta pružanja zdravstvene zaštite radi održivog zdravstvenog sistema unapređenjem primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite – jačanje primarne zdravstvene zaštite unapređenjem rada u oblasti prevencije i ranog otkrivanja kao i lečenja hroničnih nezaraznih bolesti koje u najvećoj meri opterećuju zdravlje stanovništva u Republici. U okviru sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite naglasak je na uvođenju novih, visokorazvijenih zdravstvenih tehnologija kroz nabavku aparata neophodnih za lečenje obolelih od malignih bolesti, kao i unapređenje rada zdravstvenih ustanova u ovoj oblasti zdravstvene zaštite.
* Unapređenje finansiranja zdravstvenog sistema kroz uvođenje sistema za uspostavljanje Nacionalnog zdravstvenog računa (NZS) – koji obezbeđuje pouzdane informacije o finansijskim sredstvima izdvojenim za zdravstvenu zaštitu i načinima njihovog korišćenja. Radi boljeg uvida u tokove novca u zdravstvu (budžetska izdvajanja za zdravstvo, privatno zdravstvo, donacije u zdravstvu i dr.) izradiće se nacionalni zdravstveni račun. Nacionalni zdravstveni račun je instrument za praćenje protoka novca kroz zdravstveni sistem zemlje, povećanje efikasnosti zdravstvenih usluga i ravnopravne raspodele raspoloživih sredstava u zdravstvenom sistemu Republike Srbije.
* Nastavak informatizacije zdravstvenog sistema – sastoji se u povezivanju zdravstvenih ustanova u jedinstveni informacioni sistem, koji je započet u 2015. godini.
* Unapređenje baze kadrova iz Plana mreže zdravstvenih ustanova radi sagledavanja kadrovske obezbeđenosti u skladu sa normativima i standardima.
* Definisanje uloge privatnog sektora u pružanju zdravstvenih usluga stanovništvu.

U sklopu fiskalne konsolidacije sprovešće se racionalizacija zdravstvenog sistema prvenstveno kroz smanjenje broja nemedicinskog osoblja, unapređenje mehanizama za odabir prioriteta u pogledu nabavki nove opreme i bolju kontrolu rashoda za medicinske usluge. Time će se povećati efikasnost zdravstvenih ustanova, obezbediti vrednovanje njihovih stvarnih učinaka i povećati kvalitet zdravstvene zaštite.

* Reformske aktivnosti u okviru različitih podsistema upravljanja javnim finansijama (UJF) obuhvaćene su Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020. godina (Program RUJF). Cilj Programa RUJF je da pruži sveobuhvatni i integrisani okvir za planiranja, koordinaciju, sprovođenje i praćenje napretka u realizaciji održivih aktivnosti kako bi se unapredila makroekonomska stabilnost, obezbedilo efikasno i svrsishodno raspoređivanje i korišćenje javnih resursa za realizaciju nacionalnih prioriteta i unapredile usluge koje pruža državna uprava u Republici Srbiji, uz istovremeno povećanje transparentnosti i ukupne funkcionalnosti upravljanja javnim finansijama i ispunjenje neophodnih uslova za pristupanje Evropskoj uniji. Takođe, pripremljen je Nacrt strategije razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru 2017–2019. godine, a u pripremi je i Nacrt strategije za borbu protiv prevara (*Anti-Fraud Strategy*).

Visok nivo sive ekonomije, koja negativno utiče na budžetski deficit i uslove poslovanja i investiranja, u znatnoj meri je posledica neefikasnog mehanizma kontrole, utvrđivanja i naplate poreza i drugih javnih prihoda. Neadekvatna organizacija rada Poreske uprave i procesa u njoj, sa neodgovarajućim obimom i strukturom ljudskih resursa i nepostojanjem odgovarajućeg sistema za procenu rizika, onemogućivali su da se ograničeni resursi usmere na obveznike koji su najviše skloni nepoštovanju poreskih propisa. S druge strane, dosadašnji način funkcionisanja Poreske uprave često je imao negativne efekte na poreske obveznike koji u potpunosti i na vreme izvršavaju svoje obaveze prema državi, kroz neujednačenu praksu tumačenja poreskih propisa, komplikovane administrativne procedure što sve zajedno dovodi do rasta rizika i troškova poslovanja u Srbiji.

Program transformacije Poreske uprave za period 2015–2020. godine usvojen je u junu 2015. godine, a prioriteti u daljem sprovođenju Programa su: jačanje upravljanja PU, pojednostavljenje organizacione strukture u centrali i filijalama, odnosno ekspoziturama, uključujući i smanjenje broja glavnih filijala, implementacija modernog pristupa upravljanja rizicima, jačanje upravljanja docnjama, uključujući i procedure otpisa, modernizacija informacionih tehnologija i poslovnih procesa i poboljšanje koordinacije i razmene informacija sa drugim državnim organima.

Potrebno je da filijale PU unaprede svoj način rada sa poreskim obveznicima. Programom RJF i Programom transformacije PU, predviđeno je da se formiraju posebni organizacioni delovi za pružanje usluga poreskim obveznicima kako bi se unapredila komunikacija i interakcija sa poreskim obveznicima, uključujući blagovremeno pružanje ažurnih informacija o promenama u zakonima i propisima.

* Strukturne reforme javnog sektora obuhvataju i mere koje se tiču reforme sistema odbrane. U skladu sa dokumentima planiranja odbrane i sistemskim zakonima u oblasti odbrane nastaviće se reforme koje treba da obezbede delotvornije i efikasnije funkcionisanja sistema odbrane.

Osnovne strukturne reforme koje će se sprovoditi u oblasti odbrane odnose se na:

* uspostavljanje i primenu novog strategijskog okvira u oblasti bezbednosti odbrane radi zaštite nacionalnih i odbrambenih interesa Republike Srbije;
* održavanje i delimično unapređenje operativnih i funkcionalnih sposobnosti Vojske Srbije za izvršenje misija i zadataka utvrđenih Strategijom odbrane Republike Srbije;
* optimizaciju organizacije i funkcionisanja Ministarstva odbrane i Vojske Srbije;
* obezbeđenje projektovanog nivoa popunjenosti ratnim materijalnim rezervama;
* unapređenje međunarodne vojno-ekonomske i vojno-tehničke saradnje;
* pripremu snaga za učešće u borbenoj grupi Evropske unije;
* unapređenje industrijske i tehnološke baze Republike Srbije od interesa za odbranu i u skladu sa potrebama razvoja operativnih sposobnosti Vojske Srbije.

Prioritet strukturnih reformi u 2017. godini Ministarstva odbrane će imati na obezbeđenju administrativne linije sa AP Kosovo i Metohija, obezbeđenju neprekidne kontrole i zaštite vazdušnog prostora Republike Srbije, unapređenje sposobnosti snaga za reagovanje Vojske Srbije, podršci civilnim vlastima u suprotstavljanju nevojnim pretnjama bezbednosti, pripremama za učešće u multinacionalnim operacijama i drugim aktivnostima i zadacima, a koji su utvrđeni uputstvom ministra za 2017. godinu koje je poverljivo.

U skladu sa rezultatima rada na izradi nacrta Dugoročnog plana razvoja sistema odbrane Republike Srbije za održiv razvoj i funkcionisanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije potrebno je obezbediti približno 1,5% bruto domaćeg proizvoda. Nakon poboljšanja ekonomskih mogućnosti Republike Srbije potrebno je postepeno povećavati izdavanje iz bruto domaćeg proizvoda za potrebe odbrane, tako da se u narednom periodu dostigne iznos od oko 2% bruto domaćeg proizvoda.

* V.ZAVRŠNE ODREDBE

Sastavni deo ove fiskalne strategije čine Prilog 1 – Projekcija osnovnih makroekonomskih indikatora i Prilog 2 – Fiskalni okvir opšte države u 2017. godini, koji su odštampani uz ovu fiskalnu strategiju.

Ovu fiskalnu strategiju objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 Broj:400-11440/2016-1

U Beogradu, 1. decembra 2016. godine

V L A D A

PREDSEDNIK

Aleksandar Vučić

|  |
| --- |
|  |
|  |

Prilog 1 - Projekcija osnovnih makroekonomskih indikatora

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Iskazano u procentima osim ako nije drugačije naznačeno* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* |
| Stopa realnog rasta BDP | 2,7 | 3,0 | 3,5 | 3,5 |
| BDP po tekućim tržišnim cenama  (u mlrd dinara) | 4.203,5 | 4.396,7 | 4.678,1 | 4.987,5 |
| *Izvori rasta: procentne promene u konstantnim cenama* | | | | |
| Lična potrošnja | 0,6 | 1,4 | 2,2 | 2,9 |
| Državna potrošnja | 3,9 | 1,6 | 2,6 | 2,3 |
| Investicije u fiksni kapital | 6,4 | 5,7 | 5,7 | 4,9 |
| Promena zaliha kao % BDP | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Izvoz robe i usluga | 9,2 | 7,7 | 7,7 | 7,6 |
| Uvoz robe i usluga | 6,2 | 5,3 | 5,8 | 6,3 |
| *Doprinos rastu BDP* |  |  |  |  |
| Finalna domaća tražnja | 2,0 | 2,5 | 3,2 | 3,5 |
| *Investiciona potrošnja* | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,0 |
| *Lična potrošnja* | 0,5 | 1,0 | 1,6 | 2,1 |
| *Državna potrošnja* | 0,7 | 0,3 | 0,5 | 0,4 |
| Promena u zalihama | -0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Spoljno-trgovinski bilans robe i usluga | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,0 |
| *Rast bruto dodate vrednosti delatnosti* | | | | |
| Poljoprivreda | 8,4 | -2,0 | 2,6 | 3,0 |
| Industrija | 3,1 | 5,2 | 5,4 | 5,4 |
| Građevinarstvo | 8,9 | 7,6 | 7,1 | 6,1 |
| Usluge | 1,7 | 3,3 | 3,6 | 3,7 |
| *Doprinos rastu bruto dodate vrednosti po delatnostima* | | | | |
| Rast bruto dodate vrednosti | 2,7 | 3,0 | 3,5 | 3,5 |
| Poljoprivreda | 0,6 | -0,2 | 0,2 | 0,1 |
| Industrija | 0,7 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| Građevinarstvo | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| Usluge | 0,9 | 1,6 | 1,7 | 1,9 |
| *Kretanje cena* |  |  |  |  |
| BDP deflator | 1,3 | 1,6 | 2,8 | 3,0 |
| Potrošačke cene (godišnji prosek) | 1,1 | 2,4 | 3,0 | 3,0 |
| *Kretanja u spoljnom sektoru* |  |  |  |  |
| Izvoz robe (% BDP) | 35,9 | 37,9 | 39,1 | 40,1 |
| Uvoz robe (% BDP) | 46,5 | 48,5 | 49,4 | 50,1 |
| Saldo robne razmene (% BDP) | -10,6 | -10,7 | -10,3 | -9,9 |
| Saldo tekućeg računa (% BDP) | -4,2 | -3,9 | -3,9 | -3,9 |
| *Fiskalni indikatori* |  |  |  |  |
| Deficit sektora opšte države (% BDP) | -2,1 | -1,7 | -1,3 | -1,0 |
| Konsolidovani prihodi (% BDP) | 43,3 | 42,4 | 41,6 | 41,1 |
| Konsolidovani rashodi (% BDP) | 45,4 | 44,1 | 42,9 | 42,1 |
| Bruto dug sektora opšte države (% BDP) | 74,6 | 73,9 | 70,7 | 67,0 |

