

Na osnovu člana 31. stav 1, tačka 1), podtačka (13) Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 i 93/12),

Vlada usvaja

FISKALNU STRATEGIJU

ZA 2013. GODINU SA PROJEKCIJAMA ZA 2014. I 2015. GODINU

I. MAKROEKONOMSKI OKVIR ZA PERIOD OD 2013. DO 2015. GODINE

1. Ciljevi i smernice ekonomske politike u periodu od 2013. do 2015. godine

Strateški cilj ekonomske politike koju će Vlada voditi u narednom periodu jeste ubrzanje procesa evropskih integracija kroz sprovođenje aktivnosti na dobijanju datuma za otpočinjanje pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sprovođenje sistemskih reformi radi ispunjavanja kriterijuma koje je uspostavio Evropski savet u Kopenhagenu kroz proces stabilizacije i pridruživanja radi sticanja statusa punopravnog člana EU. U tom cilju ubrzaće se donošenje svih neophodnih sistemskih zakona i obezbediti primena usvojenih zakona i propisa sa ciljem da se uspostavi tržišna privreda, makroekonomska stabilnost i vladavina prava i suzbije korupcija i organizovani kriminal.

Evropska komisija krajem 2011. godine u svom mišljenju o zahtevu Srbije za članstvo u EU ocenila je da Srbija ostvaruje napredak u ispunjenju političkih i ekonomskih kriterijuma i ispunjava svoje obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Prelaznog sporazuma i preporučila Evropskom savetu da Srbiji dodeli status zemlje kandidata za članstvo u EU, uzimajući u obzir do sada postignuti napredak. Evropski savet je 1. marta 2012. godine dodelio Srbiji status kandidata za članstvo u EU.

Vlada će ubrzati aktivnosti na dobijanju datuma za predpristupne pregovore i nastaviti ispunjavanje kriterijuma iz Kopenhagena i obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Radi zadovoljavanja ekonomskih i političkih kriterijuma za članstvo u EU obezbediće se jačanje administrativnih kapaciteta i stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i zaštitu manjina, razvoj tržišne ekonomije i jačanje njenih kapaciteta da odgovori na pritisak konkurencije i tržišnih snaga iz EU, kao i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja.

1.1. Osnovni ciljevi ekonomske politike

Ekonomska politika koju će Vlada voditi u periodu od 2013. do 2015. godine stvaraće uslove za makroekonomsku stabilnost i ekonomski oporavak i rast privrede na bazi povećanja investicija i izvoza koji obezbeđuje poboljšanje stanja na tržištu rada i rast životnog standarda. U tom pogledu ekonomska politika biće usmerena na obezbeđenje i stvaranje srednjoročno održive ekonomske stabilnosti i stvaranju ambijenta za brži privredni rast i smanjenje nezaposlenosti.

Osnovni ciljevi makroekonomske politike u naredne tri fiskalne godine su:

- makroekonomska stabilnost;
- ekonomski oporavak i ubrzanje rasta;
- povećanje zaposlenosti i životnog standarda.

Makroekonomska stabilnost je ključna pretpostavka za rast privrede i povećanje zaposlenosti i životnog standarda. Uspostavljanje makroekonomske stabilnosti kroz smanjenje makroekonomskih neravnoteža (inflacije, fiskalnog

deficita, deficita tekućeg računa) zahteva čvrstu koordinaciju fiskalne i monetarne politike.

Ekonomski oporavak i ubrzanje privrednog rasta očekuje se u 2013. i naredne dve godine na bazi fiskalnog prilagođavanja i sprovođenja strukturnih reformi koje obezbeđuju povećanje izvoza, štednje, produktivnosti i konkurentnosti, kao i na bazi očekivanog poboljšanja stanja ekonomija evrozona koje bitno utiču na privrednu aktivnost i zaposlenost u Srbiji.

Osnovni makroekonomski okvir za naredne tri fiskalne godine predviđa ubrzanje privrednog rasta uz smanjenje makroekonomskih neravnoteža, pre svega inflacije i deficita tekućeg računa. Pri tome, rast ekonomske aktivnosti ograničavaće rastuće potrebe u pogledu finansiranja platnog bilansa i finansiranja javnog sektora.

Postizanje privrednog rasta i povećanje konkurentnosti privrede predstavlja realnu osnovu za povećanje zaposlenosti i rast standarda stanovništva. Očekuje se ubrzanje rasta zaposlenosti i životnog standarda nakon izlaska iz ekonomske krize sa odmicanjem tranzicije i restrukturiranja privrede na bazi otklanjanja institucionalnih i strukturnih ograničenja i efikasnijeg vođenja ekonomske politike. Nakon oštrog pada zaposlenosti i životnog standarda u periodu 2009-2012. godine, očekuje se u 2013. godini ublažavanje pada zaposlenosti, a od 2014. godine ubrzanje privrednog rasta i povećanje zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, kao glavnog pokazatelja stanja na nacionalnom tržištu rada.

Od ključne važnosti za uspostavljanje makroekonomske stabilnosti i održivog privrednog rasta jeste vođenje racionalnih ekonomskih politika i ubrzanje strukturnih reformi koje oslobađaju potencijal za rast. Stoga će se radi postizanja ciljeva ekonomske politike u 2013. i naredne dve godine preduzimati efikasne mere fiskalne, monetarne i strukturne politike, koje će omogućiti ubrzan i održiv privredni rast. U središtu ekonomske politike biće sprovođenje programa podsticanja privrede, programa fiskalne konsolidacije, programa smanjenja javnog duga i plana strukturnih reformi.

Fiskalna politika će obezbediti smanjenje fiskalnog deficita kroz odgovarajuće izmene u poreskoj politici i najvećim delom kroz fiskalno prilagođavanje na rashodnoj strani. Monetarna politika obezbediće ostvarivanje ciljane inflacije, sprovođenje režima rukovođeno plivajućeg deviznog kursa i smanjenje rizika po finansijsku stabilnost. Strukturna politika pokrenuće reforme koje predstavljaju osnovni uslov bržeg privrednog rasta kroz povećavanje kapaciteta privrede za proizvodnju, štednju i izvoz. Posebna pažnja usmeriće se na strukturne reforme koje unapređuju poslovno okruženje radi privlačenja potencijalnih investitora, kao i na reforme javnog sektora.

1.2. Razvojno orijentisane mere ekonomske politike

Prioritetni cilj ekonomske politike u narednom srednjoročnom periodu biće ekonomski oporavak zemlje i stvaranje uslova za održiv i ravnomeran privredni rast na bazi povećanja investicija i izvoza koji obezbeđuje povećanje zaposlenosti i životnog standarda i doprinosi bržem rešavanju problema starenja stanovništva u Srbiji.

Radi ublažavanja posledica drugog talasa globalne ekonomske krize, posebno krize u evrozoni, na privredu Srbije i stvaranja uslova za ekonomski oporavak donet je plan antikriznih mera za privredu. Ključna mera je subvencionisanje kamata na kredite za likvidnost privrede i stambenu izgradnju. Pored toga, važne mere za podsticanje i rasterećenje privrede su skraćivanje rokova za naplatu potraživanja od Republike, lokalnih samouprava i javnih preduzeća, ukidanje nepotrebnih parafiskalnih nameta i taksi koje plaćaju preduzeća, kao i nepotrebnih agencija i fondova. U uslovima krize država će na odgovarajući način intervenirati radi pokretanja proizvodnje i investicija, posebno u regionima sa

visokom stopom nezaposlenosti. Pružaće se bespovratna pomoć i subvencionisati krediti malim i srednjim preduzećima, počev od preduzetnika koji se bave raznim zanatima do preduzetnika koji se bave informacionim tehnologijama i izvozom usluga.

Pored kratkoročnog programa mera kojima se smanjuje javna potrošnja, rasterećuje privreda i ublažavaju posledice ekonomske krize, doneće se i program mera ekonomske politike kojima se stvaraju uslovi za oporavak i jačanje privrede. Ekonomska politika svojim razvojno orijentisanim merama će doprinosti povećanju proizvodnje, izvoza, zaposlenosti i standarda građana kroz podršku rastu privredne aktivnosti, pre svega, u sektoru proizvodnje razmenljivih dobara, posebno ulaganjima u poljoprivrednu proizvodnju, uz veće prinose i veći stepen finalizacije proizvoda, kao i kroz razvojnu podršku izvozno orijentisanim delatnostima, uz efikasnije mehanizme garancija za izvozne poslove. Poseban izazov ekonomske politike biće finansijski podsticaji privredi za programe koji sa raspoloživim sredstvima daju najbolje rezultate i doprinose ubrzanju privrednog rasta i povećanju zaposlenosti.

Posebno će se podsticati delatnosti sa komparativnim prednostima kao što su poljoprivreda, energetika i infrastruktura. U ovim oblastima otpočeće novi investicioni ciklus, a ključnu ulogu u tome ima privredni ambijent koji ohrabruje investitore i obezbeđuje privlačenje stranih direktnih investicija, kao i država sa javnim investicijama i finansijski sektor sa svojim potencijalom, sve u funkciji oporavka i rasta privrede. Značajna je i podrška sektorima u kojima Srbija ima konkurentne prednosti kao što su: automobilska, metalska, elektronska, prehrambena i namenska industrija.

U cilju jačanja privrede posebna pažnja posvetiće se stvaranju poslovnog ambijenta stimulatavnog za privrednike i investitore, stvaranju uslova za lakše poslovanje, stabilnosti nacionalne valute, povoljnijoj ceni kapitala, državnim subvencijama poljoprivredi, podsticanju izvoza. Ubrzaće se preostale ekonomske reforme kako bi se poslovno okruženje poboljšalo, posebno osnaživanjem vladavine prava i otklanjanjem nefleksibilnih uslova tržišta rada. Cilj je da se strukturnim reformama uspostavi poslovno okruženje koje će omogućiti porast stranih i domaćih investicija, ubrzanje restrukturiranja privrede i povećanje produktivnosti i konkurentnosti privrede.

Fond za razvoj Republike Srbije nastaviće da podržava mala i srednja preduzeća i ulaganja u nerazvijena područja Republike pod povoljnijim uslovima od tržišnih. Ojačaće Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza kroz odgovarajuću dokapitalizaciju. Osnažiće se podsticanje direktnih investicija preko Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza. Potencijal finansijskog sektora biće u funkciji oporavka i rasta privrede.

Ekonomsom oporavku i restrukturiranju srpske privrede značajno će doprineti smanjenje neracionalne javne potrošnje i povećanje investicione potrošnje, čime bi se podstakao privredni rast i zapošljavanje. U tome ključnu ulogu ima fiskalna politika i stabilnost nacionalne valute, kroz efikasnije korišćenje instrumenata monetarne politike, aktivnije privlačenje stranih investicija, sprečavanje odliva deviza sivim kanalima, destimulisanje nepotrebnog uvoza, podsticanje preduzeća da supstituišu uvoz i jačaju izvoznou ponudu.

U neizvesnom međunarodnom ekonomskom okruženju posebna pažnja usmeriće se na mere ekonomske politike radi zaštite od spoljnih rizika koji ograničavaju srpski izvoz i mogućnosti finansiranja iz inostranstva, imajući u vidu da će usporavanje rasta trgovinskih partnera Srbije i smanjivanje pozajmica banaka zbog pritisaka na banke iz evrozona da povećaju propisani kapital nepovoljno uticati na privrednu aktivnost u zemlji.

Radi ostvarivanja razvojnih ciljeva ekonomske politike vodiće se odgovorna fiskalna i monetarna politika, aktivna antimonopolska, demografska, regionalna i socijalna politika, kao i aktivne sektorske politike u oblasti poljoprivrede, industrije, energetike, infrastrukture, zdravstva, obrazovanja, nauke i drugih delatnosti od značaja za privredni razvoj zemlje.

1.3. Osnovne smernice fiskalne politike

Vlada će voditi odgovornu i predvidivu fiskalnu politiku usklađenu sa principom fiskalne odgovornosti i fiskalnim pravilima utvrđenim Zakonom o budžetskom sistemu sa ciljem smanjenja učešća duga u BDP.

Postizanje makroekonomske stabilnosti i ostvarivanje privrednog rasta u naredne tri godine podrazumeva usredsređenost fiskalne politike na kredibilan program fiskalnog prilagođavanja zasnovan na primeni utvrđenih fiskalnih pravila koja se odnose na fiskalni deficit i javni dug. Pri tome, glavni cilj fiskalnog programa je vraćanje javnog duga opšte države na održiv nivo i stvaranje fiskalnog prostora za dodatnu investicionu potrošnju, imajući u vidu potrebe u oblasti infrastrukture i druge razvojne prioritete.

Fiskalna politika u celini u narednom srednjoročnom periodu biće usmerena na ostvarivanje sledećih ciljeva:

- niži udeli javnih rashoda, fiskalnog deficita i duga u BDP;
- održavanje stabilnog poreskog opterećenja privrede, uz jačanje poreske discipline;
- jačanje fiskalne održivosti kroz sprovođenje strukturnih reformi, posebno reformi javnog sektora.

Osnovno opredeljenje srednjoročne fiskalne politike jeste da se fiskalno prilagođavanje, potrebno da se dostigne nivo ciljanog fiskalnog deficita, ostvari prvenstveno smanjenjem učešća javne potrošnje u BDP, uz adekvatne promene u poreskoj politici. Ključnu ulogu sa stanovišta fiskalne održivosti u srednjem roku imaju strukturne reforme velikog i neefikasnog javnog sektora, posebno unapređenje penzionog sistema, zdravstva, obrazovanja i javnih preduzeća.

Fiskalno prilagođavanje najvećim delom izvršiće se putem mera koje utiču na smanjenje tekuće javne potrošnje. Kretanje najvećih kategorija javne potrošnje, plata i penzija, biće ograničeno posebnim fiskalnim pravilima čijom primenom se postepeno dolazi do relativnog smanjenja učešća ovih rashoda u BDP. Preostalo potrebno fiskalno prilagođavanje biće sprovedeno smanjenjem diskrecionih rashoda, subvencija i budžetskih pozajmica. Da bi se fiskalno prilagođavanje sprovelo u potrebnom obimu preduzeće se mere štednje na svim nivoima vlasti, kako centralnom tako i lokalnom, efikasniji proces javnih nabavki i redefinisane mera podrške privredi, kako bi se ograničena sredstva za fiskalne podsticaje usmerila ka onim programima podrške privredi koji postižu najbolje rezultate.

U oblasti javnih investicija, pošto je prostor za kapitalna ulaganja ograničen, potrebno je određivanje prioriteta, imajući u vidu ograničena sredstva i ulaganja u projekte kod kojih je odnos društvenih koristi i troškova najpovoljniji. Pored ograničenih domaćih budžetskih izvora finansiranja, potrebno je imati u vidu i nivo zaduženosti i fiskalno pravilo koje racio duga ograničava na 45% BDP i postaviti investicione prioritete koji će se finansirati zaduživanjem kod međunarodnih finansijskih institucija, kao i putem bilateralnog zaduživanja.

Narodna banka Srbije merama i instrumentima monetarne politike će podržavati sprovođenje ekonomske i fiskalne politike koju utvrđuje i sprovodi Vlada, s tim da se pri tome ne dovodi u pitanje ostvarivanje osnovnih ciljeva monetarne

politike koji se odnose na održavanje stabilnosti cena i stabilnosti finansijskog sistema.

1.4. Posebne ekonomske politike

Komisija za zaštitu konkurencije će voditi aktivnu politiku zaštite konkurencije i sankcionisaće sve oblike zloupotreba monopola i dominantnog položaja i svih drugih oblika povrede konkurencije.

Vlada će voditi aktivnu populacionu politiku usmerenu na zaustavljanje smanjenja stanovništva i povećanje nataliteta. U tom cilju preduzeće se koordinirane aktivnosti i konkretne mere za podsticanje nataliteta, počev od stimulanja rađanja više dece u porodicama, preko pomoći bračnim parovima koji imaju potrebu za vantelesnom oplodnjom, pomoći trudnicama i porodiljama, veće brige društva o deci, do uvođenja PDV povraćaja za kupovinu opreme za bebe za siromašnije kategorije stanovništva.

Vlada će voditi aktivnu politiku zapošljavanja usmerenu na podsticanje zapošljavanja i socijalnog uključivanja teže zapošljivih lica i posebno osetljivih kategorija nezaposlenih lica, podršku otvaranju novih radnih mesta kroz poboljšanje investicionog i poslovnog ambijenta i podršku razvoju socijalnog preduzetništva.

Vlada će voditi aktivnu politiku ravnomernog regionalnog razvoja usmerenu na smanjivanje regionalnih razlika u nivou razvijenosti pojedinih područja Republike. U skladu sa dugoročnim planom regionalnog razvoja Srbije i uspostavljenim sistemskim i institucionalnim regulativnim mehanizmima u narednom srednjoročnom periodu vodiće se politika i preduzimati mere za podsticanje ravnomernog razvoja svih područja Republike, uključujući razvoj nedovoljno razvijenih područja. Glavni ciljevi i pravci politike ravnomernog regionalnog razvoja su održivi razvoj svih područja Republike, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i razlika u stepenu razvijenosti, zaustavljanje nepovoljnih demografskih kretanja, jačanje decentralizacije. Pri sprovođenju regionalne politike obezbediće se njeno povezivanje sa drugim vladinim politikama i sa regionalnom politikom EU.

Vlada će voditi odgovornu socijalnu politiku i izgraditi sistem socijalnih prava koji će podsticati razvoj privrede i garantovati socijalnu sigurnost. Povećaće se efikasnost pružanja socijalnih usluga, a socijalna politika biće usmerena na zaštitu porodice, dece i omladine, zaštitu osoba sa invaliditetom i njihovu socijalnu integraciju, potpunu zaštitu starih osoba, ciljanu podršku za najsiromašnije građane, zaštitu penzionera sa niskim primanjima, podršku zapošljavanju marginalizovanih društvenih grupa nekonkurentnih na tržištu rada, poboljšanje nataliteta kroz društvenu brigu o deci i pomoć majkama, posebno na selu, sankcionisanje svih vidova nasilja nad ženama, decom i vršnjačkog nasilja.

1.5. Ključne sektorske politike

Vlada će se odgovorno brinuti o prirodnim resursima zemlje i obezbediće odgovarajuća ulaganja u poljoprivredu, rudarstvo, energetiku, saobraćaj i telekomunikacionu infrastrukturu. U cilju promene privredne strukture vodiće se aktivna industrijska i druge sektorske politike.

Vodiće se aktivna industrijska politika sa ciljem da se poveća konkurentnost i izvoz industrijskog sektora kao preduslova za višu stopu rasta i povećanje udela razmenljivih dobara. U tom cilju obezbediće se odgovarajuća podrška izvozu sofisticiranih proizvoda metalske, automobilske, elektronske, prehrambene, farmaceutske i namenske industrije, pre svega, kroz privlačenje stranih investicija. Tome će značajno doprineti završetak restrukturiranja većih industrijskih sistema i efikasniji postupak stečaja. Posebno će se podržati razvojni projekti u oblasti

industrije koji daju najveći doprinos uravnoteženju platnog bilansa, angažuju visoke tehnologije i obučenu radnu snagu, imaju visoku dodatnu vrednost, angažuju u proizvodnom lancu veliki broj malih i srednjih preduzeća i doprinose povećanju broja zaposlenih.

Vodiće se aktivna i predvidiva poljoprivredna politika usmerena na povećanje izdvajanja za podsticanje poljoprivrede kao razvojne šanse Srbije. Obezbediće se odgovarajuća institucionalna i budžetska podrška poljoprivrednicima kroz pravedniju raspodelu subvencija i zagarantovani sistem podsticaja najmanje pet godina. Posebna pažnja posvetiće se stimulisanju investicija u poljoprivredu, posebno u sisteme za navodnjavanje.

U oblasti rudarstva i energetike obezbediće se podizanje energetske bezbednosti zemlje kroz povećanje energetske efikasnosti i investicija u otvaranje novih rudnih polja, izgradnju hidro i termo energetske kapaciteta, obnovljive izvore energije i kroz utvrđivanje politike cena i cenovnih pariteta, podizanje komunalne energetike kroz veću proizvodnju toplotne i električne energije u toplanama i postepenu zamenu mazuta i uglja gasom i obnovljivim izvorima, pre svega biomasom, promociju Srbije kao tranzitne rute i skladišta za energiju i energente, investiranje u izgradnju drugog skladišta gasa i u elektroenergetske konekcije sa susednim zemljama, uspostavljanje tržišta energije i energenata prema standardima EU (električne energije, gasa, naftnih derivata i tečnog naftnog gasa).

U oblasti saobraćaja obezbediće se ravnomeran razvoj infrastrukture završetkom autoputa kroz Srbiju (Koridor 10), izgradnjom autoputa od Beograda ka zapadnoj Srbiji (Koridor 11), autoputa od Pojata do Preljine, spajanje Kragujevca sa Koridorom 10, spajanje Zaječara i Bora i Koridora 10, povezivanje Loznice i Šapca sa Koridorom 10, a preko Rume tunelom kroz Frušku goru sa Novim Sadom, kao i drugi infrastrukturni projekti od značaja za regionalni razvoj.

U oblasti telekomunikacija obezbediće se izgradnja moderne optičke infrastrukture. Savremene elektronske komunikacije i širokopolasni pristup internetu omogućiće privredi i stanovništvu brzo komuniciranje i podizanje produktivnosti.

U oblasti turizma obezbediće se unapređenje infrastrukture usluga, dodavanjem vrednosti prodatih proizvoda kroz turističku ponudu.

Vlada će voditi aktivnu politiku u oblasti zdravstva, obrazovanja i nauke, kao i u drugim oblastima iz svoje nadležnosti.

Odgovarajućom zdravstvenom politikom stvaraće se uslovi za unapređenje javnog zdravlja i povećanje efikasnosti zdravstvenog sistema kroz optimizaciju mreže zdravstvenih ustanova.

Odgovarajućom obrazovnom politikom stvaraće se uslovi za unapređenje javnog i privatnog obrazovanja i dostupnost obrazovanja svim građanima, povećanje kvaliteta i efikasnosti obrazovnog sistema. Stabilno funkcionisanje obrazovnog sistema podrazumeva da država stvara jednake šanse za sve, da održi i unapređuje osnovno i srednje obrazovanje, da podstiče školovanje na višim nivoima obrazovanja i da ulaže u razvoj obrazovne infrastrukture. Povećanje ulaganja u obrazovanje vršiće se prema ekonomskim mogućnostima zemlje. Primeniće se novi sistem finansiranja obrazovanja po učeniku.

Radi izgradnje privrede i društva zasnovanih na znanju vodiće se adekvatna naučna politika usmerena na ulaganja u infrastrukturne projekte u oblasti nauke i u naučna istraživanja u skladu sa razvojnim potrebama i mogućnostima privrede i društva u celini. U tom cilju uspostaviće se partnerstvo javnog i privatnog sektora radi bržeg razvoja i primene inovacija kao ključne poluge za podizanje produktivnosti i konkurentnosti, a time i produktivne veze između nauke, obrazovanja i privrede.

2. Makroekonomske projekcije za period od 2013. do 2015. godine

2.1. Makroekonomska kretanja u 2011. i izgledi za 2012. godinu

Privreda Srbije, nakon recesije u 2009. godini (-3,5%), počela je da se oporavlja u 2010. godini i ostvarila realni rast BDP od 1%. Ekonomski oporavak podstaknut rastom izvoza u EU je zastao sredinom 2011. godine zbog negativnih efekata drugog talasa globalne ekonomske krize, posebno slabljenja ekonomskog rasta i finansijskih problema u evrozoni.

U pogoršanim ekonomskim uslovima u 2011. godini je ostvaren realni rast BDP od 1,6% zasnovan, s proizvodne strane, na rastu industrijske i poljoprivredne proizvodnje, građevinarstva, saobraćaja i telekomunikacija, a s rashodne strane, na rastu investicija. Najveći pozitivan doprinos rastu bruto dodate vrednosti od 1,5% potiče od sektora informisanja i komunikacija (0,9 p.p.) i sektora industrije (0,6 p.p.), dok najveći negativan doprinos potiče od sektora trgovine na veliko i malo (-1 p.p.). Skroman privredni rast nije bio dovoljan za smanjenje nezaposlenosti. Stopa nezaposlenosti je porasla na 23,7% prema Anketi o radnoj snazi iz novembra 2011. godine i predstavlja jedan od ključnih izazova ekonomske politike.

U oblasti spoljne trgovine u 2011. godini je ostvaren rast izvoza robe izražen u evrima od 14,2% i rast uvoza robe izražen u evrima od 12,9%. Sporiji realni rast izvoza robe i usluga (3,9%) od realnog rasta uvoza robe i usluga (6,9%) rezultirao je u negativnom doprinosu neto eksterne tražnje rastu BDP (-2,5 p.p.). Deficit robe i usluga je iznosio 16,6% BDP, a deficit tekućeg računa 8,9% BDP. Pokrivenost uvoza robe izvozom robe iznosila je 61,3%. Kod izvoza najzastupljeniji proizvodi bili su hrana, osnovni metali i hemijski proizvodi, a kod uvoza sredstva za reprodukciju i oprema kao rezultat realizovanih investicija u izvozno orijentisane grane. Najvažnija izvozna tržišta bila su Nemačka, Italija i BiH. Na kraju 2011. godine izvoz robe je bio 13,8% iznad predkriznog nivoa, a uvoz robe 13,6% ispod predkriznog nivoa (2008. godina).

Deficit tekućeg računa platnog bilansa u 2011. godini je finansiran povećanim prilivom portfolio investicija (1,6 mlrd evra), kao posledica povećanog interesovanja stranih investitora za ulaganja u dugoročne trezorske zapise Republike zahvaljujući povoljnom kamatnom diferencijalu i padu premije rizika zemlje, povećanom prilivu stranih direktnih investicija (1,8 mlrd evra) i zaduživanjem države po osnovu dugoročnih kredita. Povećani neto priliv kapitala odrazio se na rast deviznih rezervi i na stabilizaciju kretanja na deviznom tržištu. Dinar je u 2011. godini nominalno ojačao prema evru za 0,8%, uz minimalne intervencije NBS na MDT.

Na tržištu rada u 2011. godini zabeleženo je smanjenje zaposlenosti, povećanje stope nezaposlenosti i blagi realni rast prosečne neto zarade. Blagi privredni oporavak nije bio dovoljan da preokrene negativne trendove na tržištu rada. Ukupan broj zaposlenih je iznosio 1,7 mil. lica i smanjen je za 2,8%. Prema Anketi o radnoj snazi iz novembra 2011. godine stopa nezaposlenosti je iznosila 23,7%. Stopa formalne zaposlenosti iznosila je 35,3%, stopa neformalne zaposlenosti 17,8% i stopa dugoročne nezaposlenosti 17,6%. Realni rast prosečnih neto zarada je iznosio 0,2%. Prosečna neto zarada izražena u evrima je iznosila 373 evra.

Međugodišnja inflacija u decembru 2011. godine je iznosila 7,0%, a maksimum je zabeležila u aprilu (14,7%). Tekući rast potrošačkih cena u prvoj polovini godine iznosio je 6,8%, a u drugoj polovini 0,2%. Glavni generator inflacije u prvoj polovini godine bio je rast cena hrane izazvan lošom poljoprivrednom sezonom u 2010. godini i poskupljenjem primarnih poljoprivrednih proizvoda. Nestabilnost cena hrane posledica je nedovoljno razvijenog tržišta, loših sistemskih rešenja i nepredvidivih mera ekonomske politike, kao i visokog udela hrane u indeksu potrošačkih cena. Rastu ukupne inflacije doprinelo je i povećanje cena električne

energije, cigareta, lekova i naftnih derivata. U drugoj polovini godine cene hrane su imale deflatorno dejstvo zahvaljujući slabljenju troškovnih pritisaka na rast cena sa novom poljoprivrednom sezonom, kao i niskoj agregatnoj tražnji i preduzetim merama monetarne politike. Usporavanje međugodišnjih i mesečnih stopa inflacije od maja rezultiralo je u približavanju inflacije na kraju 2011. godine gornjoj granici ciljane inflacije ($4,5 \pm 1,5\%$).

U privredi Srbije u periodu januar-septembar 2012. godine zabeležene su nepovoljne tendencije, započete u drugoj polovini 2011. godine sa drugim talasom globalne ekonomske krize, koje se odnose na opadanje privredne aktivnosti, usporavanje rasta izvoza i uvoza robe, povećanje platnobilansne i fiskalne neravnoteže, porast inflacije, pad zaposlenosti, povećanje nezaposlenosti, realni rast zarada, povećanje restriktivnosti monetarne politike, slabljenje dinara, smanjenje deviznih rezervi, usporavanje kreditne aktivnosti banaka i visok udeo problematičnih kredita u ukupno odobrenim kreditima.

Tabela 1. Ekonomska kretanja u periodu januar-septembar 2012. godine, u %

	isti period prethodne godine=100			
	Q ₁	Q ₂	Q ₃	januar-septembar
BDP, realni rast	-2,5	-0,8	-	-1,6*
Industrijska proizvodnja, fizički obim	-5,5	-2,8	-3,7	-3,8
Realni promet u trgovini na malo	-3,4	-1,9	-5,9	-3,7
Izvoz robe izražen u evrima	-5,2	5,9	4,5	1,9
Uvoz robe izražen u evrima	5,5	6,5	1,5	4,5
Potrošačke cene	4,5	4,1	8,1	6,3**
Prosečan broj zaposlenih	-1,8	-1,2	-0,9	-1,3
Aktivno nezaposlena lica, kraj perioda	1,1	-0,2	1,2	1,2
Realna prosečna neto zarada, ukupno	6,3	5,4	-1,7	3,2
Realna prosečna neto zarada, javni sektor	4,9	1,9	-2,9	1,2
Prosečne penzije, realno	2,1	0,6	-3,1	-0,2
Ukupni krediti banaka, kraj perioda, realne stope	7,5	3,7	6,2	6,2
Krediti privredi	6,0	1,3	6,2	6,2
Krediti stanovništvu	7,6	5,5	5,2	5,2
	Q ₁	Q ₂	Q ₃	u milionima evra januar-septembar
Deficit robne razmene	-1.662,1	-1.420,3	-1.296,8	-4.379,1
Deficit tekućih transakcija	-1.177,2	-738,3	-543,5	-2.458,9
Neto priliv stranih direktnih investicija	-371,6	233,5	116,5	-21,2
Devizne rezerve NBS, kraj perioda	11.073	10.161	9.833	9.833
Devizna štednja, kraj perioda	7.700	7.868	7.942	7.942

*Podatak se odnosi na period januar-jun 2012. godine

** Podatak se odnosi na period januar-oktobar 2012. godine

Izvor: RZS, NBS, NSZ, RFPIO

Privreda Srbije u 2012. godini je u recesiji. Prema korigovanim podacima RZS, nakon međugodišnjeg usporavanja realnog rasta BDP u trećem i četvrtom kvartalu 2011. godine (0,7% i 0,5%), zabeležen je realni međugodišnji pad BDP u prvom (-2,5%) i drugom (-0,8%) kvartalu 2012. godine. Prema desezoniranim podacima, formirana je tendencija smanjivanja BDP u drugom (-0,6%), u trećem (-0,7%) i u četvrtom (-0,6%) kvartalu 2011. godine, koja je nastavljena u prvom (-1,9%) kvartalu 2012. godine. U drugom kvartalu 2012. godine je ostvaren realni međugodišnji rast BDP od 2,1%, u odnosu na prethodni kvartal. Prema fleš oceni RZS, realni međugodišnji pad BDP u trećem kvartalu je iznosio 2,2%.

Recesione tendencije u privredi Srbije u velikoj meri su posledica usporavanja privredne i spoljnoekonomske aktivnosti u zoni evra i u zemljama regiona kao najznačajnijim partnerima Srbije u oblasti trgovine i investicija. Opadajuća tendencija industrijske proizvodnje, posebno prerađivačke industrije, kao i usporen rast izvoza i uvoza jednim delom su posledica nepovoljnih vremenskih uslova. Niske temperature u prva dva meseca prvog kvartala dovele su do zastoja u proizvodnji, problema u saobraćaju i do restrikcije električne energije delovima privrede. Padu prerađivačke industrije doprineo je i odlazak privatnog vlasnika U.S. Steel sa domaćeg tržišta. Povrh toga, dugotrajna suša u letnjim mesecima se nepovoljno odrazila na rod jesenjih ratarskih kultura, voća i povrća i uslovlila dubok pad poljoprivredne proizvodnje.

Međugodišnji pad fizičkog obima industrijske proizvodnje u prvih devet meseci 2012. godine je iznosio 3,8%, kao posledica pada proizvodnje prerađivačke industrije (-3,3%), posebno njenih oblasti koje su oslonjene na izvoz (proizvodnja gvožđa i čelika i hemijskih proizvoda). U ovom periodu promet robe u trgovini na malo realno je smanjen za 3,7% zbog pada mase zarada i porasta cena, a turistički promet, meren brojem noćenja turista, je smanjen za 3,1%.

U prvoj polovini 2012. godine građevinska aktivnost, merena vrednošću izvedenih radova, realno je povećana za 13,8%, fizički obim saobraćaja je smanjen za 0,4%, dok je obim telekomunikacionih usluga povećan za 25,2%. Poljoprivreda je zabeležila pad bruto dodate vrednosti u prvom kvartalu 2012. godine od 19%, a u drugom kvartalu 17,2%.

Opadanje privredne aktivnosti pratilo je usporavanje rasta izvoza i uvoza robe. Međugodišnja stopa rasta izvoza robe izraženog u evrima u periodu januar-septembar 2012. godine je iznosila 1,9%, a uvoza robe 4,5%. U strukturi izvoza opada izvoz intermedijarnih proizvoda, a raste izvoz kapitalnih proizvoda, dok u strukturi uvoza raste uvoz intermedijarnih, a opada uvoz kapitalnih proizvoda. Spoljnotrgovinski deficit je u prvih devet meseci 2012. godine iznosio 4.379,1 mil. evra, a deficit tekućih transakcija 2.1458,9 mil. evra. Pokrivenost uvoza robe izvozom robe u prvih devet meseci 2012. godine je iznosila 59,4%.

Inflacija, merena potrošačkim cenama, u prvih deset meseci 2012. godine u odnosu na decembar 2011. godine je iznosila 12,7% kao posledica povećanja cena hrane, pre svega cena mesa, voća i povrća, a početkom trećeg kvartala i povećanja cena duvana. Poslednjih meseci je i rast svetske cene nafte preko cena derivata uticao na inflaciju. Međugodišnja inflacija je u oktobru iznosila 12,9%, što je iznad gornje granice dozvoljenog odstupanja od postavljenog cilja.

Na tržištu rada u periodu januar-septembar 2012. godine na međugodišnjem nivou zabeležen je realni rast zarada i smanjenje zaposlenosti. Ukupna prosečna neto zarada isplaćena u ovom periodu je iznosila 40.629 dinara i realno je povećana za 3,2%, a prosečna neto zarada u javnom sektoru je iznosila 45.666 dinara i realno je povećana za 2,3%. U prvih devet meseci 2012. godine ukupan broj zaposlenih je smanjen za 1,3%, a broj aktivno nezaposlenih lica povećan za 1,2%. Anketna stopa nezaposlenosti je povećana sa 23,7% u novembru 2011. godine na 25,5% u aprilu 2012. godine kao posledica sporog oporavka privredne i investicione aktivnosti u zemlji. Anketna stopa zaposlenosti je smanjena na 34,3% u formalnoj ekonomiji i na 17% u neformalnoj ekonomiji.

Polazeći od tekućih makroekonomskih trendova, korigovanih podataka o BDP za prethodne kvartale i planirane ekonomske i fiskalne politike, za 2012. godinu procenjen je realni pad BDP od 2%, inflacija od 13,8%, pad zaposlenosti od 1,2%, pad investicija od 14,5%, pad lične potrošnje od 0,7%, rast državne potrošnje od 4,8%, rast izvoza robe i usluga od 1,8% i pad uvoza robe i usluga od 0,4%, uz povećanje deficita tekućeg računa na 11,0% BDP.

Tabela 2. Procena osnovnih makroekonomskih indikatora za 2012. godinu, u %

BDP, u mlrd din. (tekuće cene)	3.267,1
BDP, realni pad	-2,0
Investicije u fiksni kapital	-14,5
Izvoz robe i usluga, izražen u evrima	1,8
Uvoz robe i usluga, izražen u evrima	-0,4
Deficit tekućeg računa (sa donacijama), % BDP	-11,0
Inflacija, kraj perioda	13,8
Broj zaposlenih, godišnji prosek, u 000 lica	1.725
Realne prosečne neto zarade	2,3

Izvor: MFP

Recesija privredne aktivnosti u EU 27 i u EU 17, kao i usporavanje i opadanje rasta privreda zemalja u regionu, predstavljaju glavni rizik po srpsku privredu, imajući u vidu jake trgovinske veze Srbije sa EU i zemljama regiona i većinsko vlasništvo banaka iz evrozone u domaćem bankarskom sistemu. Eksterni rizici umanjuju ekonomske izgleda Srbije, imajući u vidu usporavanje rasta trgovinskih partnera Srbije i smanjivanje pozajmica banaka zbog pritiska na banke iz evrozone da povećaju propisan kapital, što se negativno odražava na privrednu aktivnost u zemlji.

Imajući u vidu sniženje privrednog rasta glavnih spoljnotrgovinskih partnera Srbije koje se odrazilo na pad izvozne tražnje i investicija u zemlji, kao i izrazito nepovoljnu poljoprivrednu sezonu, procenjen je pad privredne aktivnosti u 2012. godini od 2%. Očekuje se rast neto izvoza zasnovan na realizaciji investicija u automobilske industriji, koji će pozitivno doprineti rastu BDP, dok će investicije u osnovne fondove i finalna potražnja dati negativan doprinos rastu privredne aktivnosti, osim državne potrošnje.

2.2. Međunarodno ekonomsko okruženje – projekcije osnovnih indikatora

Oporavak svetske privrede je usporen u drugoj polovini 2011. godine sa drugim talasom globalne ekonomske krize. Na usporavanje rasta uticali su slaba globalna tražnja, visoka globalna nezaposlenost i visoki fiskalni deficiti i javni dug, posebno u zoni evra. Međunarodno ekonomsko okruženje početkom 2012. godine obeležio je nastavak krize javnog duga u zoni evra uz prve signale smirivanja dužničke krize, nakon donošenja sporazuma o koordinaciji fiskalne politike u okviru EU, kako bi se ojačala budžetska disciplina zemalja potpisnica. Međutim, sporost u pronalaženju odgovarajućeg sistemskog rešenja koje bi zaštitilo investitore i zaustavilo širenje krize na druge članice evrozona, odnosno nastavak neizvesnosti u pogledu rešavanja krize u zoni evra povećava nestabilnost finansijskih tržišta i usporava oporavak u realnom sektoru u zoni evra i na globalnom nivou.

Prema oktobarskim projekcijama MMF, evrozona i EU 27 u 2012. godini biće u blagoj recesiji (-0,4% i -0,2%, respektivno). Nemačka kao najveća ekonomija zone evra u 2012. godini ostvariće rast od 0,9%, dok će Italija zabeležiti pad BDP od 2,3%. Recesija u evrozoni smanjuje ekonomske izgleda zemalja centralne i istočne Evrope koje će kao region zabeležiti rast BDP od 2,0% u 2012. godini usled čvršće trgovinske i finansijske povezanosti sa zemljama evrozona. Istovremeno sa recesijom, evrozona beleži povećanje stope nezaposlenosti.

Tabela 3. Međunarodno okruženje – makroekonomski pokazatelji

	2011	2012	2013
Realni rast bruto domaćeg proizvoda ¹ , %			
Svet ukupno	3,8	3,3	3,6
Evropska unija	1,6	-0,2	0,5
SAD	1,8	2,2	2,1
Zemlje u razvoju	6,2	5,3	5,6
Rast svetske trgovine,%	5,8	3,2	4,5
Stopa nezaposlenosti, %			
Evrozona	10,2	11,2	11,5
SAD	9,0	8,2	8,1
Potrošačke cene, godišnje promene, %			
Razvijene ekonomije	2,7	1,9	1,6
Zemlje u razvoju	7,2	6,1	5,8
Rast cene nafte, u dolarima, godišnje promene, %	31,6	2,1	-1,0

¹ Svetski BDP računat po paritetu kupovne moći.

Izvor: MMF, World Economic Outlook, oktobar 2012. godine

Očekuje se da će u periodu od 2013. do 2015. godine globalni ekonomski rast pratiti fiskalna konsolidacija, poboljšanje uslova na finansijskom tržištu, povoljniji uslovi na tržištu rada, kao i smanjivanje neravnoteže tekućeg računa. Očekuje se znatno popravljavanje budžetskog bilansa, postepeno povećavanje kreditne aktivnosti banaka, uz privatnu domaću tražnju kao glavnog pokretača ekonomskog rasta. Rizici ostvarenja navedenih projekcija pretežno su vezani za stabilnost evropske valute zbog rastućeg državnog duga u pojedinim zemljama, kao i za visoku stopu nezaposlenosti prisutnu u većem broju zemalja članica.

MMF u svojim projekcijama ukazuje da usporavanje globalnog rasta otežava napore zemalja EU u postizanju fiskalne stabilizacije i shodno tome održivosti duga i javnih finansija. Takođe, postoje realni rizici po bankarski sektor usled rasta problematičnih kredita i smanjene kreditne aktivnosti banaka. Osnovne poluge

globalnog oporavka moguće je obezbediti kroz blagovremenu fiskalnu konsolidaciju i prateću finansijsku podršku bankarskom sektoru, kao i spoljno rebalansiranje razvijenih ekonomija u pravcu podsticanja izvoza. Pronalaženjem adekvatnog balansa između fiskalne konsolidacije i strukturnih reformi, s jedne strane, i eksterne finansijske podrške, s druge strane, obezbediće se održivo prilagođavanje.

MMF je procenio blagu recesiju evropskih privreda i ukazao na probleme na periferiji EU gde se beleži nizak rast, fiskalna neravnoteža i finansijski pritisci, što sve može da ugrozi druge zemlje. Procenjen je globalni ekonomski rast u 2012. od 3,3% i u 2013. od 3,6%. Za EU procenjen je realni rast od 0,5% u 2013. godini. Za Srbiju su od posebnog značaja privredna kretanja najvažnijih spoljnotrgovinskih partnera. Usporavanje rasta zemalja evrozona, kao i rizik preliivanja dužničke krize na zemlje zapadnog Balkana nepovoljno će uticati na oporavak privredne i spoljnotrgovinske aktivnosti Srbije.

Procene MMF ukazuju na porast nezaposlenosti u evrozoni kao posledice stagnacije privrede. Očekuje se stopa nezaposlenosti u evrozoni od 11,2% u 2012. i od 11,5% u 2013. godini. Ekonomije u usponu i zemlje u razvoju na bazi bržeg privrednog rasta od razvijenih zemalja brže će rešavati visoku nezaposlenost i socijalne posledice nezaposlenosti, u odnosu na razvijene zemlje.

MMF je u oktobru 2012. godine procenio osnovne ekonomske indikatore za regionalno okruženje. Za sve zemlje iz okruženja za period 2013 - 2015. godine predviđene su stope rasta između 0,8% i 4,2%.

Za naredne tri godine MMF je prognozirao blago povećanje inflacije u regionalnom okruženju u rasponu od 2,0% do 3,5%, dok će Srbija zabeležiti silazni trend inflacije na 4,5% na kraju 2015. godine.

Tabela 4. Regionalno okruženje - osnovni ekonomski indikatori

		2012	2013	2014	2015
Rast BDP, u %	Bugarska	1,0	1,5	2,5	3,5
	Rumunija	0,9	2,5	3,0	3,3
	Bosna i Hercegovina	0,0	1,0	2,5	3,5
	Crna Gora	0,2	1,5	2,0	2,0
	Mađarska	-1,0	0,8	1,6	1,7
	Hrvatska	-1,1	1,0	1,5	2,0
	Makedonija	1,0	2,0	3,5	4,2
	<i>Srbija</i>	-2,0	2,0	3,5	4,0
Inflacija, prosek perioda, u %	Bugarska	1,9	2,3	2,8	3,0
	Rumunija	2,9	3,2	3,0	2,9
	Bosna i Hercegovina	2,2	2,1	2,2	2,4
	Crna Gora	3,4	3,0	3,5	3,4
	Mađarska	5,6	3,5	3,0	3,0
	Hrvatska	3,0	3,0	3,0	3,0
	Makedonija	2,0	2,0	2,0	2,0
	<i>Srbija</i>	7,5	11,1	4,8	4,5
Saldo tekućeg računa, u % BDP	Bugarska	-0,3	-1,5	-2,1	-3,2
	Rumunija	-3,7	-3,8	-3,9	-4,3
	Bosna i Hercegovina	-8,0	-7,7	-6,6	-6,0
	Crna Gora	-20,0	-19,8	-18,9	-17,5
	Mađarska	2,6	2,7	0,7	-0,6
	Hrvatska	-1,2	-1,3	-1,4	-1,9
	Makedonija	-4,0	-6,0	-5,7	-5,3
	<i>Srbija</i>	-11,0	-9,0	-7,9	-7,0
Stopa nezaposlenosti, u %	Bugarska	11,5	11,0	10,2	8,7
	Rumunija	7,2	7,0	6,8	6,6
	Bosna i Hercegovina	27,6	26,5	25,5	24,5
	Crna Gora	-	-	-	-
	Mađarska	10,9	10,5	10,4	10,3
	Hrvatska	14,2	13,3	12,8	12,0
	Makedonija	31,9	30,2	29,2	28,4
	<i>Srbija</i>	26,2	26,1	25,2	23,8
Bruto dug države, u % BDP	Bugarska	17,9	16,4	18,4	15,3
	Rumunija	34,6	34,5	33,7	32,9
	Bosna i Hercegovina	43,7	41,3	38,1	36,0
	Crna Gora	53,9	53,6	51,6	50,0
	Mađarska	74,0	74,2	75,3	75,9
	Hrvatska	54,3	57,0	59,4	61,3
	Makedonija	30,9	29,7	30,2	30,0
	<i>Srbija</i>	65,1	65,2	58,7	58,4

Izvor: MMF, World Economic Outlook, oktobar 2012, MFP –procene za Srbiju

Deficit tekućeg računa zabeležiće smanjenje udela u BDP u periodu od 2013. do 2015. godine u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Crnoj Gori i kretaće se između -1,3% i -19,8% BDP. Povećanje udela deficita tekućeg računa u BDP prognozira se za Bugarsku, Hrvatsku i Rumuniju, dok će Mađarska, umesto suficita tekućeg računa zabeležiti deficit.

Nezaposlenost u pojedinim zemljama regiona dostigla je istorijske maksimume. U naredne tri godine očekuje se oporavak tržišta rada, uz smanjenje stope nezaposlenosti.

Kod zemalja u okruženju MMF predviđa postepenu konsolidaciju i smanjenje racija bruto dug države/BDP u naredne tri godine, izuzev za Mađarsku i Hrvatsku.

Projekcije makroekonomskih indikatora Evropske komisije ukazuju na stagnaciju privrednog oporavka zemalja EU sa velikim rizikom ulaska u novu recesiju. MMF je projektovao blagu recesiju privredne aktivnosti EU u 2012. godini i skroman oporavak u 2013. godini (0,5%). Nepovoljna investiciona kretanja i rizik od

brzog širenja krize javnog duga uticali su da projekcije rasta privredne aktivnosti za većinu zemalja za 2012. i 2013. godinu budu revidirane naniže. Postepen ekonomski oporavak u narednom periodu biće praćen neophodnom fiskalnom i spoljnotrgovinskom konsolidacijom, poboljšanjem uslova na finansijskom tržištu, uz nepromenjene uslove na tržištu rada i moguć rast strukturne nezaposlenosti koji može da ugrozi potencijalni rast.

Rizici ostvarenja navedenih projekcija pretežno su vezani za fiskalnu održivost i stabilnost evropske valute zbog rastućeg državnog duga u pojedinim zemljama, kao i visoku stopu nezaposlenosti prisutnu u većem broju zemalja članica. Obezbeđivanje fiskalne održivosti ostaje najveći izazov EU, ali i SAD. Konačno, kontrakcija svetske trgovine usled usporene dinamike privrednog rasta odraziće se na globalnu tražnju i neto izvoz.

Tabela 5. Spoljnotrgovinski partneri Srbije - osnovni ekonomski indikatori

		2011	2012	2013	2014
Realni rast BDP, u %	Italija	0,4	-2,3	-0,5	0,8
	Nemačka	3,0	0,8	0,8	2,0
	Evrozona	1,4	-0,4	0,1	1,4
	Rusija	4,3	3,7	3,9	4,0
Inflacija, u %	Italija	2,9	3,3	2,0	1,7
	Nemačka	2,5	2,1	1,9	1,8
	Evrozona	2,7	2,5	1,8	1,6
	Rusija	8,4	7,7	7,4	7,4
Saldo tekućeg računa (% BDP)	Italija	-3,3	-1,2	-0,4	-0,3
	Nemačka	5,6	5,7	5,0	4,7
	Evrozona	0,3	1,1	1,5	1,6
	Rusija	5,4	3,6	3,2	2,9
Konsolidovani fiskalni bilans, u % BDP	Italija	-3,3	-1,2	-0,4	-0,3
	Nemačka	5,6	5,5	4,9	4,6
	Evrozona	0,4	1,4	1,9	2,1
	Rusija	1,3	0,3	0,2	-0,2
Bruto dug države, u % BDP	Italija	120,7	126,5	127,6	126,5
	Nemačka	80,5	81,7	80,8	78,4
	Evrozona	88,1	92,9	94,5	94,3
	Rusija	12,1	11,5	10,9	10,4
Stopa nezaposlenosti, u %	Italija	8,4	10,6	11,5	11,8
	Nemačka	5,9	5,5	5,6	5,5
	Evrozona	10,1	11,3	11,8	11,7
	Rusija	6,6	6,4	6,2	6,1

Izvor: European Economic Forecast- Autumn 2012

Šestomesečni EURIBOR se u 2011. godini kretao u rasponu 1,22-1,88, dok se u prvih devet meseci 2012. godine kretao u rasponu 0,437-1,606. Krajem septembra EURIBOR je bio na minimumu od 0,437. MMF je revidirao projekciju kretanja osnovnih kamatnih stopa za šestomesečni LIBOR na dolarske depozite (0,7% u 2012. godini i 0,6% u 2013. godini), kao i kamate na tromesečne evro depozite (0,6% u 2012. godini i 0,2% u 2013. godini).

Prosečna cena sirove nafte u 2011. godini iznosila je 104,01 dolar po barelu. Kao posledica zaoštavanja krize na afričkom kontinentu, u 2011. godini došlo je do rasta cene nafte od 31,6%. Prema procenama MMF, očekuje se rast cene nafte od 2,1% u 2012. godini i pad od 1% u 2013. godini i da će prosečna cena nafte iznositi 106,18 dolara po barelu u 2012. godini i 105,1 dolar po barelu u 2013. godini.

2.3. Projekcija makroekonomskih indikatora za Republiku Srbiju za period od 2013. do 2015. godine

Na osnovu tekućih ekonomskih kretanja u Srbiji i međunarodnom okruženju i sniženih procena makroekonomskih indikatora od strane međunarodnih finansijskih

institucija, imajući u vidu planirane ekonomske politike, projektovani su osnovni makroekonomski agregati i indikatori za Republiku Srbiju u srednjoročnom periodu.

Polazeći od usporavanja globalnog ekonomskog oporavka od drugog kvartala 2011. godine i negativnih izgleda u pogledu ekonomskog rasta u 2012. godini, za Srbiju su korigovane naniže procene kretanja BDP i povezanih indikatora, pre svega, zbog recesije u evro zoni i posledično smanjenja domaćeg izvoza i priliva stranog kapitala kao i znatnog pada poljoprivredne proizvodnje izazvanog nepovoljnim vremenskim prilikama.

Makroekonomske projekcije za period od 2013. do 2015. godine ukazuju na blag rast u 2013. godini od 2,0%, a zatim ubrzavanje rasta od 3,5% i 4,0% u 2014. i 2015. godini. Projektovana prosečna stopa rasta za naredne tri godine od 3,2% omogućiće povećanje zaposlenosti tek u 2014. godini uz porast produktivnosti koji bi povećao međunarodnu konkurentnost privrede. Promena privredne strukture, u pravcu bržeg rasta izvoza od uvoza robe i usluga i podsticanja investicione aktivnosti, biće nastavljena u narednom periodu. Ubrzanje rasta izvoza i investicija je noseći razvojni faktor koji će uz restrukturiranje privrede u pravcu razmenljivih dobara omogućiti ubrzanje rasta, smanjivanje unutrašnje i spoljne makroekonomske neravnoteže i otvoriti prostor za povećanje životnog standarda na realnim osnovama.

Predviđeni kumulativni rast BDP od 9,8% u naredne tri godine zasnovan je na ubrzanju rasta investicija i izvoza robe i usluga po prosečnoj godišnjoj realnoj stopi od 8,1% i 10,3%, respektivno, uz blagi prosečni godišnji rast lične potrošnje (0,2%) i smanjivanje državne potrošnje (-0,6%). Na tim osnovama obezbediće se povećanje zaposlenosti i produktivnosti, kao i promena privredne strukture u pravcu rasta udela industrije u BDP.

Srednjoročna makroekonomska projekcija predviđa da se na kraju 2015. godine obezbedi blago povećanje udela fiksnih investicija u osnovne fondove na oko 17% BDP, smanjenje udela državne potrošnje u BDP na 20,2% i povećanje udela izvoza robe i usluga u BDP na 48%. Pri tome, u naredne tri godine predviđa se povećanje udela domaće štednje u BDP zahvaljujući rastu privatne štednje. Neophodan je neto priliv stranih direktnih i portfolio investicija od oko 2,3 mlrd evra prosečno godišnje uz promenu strukture SDI ka sektoru razmenljivih dobara. Finansiranje platnog bilansa podrazumeva istovremeno smanjivanje udela deficita robe i usluga i deficita tekućih transakcija (sa donacijama) u BDP na 12,8% i 7,0%, respektivno na kraju 2015. godine, kako bi se obezbedilo smanjivanje apsorpcionog jaza, održivost spoljnog duga, eksterna likvidnost i solventnost.

Tabela 6. Projekcija osnovnih makroekonomskih pokazatelja Republike Srbije

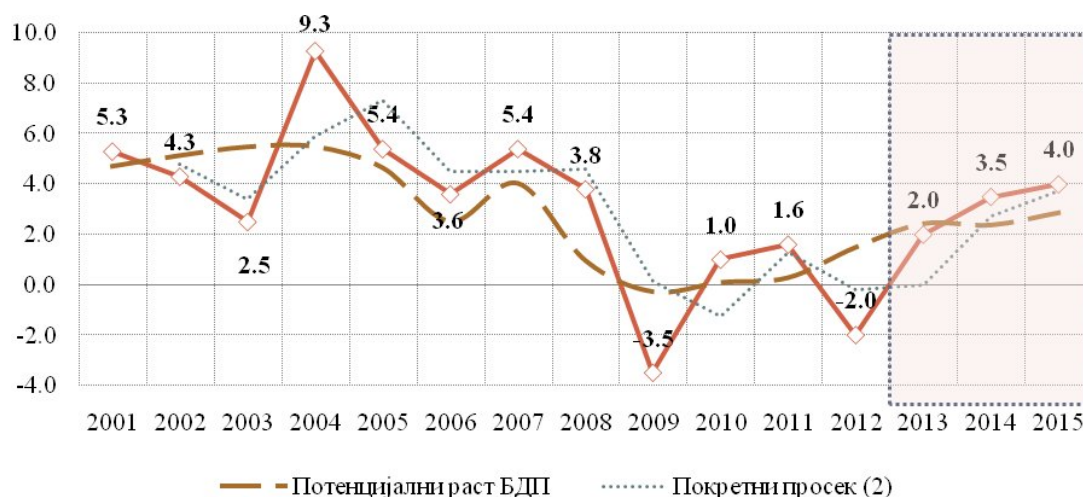
	Procena 2011	PROJEKCIJA			
		2012	2013	2014	2015
BDP, mil. dinara (tekuće cene)	3.175.024	3.267.099	3.679.015	3.979.131	4.316.243
BDP po stanovniku, u EUR	4.288,3	3.966,7	4.295,5	4.545,3	4.846,8
Realni rast BDP	1,6	-2,0	2,0	3,5	4,0
Realni rast pojedinih komponenti BDP, %					
Lična potrošnja	-0,6	-0,7	-1,3	0,7	1,0
Državna potrošnja	-1,6	4,8	-4,4	0,8	1,7
Investicije	26,9	-14,5	8,7	7,8	8,3
Izvoz robe i usluga	3,9	1,8	9,2	10,6	11,1
Uvoz robe i usluga	6,9	-0,4	2,5	5,6	6,6
Saldo robe i usluga, u EUR, % BDP	-16,6	-18,9	-16,2	-14,4	-12,8
Inflacija, kraj perioda, u %	7,0	13,8	5,5	5,0	4,5
Broj formalno zaposlenih, godišnji prosek, u 000					
	1.746,1	1.725,0	1.721,6	1.742,2	1.782,3
Investicioni racio, % BDP	17,1	14,6	15,2	16,0	16,8
Spoljni dug, % BDP, kraj perioda	77,5	87,7	87,5	85,4	85,2

Izvor: MFP

Projekcija BDP. U 2012. godini očekuje se realni pad BDP od 2,0%, a za naredni trogodišnji period predviđa se rast BDP po prosečnoj godišnjoj stopi od 3,2%. Revidiran je naniže rast BDP u 2013. godini na 2%, pre svega, zbog zaoštavanja krize javnog duga u zoni evra i negativnih izgleda u pogledu ekonomskog rasta najvažnijih spoljnotrgovinskih partnera. Takođe, sprovođenjem mera fiskalne konsolidacije u 2013. godini, kao i mera u pravcu poboljšanja poslovnog i investicionog okruženja, otkloniće se prepreke uspešnom poslovanju privrede, što će omogućiti stvaranje osnove za stabilan i održiv rast u narednim godinama. Fiskalna konsolidacija neće u većoj meri uticati na usporavanje rasta privredne aktivnosti u 2013. godini, dok će njeni efekti na ekonomski rast u srednjem i dugom roku biti značajni.

Ubrzanje rasta BDP u 2014. i 2015. godini na 3,5% i 4,0%, respektivno zasnovano je na rastu neto izvoza i na postepenom oporavku potrošnje i investicione aktivnosti.

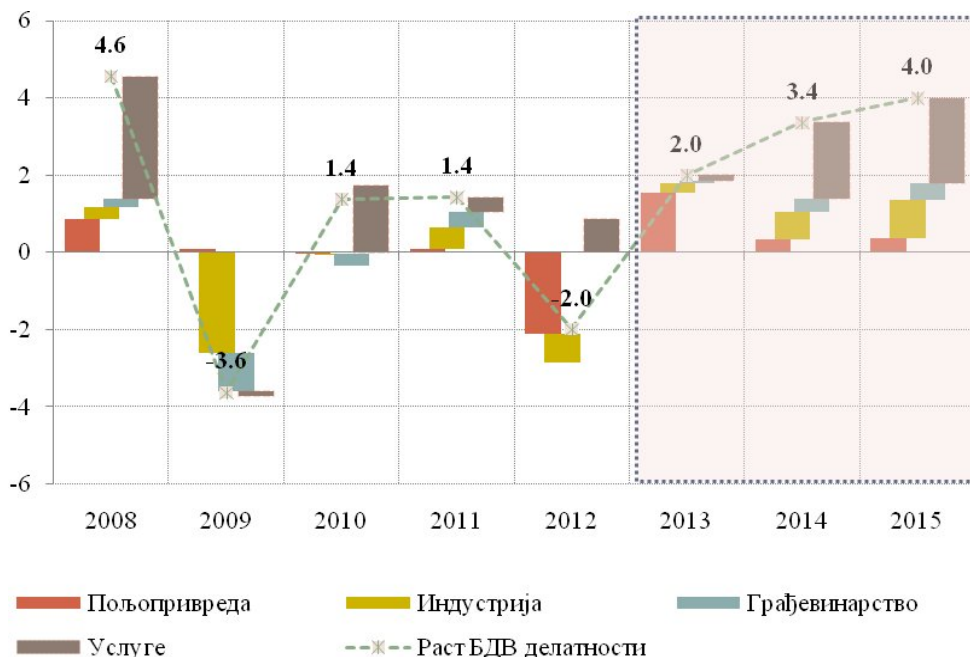
Grafikon 1. Realni rast BDP: ostvarena stopa i dugoročni trend, u %



Na proizvodnoj strani BDP, u periodu 2013-2015. godine očekuje se rast aktivnosti kod većine sektora privrede. Ekonomska politika biće usmerena na jačanje industrijske i poljoprivredne proizvodnje i izvoza, prvenstveno kroz stimulisavanje

velikih investicija u sektore koji obezbeđuju razmenljiva dobra i kroz podsticanje bržeg razvoja malih i srednjih preduzeća. Održivi rast privrede podrazumeva da se pokrene značajniji razvoj poljoprivrede i industrije, posebno izvozno orijentisanih grana čime bi se obezbedile realne osnove privrednog razvoja.

Grafikon 2. Sektorski doprinosi rastu BDV delatnosti, p.p.

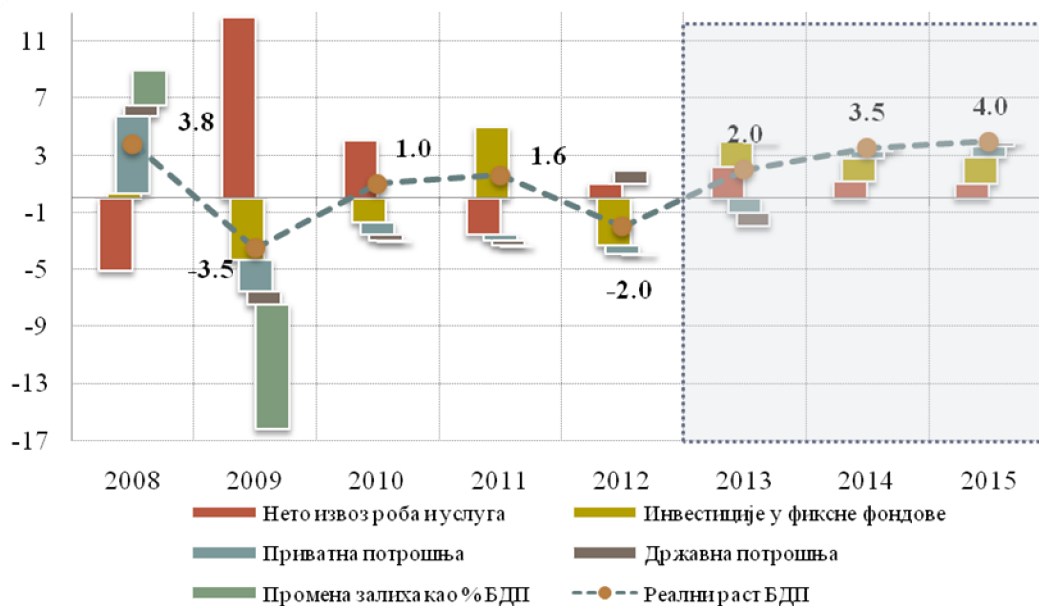


Na rashodnoj strani BDP, u periodu 2013-2015. godine najveći doprinos rastu očekuje se od neto izvoza sa 1,5 p.p., prosečno godišnje, dok će investiciona potrošnja sa prosečnim godišnjim realnim rastom od 8,1%, dati doprinos rastu BDP (1,7 p.p. prosečno godišnje). Rast lične potrošnje, nakon inicijalnog pada u 2013. godini, biće ograničen blagim rastom realne mase zarada, dok će državna potrošnja negativno doprinositi rastu BDP. Realni rast državne potrošnje u 2014. i 2015. godini zasnovan je, osim na niskoj bazi u 2013. godini, i na ponovnoj primeni Zakonom propisanih fiskalnih pravila o usklađivanju plata i penzija u sektoru države. Snažniji oporavak domaće tražnje očekuje se u 2014. i 2015. godini. Ubrzanje rasta BDP u narednim godinama zasniva se na oporavku investicione aktivnosti i na efektima fiskalne konsolidacije. Merama fiskalne konsolidacije predviđa se smanjenje javnih rashoda i umereno povećanje poreskih prihoda uz promenu njihove strukture, što će implicirati i promenu strukture agregatne tražnje. Planirano smanjenje javnih rashoda za kupovinu robe i usluga, ograničavanje rasta penzija i zarada zaposlenih u sektoru države i povećanje poreskog opterećenja, uticaće na smanjenje agregatne tražnje u 2013. godini, dok će planirano povećanje javnih investicija delovati na rast agregatne tražnje. Fiskalna konsolidacija će imati indirektno efekte na povećanje agregatne tražnje putem povećanja privatne investicione tražnje i povećanja neto izvoza.

Makroekonomskom projekcijom predviđa se realni rast investicija u osnovne fondove od 8,7% u 2013. godini i 7,4% i 8,3% u 2014. i 2015. godini, respektivno koji će biti generisan pokretanjem novog investicionog ciklusa javnih preduzeća, dok će investicije privatnog sektora usledeti kasnije. U 2013. godini očekuje se realni rast izvoza robe i usluga od 9,2% i sporiji rast uvoza robe i usluga od 2,5%, tako da će neto izvoz predstavljati osnovni izvor rasta BDP sa doprinosom od 2,2 p.p. Snažan rast izvoza nastaviće se i u 2014. i 2015. godini. Projektovani rast uvoza u 2014. i

2015. godini odnosi se na uvoz generisan rastom investicija tj. na uvoz kapitalnih dobara.

Grafikon 3. Doprinosi kategorija agregatne tražnje realnom rastu BDP, p.p.

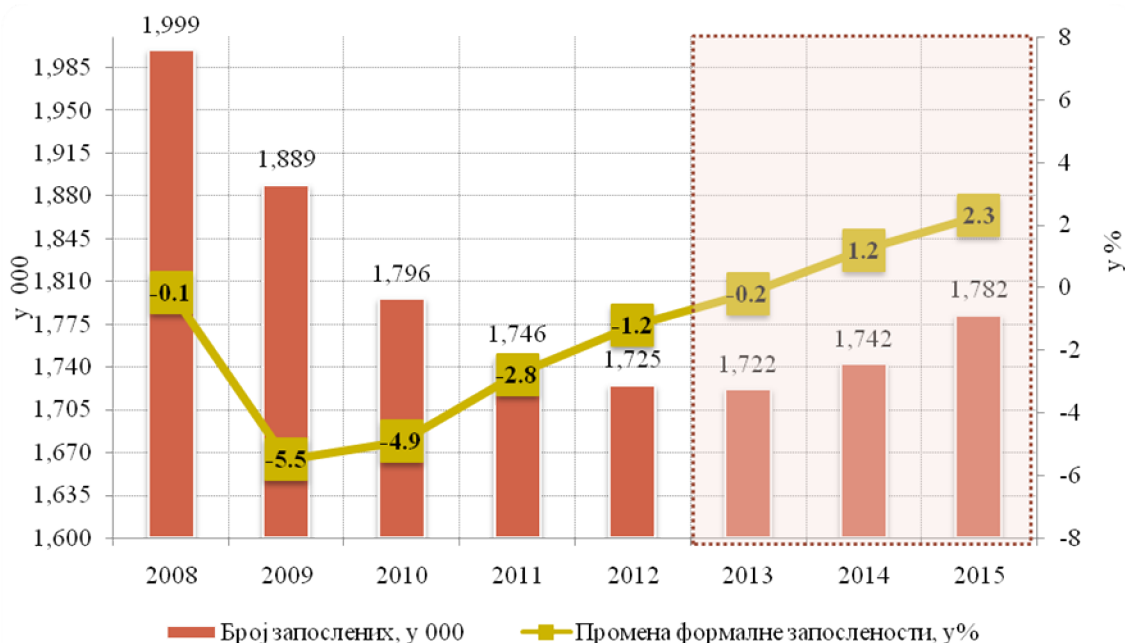


Predviđeni scenario razvoja ukazuje na ograničene mogućnosti porasta lične i državne potrošnje. Sporiji rast lične i državne potrošnje u odnosu na investicije, kao i brži rast izvoza u odnosu na uvoz, ključni su faktori ostvarivanja makroekonomske stabilnosti i održivog privrednog rasta. Takođe, rast investicija je od presudnog značaja imajući u vidu da je pad privredne aktivnosti u prethodnom, kriznom periodu, uticao na smanjivanje potencijalnog BDP kroz gubitak privrednih kapaciteta i znatno pogoršavanje uslova na tržištu rada.

U ostvarivanju projekcija postoji rizik od porasta potrošnje iznad planiranih okvira koji bi vodio povećanju inflacije i deprecijaciji dinara, kao i smanjenju deviznih rezervi uz probleme servisiranja spoljnog duga. S druge strane, očekuje se da investiciona potrošnja privatnog sektora u većoj meri doprinese rastu BDP. Nedovoljan priliv stranog kapitala predstavlja najveći rizik po dinamiku investicione aktivnosti u narednom periodu.

Projekcija zaposlenosti i zarada. Srednjoročna projekcija zaposlenosti zasniva se na projektovanom rastu BDP i povećanju investicija. Prema projekcijama, ukupna zaposlenost će usporiti pad u 2013. godini, nakon oštrog pada u prethodne četiri godine. Očekuje se kumulativni rast registrovane zaposlenosti u naredne tri godine od 3,3%. Istovremeno, ukupna nezaposlenost će zabeležiti blago smanjivanje. Takođe, anketna stopa nazaposlenosti u narednom trogodišnjem periodu će se blago smanjivati. Od posebnog značaja za produktivno zapošljavanje u narednom periodu jeste usaglašavanje politika zapošljavanja, obrazovanja i naučno-tehnološkog razvoja radi podizanja nivoa znanja i veština i zapošljavanja prema potrebama tržišta rada.

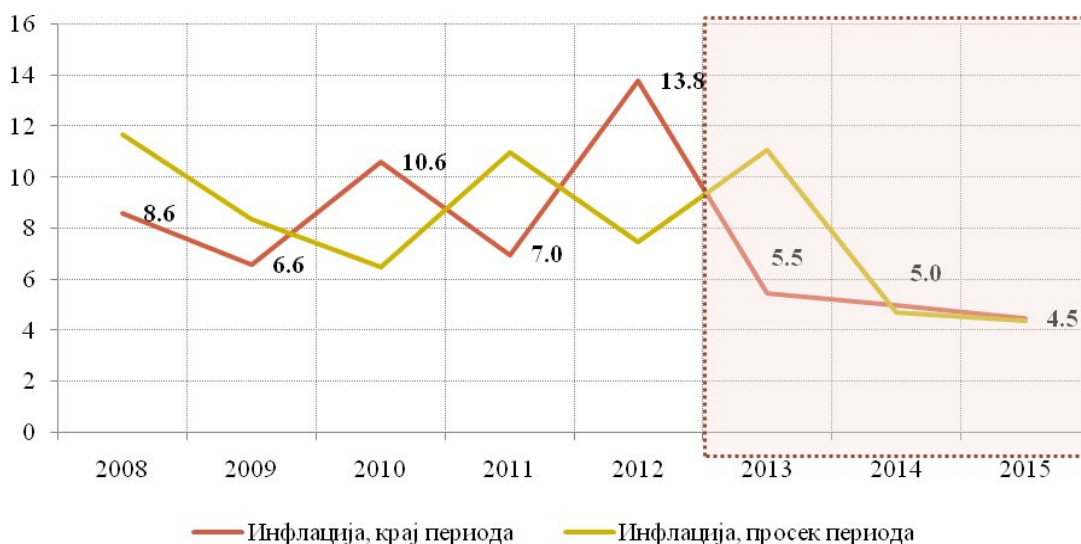
Grafikon 4. Projekcija zaposlenosti



U narednom periodu očekuje se da će rast realnih zarada pratiti rast produktivnosti rada u privredi. Sporiji rast realnih neto zarada od rasta realnog BDP, kao i rast bruto zarada u skladu sa rastom produktivnosti utičaće na smanjivanje jediničnih troškova rada i na poboljšanje konkurentne pozicije zemlje.

Projekcija inflacije. Srednjoročna projekcija inflacije zasnovana je na planiranoj fiskalnoj konsolidaciji, stabilnijim cenama hrane, kontroli povećanja regulisanih cena, smanjenju premije rizika, povećanju kapitalnih priliva i stabilnosti deviznog kursa, smanjenju inflatornih očekivanja, kao i poboljšanju svetskih ekonomskih izgleda. Na tim osnovama obezbediće se značajnije smanjivanje inflacije u naredne tri godine.

Grafikon 5. Projekcija inflacije, %

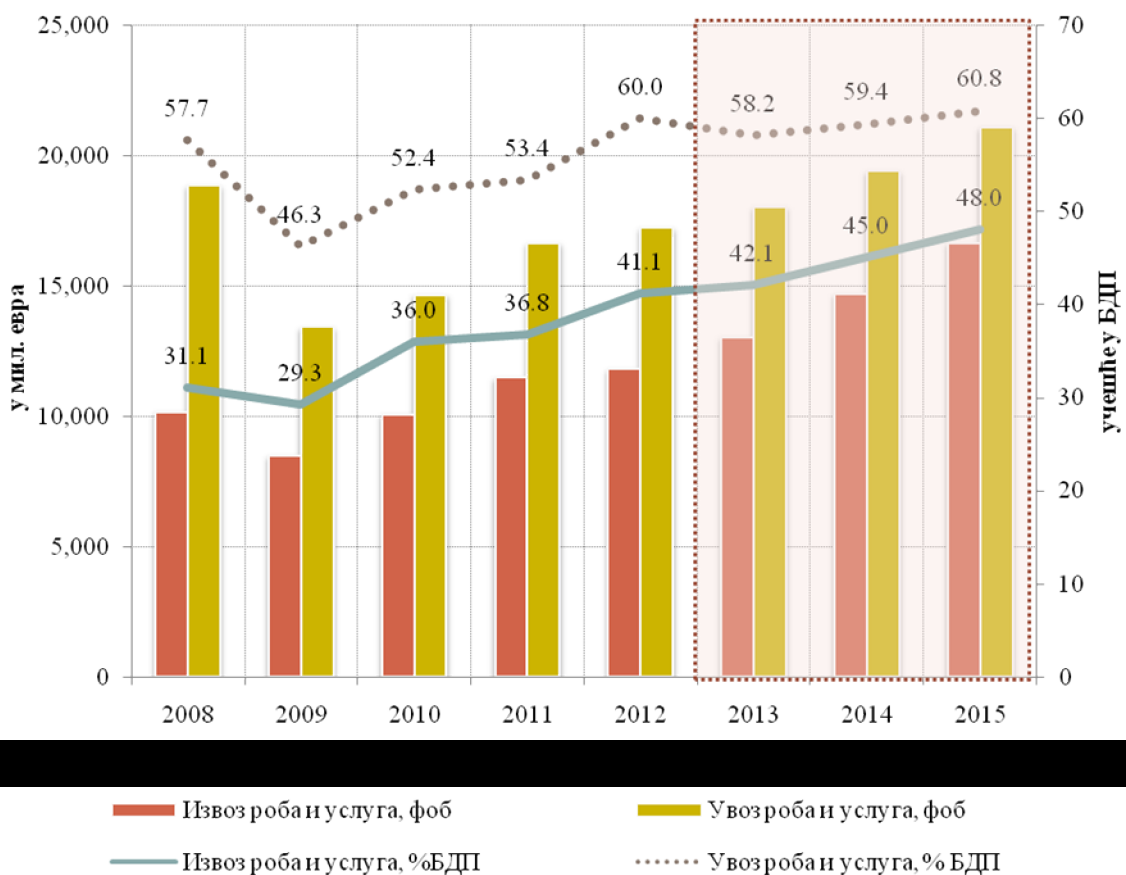


Ključni rizici ostvarenja projekcije inflacije odnose se na rast troškovnih pritisaka na cene hrane, mogućnost bržeg rasta regulisanih cena i uvoznih cena od očekivanog, povećanje fiskalnog deficita iznad planiranih okvira, mogućnost rasta premije rizika, deprecijacijskih pritisaka i inflatornih očekivanja kao i na spor i dugotrajan oporavak svetske privrede.

Sklopanje novog aranžmana sa MMF biće pozitivan signal za investitore i doprineće povoljnijoj percepciji rizika zemlje, stabilizaciji deviznog tržišta i smanjenju inflatornih pritisaka.

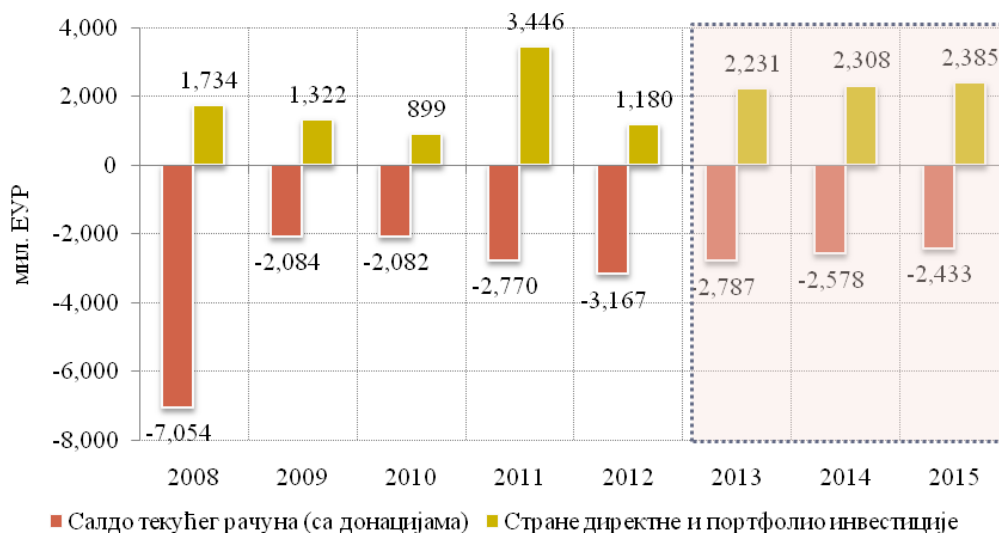
Projekcija spoljnoekonomskih tokova. U 2012. godini očekuje se rast izvoza robe i usluga od 2,9% i rast uvoza robe i usluga od 3,6%, izraženo u evrima. U periodu 2013-2015. godine očekuje se ostvarivanje relativno visokih stopa rasta izvoza od 12,1% i umerenog rasta uvoza robe i usluga od 7,0%, prosečno godišnje izraženo u evrima. Radi povećanja investicione aktivnosti, najveći deo uvoza biće usmeren na kapitalne i intermedijarne proizvode. Brži rast izvoza od uvoza omogućiće smanjivanje deficita robe i usluga sa 16,6% BDP u 2011. godini na 12,8% u 2015. godini. Očekuje se i niži nivo deficita tekućeg računa (sa donacijama) sa udelom od 7,0% u BDP na kraju 2015. godine. Redukcija negativnog neto izvoza robe i usluga, prvenstveno kao rezultat promene strukture domaće privrede u narednom periodu, doprineće smanjivanju spoljne neravnoteže i rizika održivosti spoljnog duga i eksterne likvidnosti.

Grafikon 6. Izvoz i uvoz robe i usluga



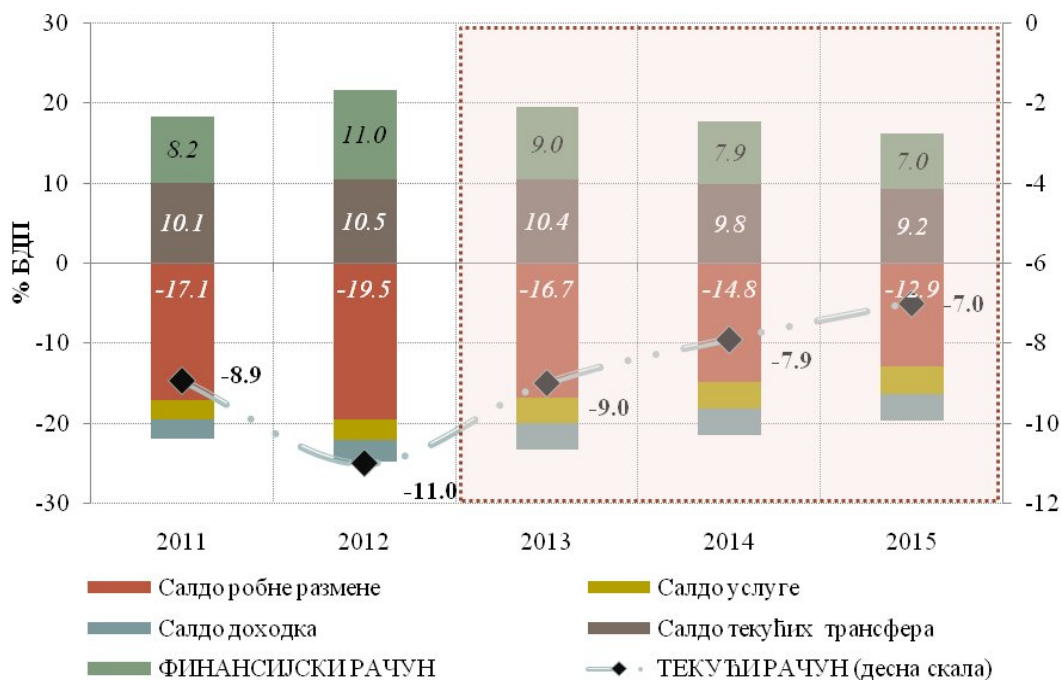
U narednom trogodišnjem periodu očekuje se priliv na tekućem računu platnog bilansa po osnovu tekućih transfera, kao i odliv po osnovu faktorskih plaćanja. Najvažnija komponenta u tekućim transferima su prihodi od doznaka, dok su u okviru faktorskih plaćanja ključni odlivi po osnovu plaćanja kamata na inostrane kredite. Procenjuje se da će neto tekući transferi sa nekamatnim dohocima po osnovu faktora u periodu 2013-2015. godine iznositi u proseku oko 3,1 mlrd evra godišnje. Očekuje se negativan saldo po osnovu neto kamatnih plaćanja koji će u 2015. godini dostići 1,2 mlrd evra. Neto efekat tekućih transfera i neto faktorskih plaćanja u narednom trogodišnjem periodu biće pozitivan i stabilan i procenjuje se da će iznositi oko 1,1 mlrd evra godišnje. Suficit salda tekućih transfera i neto faktorskih plaćanja pokriće u proseku 41% deficita spoljnotrgovinskog bilansa Srbije u periodu 2013-2015. godine.

Grafikon 7. Deficit tekućeg računa i strane direktne i portfolio investicije



Na osnovu projektovanog kretanja spoljne trgovine, tekućih transfera i neto faktorskih prihoda izvedene su projekcije salda bilansa tekućih plaćanja. Bilans tekućih plaćanja bez donacija biće negativan i iznosiće u periodu 2013-2015. godine u proseku 2,6 mlrd evra. Deficit tekućeg računa finansiraće se direktnim stranim investicijama i inostranim kreditima. Očekuje se da godišnje neto strane direktne i portfolio investicije, nakon kratkotrajnog zastoja u prilivu u 2012. godini, u periodu 2013-2015. godine u proseku iznose oko 2,3 mlrd evra.

Grafikon 8. Deficit tekućeg računa i njegovo finansiranje, % BDP



Očekuje se da će efekti fiskalne konsolidacije kroz smanjenje neproductive državne potrošnje uticati na smanjivanje deficita tekućeg računa u narednom periodu.

Procenjuje se da će ukupan spoljni dug Srbije u periodu 2013-2015. godine biti povećan najvećim delom zbog rasta spoljnog duga javnog sektora. Primat u povlačenju sredstava iz spoljnih izvora imaće prvenstveno finansiranje nacionalnih infrastrukturnih projekata. Očekuje se da investicije privatnog sektora doprinesu rastu ukupnih investicija u 2014. i 2015. godini. U narednom trogodišnjem periodu udeo ukupnog spoljnog duga Srbije će se smanjivati, nakon povećanja u 2012. godini, i iznosiće oko 85% BDP u 2015. godini. Takođe, procenjuje se da će se postepeno smanjivati udeo otplata spoljnog duga u BDP i izvozu, dok će udeo kamata imati blagi rast. Učešće javnog spoljnog duga u BDP će se smanjivati pre svega po osnovu prodaje dela državne imovine. Sredstva dobijena prodajom državnih preduzeća, koja na tržištu imaju konkurenciju, jednim delom biće iskorišćena za otplatu obaveza u stranoj valuti.

Devizne rezerve Srbije u periodu 2013-2015. godine pokriće sedmomesečni uvoz robe i usluga.

Potencijalni rast BDP i proizvodni jaz

Potencijalni BDP predstavlja dugoročni proizvodni kapacitet nacionalne privrede, dok proizvodni jaz predstavlja razliku između stvarnog i potencijalnog BDP.

Potencijalni BDP ne predstavlja tehnički maksimum proizvodnje, već je on mera održivog rasta (rast BDP koji ne ubrzava inflaciju). On je najbolji kompozitni indikator kapaciteta nacionalne ekonomije da obezbedi održiv neinflatorni rast. Procena potencijalnog BDP i jaza BDP (proizvodni jaz) u privredi pruža korisne informacije o realnim mogućnostima privrede da generiše viši rezultat uz pomoć postojećih nivoa faktora proizvodnje. Potreba za sagledavanjem optimalnog rezultata

koji je privreda u stanju da proizvede ukoliko su i kapital i radna snaga efikasno iskorišćeni predstavlja imperativ, kako u pogledu vođenja ekonomske politike, tako i u sagledavanju prikrivenih distorzija u ekonomskim kretanjima i u definisanju mera i oblasti u kojima ekonomska politika deluje.

Osnovno pravilo efikasnosti i rasta kroz povećanu produktivnost jeste da se prvo iskoriste postojeći kapaciteti privrede u cilju proizvodnje višeg kvaliteta i kvantiteta dobara, a kada se ti kapaciteti iskoriste do maksimuma, javlja se potreba za dodatnim investicijama.

Za izračunavanje potencijalnog BDP i proizvodnog jaza koristi se Kob-Daglasov tip proizvodne funkcije¹. Ključne determinante potencijalnog rasta su investicioni ratio (odnos investicija u bruto osnovna sredstva i potencijalnog BDP), prirodna stopa nezaposlenosti i stopa participacije (odnos aktivnog stanovništva i stanovništva starog između 15 i 64 godine). Osnovna zamisao jeste da se izračuna optimalni rezultat koji je privreda u stanju da proizvede ukoliko su i kapital i radna snaga² efikasno iskorišćeni. Kob-Daglasova proizvodna funkcija je postavljena na sledeći način³:

$$Y = (U_L L E_L)^\alpha (U_K K E_K)^{1-\alpha} = TFP \cdot L^\alpha \cdot K^{1-\alpha}$$

Prosečan potencijalni rast BDP u periodu 2002 - 2008. godine je iznosio 4.5% dok je u ovom periodu privreda ostvarila realni rast BDP od 4,9%. Potencijalna stopa realnog rasta se usporava od 2007. godine, a stvarna stopa realnog rasta od 2008. godine.

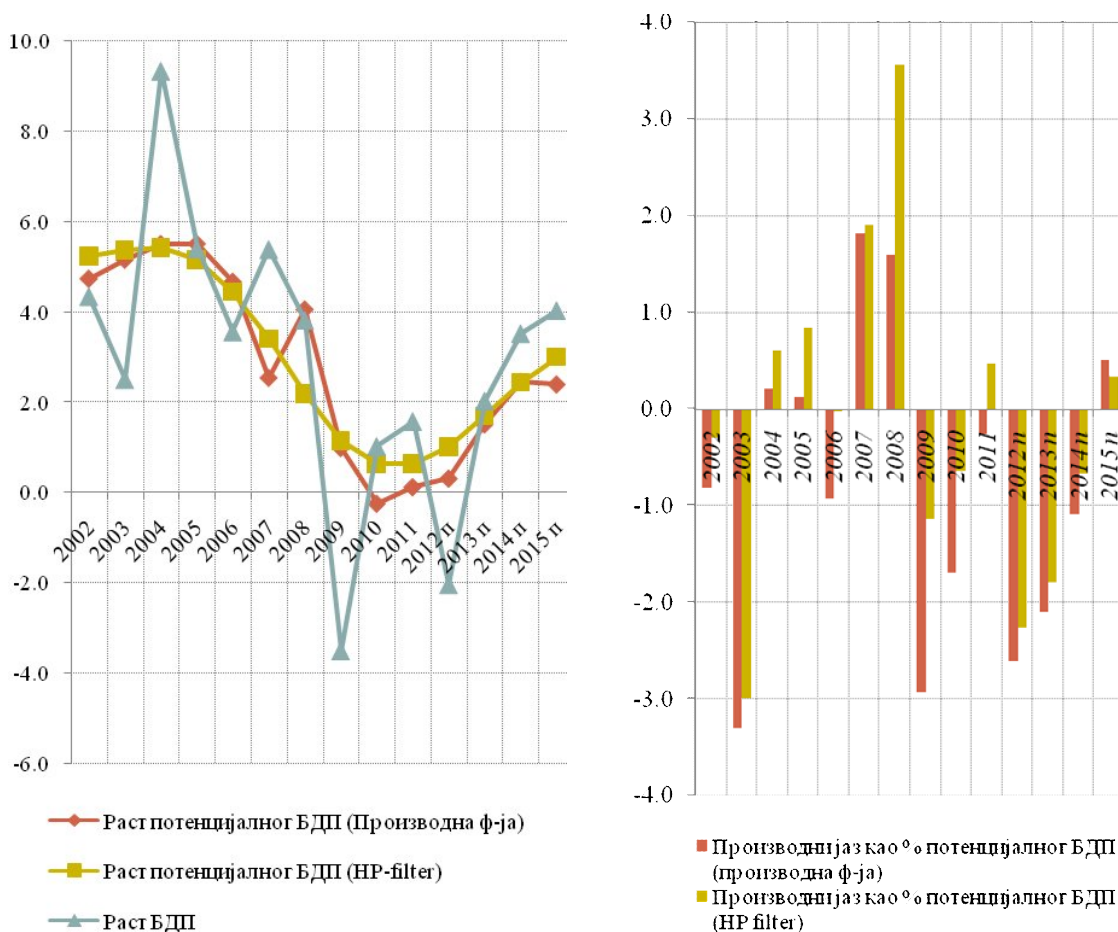
Proizvodni jaz koji meri cikličnost privredne aktivnosti tokom posmatranog perioda je bio negativan sa izuzetkom 2007. i 2008. godine (1,8% i 1,6% respektivno) vođen pre svega visokom domaćom tražnjom. Rast proizvodnog jaza u 2007. godini (za skoro 3 p.p. potencijalnog BDP) i visok pozitivan proizvodni jaz u 2008. godini jasno signaliziraju da je privreda bila pregrejana (visok rast kreditne aktivnosti i rast realnih zarada, kao i visok spoljnotrgovinski deficit i deficit tekućeg računa) i da privredni rast u ovom periodu nije bio dugoročno održiv. U 2009. godini zbog pada ekonomske aktivnosti je došlo do produbljivanja negativnog proizvodnog jaza koji je nastavljen i u 2010. i 2011. godini. Usporavanje rasta proizvodnog potencijala privrede posledica je delovanja više faktora, a pre svega smanjenog investiranja u proizvodne kapacitete, otežanog finansiranja tekuće proizvodne aktivnosti preduzeća i negativnih kretanja na tržištu rada.

¹ Potencijalni BDP i proizvodni jaz ocenjeni su i korišćenjem Hodrick-Prescott filtera ($\lambda=1600$) pri čemu su dobijeni slični i zadovoljavajući rezultati.

² Korišćena je pretpostavka $\alpha=0,65$, $\alpha+\beta = 1$, $\beta= 1- \alpha$

³ Kob Daglasova proizvodna funkcija- prikazuje potencijalni BDP (Y) kao kombinaciju faktora proizvodnje rada (L) i kapitala (K), korigovanih za stepen korišćenja kapaciteta (U_L , U_K) i prilagođenih stepenom efikasnosti (E_L , E_K).

Grafikon 9: Potencijalni i stvarni BDP i proizvodni jaz u periodu 2002-2015. godina



Projekcija potencijalnog rasta za period 2013-2015. godine zasnovana je na postepenom privrednom oporavku, pri čemu se očekuje da proizvodni jaz bude pozitivan u 2015. godini, nakon šestogodišnjeg negativnog odnosa između stvarne i potencijalne stope rasta BDP.

Procenjuje se da će na rast potencijalnog BDP u narednim godinama pozitivno uticati jačanje investicione aktivnosti i u nešto manjoj meri rast stope participacije. Očekuje se da će stopa nezaposlenosti početi da pada posle 2012. godine. Takođe, procenjuje se da će investicije u fiksne fondove dati najveći doprinos potencijalnoj stopi rasta u narednom periodu, dok će doprinos rada potencijalnoj stopi BDP biti pozitivan u 2014. i 2015. godini.

Od posebnog značaja je iznalaženje načina da se poveća totalna faktorska produktivnost koja je u proteklom periodu zabeležila pad kao rezultat opadanja investicione efikasnosti. U tom cilju neophodno je sprovesti strukturne reforme koje će obezbediti dugoročan i održivi razvoj zemlje na bazi veće produktivnosti privrede.

Rizici ostvarivanja projekcije

Ostvarenje makroekonomske projekcije izloženo je brojnim spoljnim i unutrašnjim rizicima.

Ključni eksterni rizik ostvarenja projekcije prvenstveno je vezan za neizvesnosti u pogledu oporavaka svetske privrede, posebno privrede evrozona. Globalni ekonomski oporavak se usporava uz značajne razlike u stopama rasta među grupacijama zemalja. Privrede SAD i Nemačke ostvaruju solidne stope rasta sa signalima usporavanja, dok privrede EU stagniraju, a privrede evrozona su u recesiji. Povećanju rizika u pogledu oporavka globalne i evropske privrede koji bitno utiče na oporavak zemalja u regionu u velikoj meri doprinosi neizvestan ishod ekonomske i političke krize u EU vezan za krizu evra, krizu duga u Grčkoj i drugim članicama evrozona. Nepovoljne tendencije u EU utiču na usporavanje rasta i izvoza zemalja centralne i istočne Evrope, uključujući Srbiju zbog smanjene izvozne tražnje i smanjenih kapitalnih priliva, kao i povećanja troškova zaduživanja. Oporavak privrede Srbije u velikoj meri zavisice od oporavka ekonomija evrozona i ekonomija regiona, povećanja inostrane tražnje i priliva stranog kapitala, kretanja inostranih kamatnih stopa, kretanja uvoznih cena, cena hrane i cena naftnih derivata.

Unutrašnji rizici ostvarenja projekcije vezani su za odlaganje sprovođenja ekonomskih reformi i mera ekonomske politike, nagle promene agregatne tražnje, ubrzanje inflacije, veće oscilacije kursa dinara prema evru i posledično veće poremećaje na deviznom tržištu, veći pad priliva stranih direktnih investicija, porast premije rizika na ino kredite domaćim subjektima, političke rizike i drugo.

Osnovni scenario razvoja u naredne tri godine zasnovan je na povećanju udela fiksnih investicija u BDP; smanjenju udela javnih rashoda u BDP; povećanju udela izvoza robe i usluga u BDP, uz blago smanjenje udela deficita tekućih transakcija u platnom bilansu na 7,0% u 2015. godini; smanjenje inflacije sa 7% u 2011. na 4,5% u 2015. godini.

Ključne pretpostavke za ostvarivanje predviđenog srednjoročnog razvojnog scenarija su: prilagođavanje privrednog sistema, makroekonomske politike i sektorskih politika koncepciji održivog i stabilnog privrednog rasta sa dominacijom investicija u raspodeli BDP i razmenljivih dobara u strukturi privrede; ubrzanje ekonomskih reformi, posebno reforme javnog sektora; održavanje kontinuiteta u približavanju EU; održivost spoljnog duga i eksterna likvidnost.

Odstupanje od navedenih pretpostavki predstavlja rizik za ostvarivanje srednjoročne makroekonomske projekcije. Niže stope privrednog rasta od projektovanih dovele bi do produblivanja krize, a usporavanje oporavka svetske ekonomije, a posebno recesija evropske privrede negativno bi uticala na oporavak srpske privrede i privredni razvoj zemlje oslonjen na izvoznju tražnju i povećanje investicija. Usporavanje privrednog rasta smanjuje zaposlenost, usporava rast produktivnosti, sužava prostor za rast investicija i potrošnje, usporava rast izvoza i uvoza, što se odražava na smanjenje javnih prihoda. Takva kretanja bi uvećala makroekonomske neravnoteže kroz porast inflacije i nestabilnost deviznog tržišta, uz smanjenje deviznih rezervi i probleme u otplati spoljnog duga. Pored toga, došlo bi do usporavanja i zaustavljanja neophodnog investicionog ciklusa zasnovanog na značajnom prilivu stranog kapitala zbog niske domaće štednje i investicija privatnog i javnog sektora. Došlo bi i do usporavanja i zaustavljanja strukturnih reformi koje stvaraju stimulativan privredni ambijent neophodan za realizaciju razvojnih ciljeva, uspostavljanje makroekonomske stabilnosti i održiv privredni rast.

Održivost eksterne pozicije i međunarodna investiciona pozicija Srbije

Eksterna pozicija Srbije. Prema podacima NBS, Srbija je u 2011. godini zabeležila poboljšanje eksterne likvidnosti zahvaljujući porastu deviznih rezervi NBS i smanjenju kratkoročnog zaduživanja. U prvih devet meseci 2012. godine zbog smanjenja deviznih rezervi pogoršana je eksterna likvidnost, mada je nastavljeno smanjenje kratkoročnog zaduživanja. U ovom periodu nakon blagog poboljšanja

indikatora eksterne solventnosti u prvom kvartalu 2012. godine, zabeleženo je pogoršanje ovih indikatora u drugom i trećem kvartalu 2012. godine.

Eksterna pozicija Srbije u 2011. godini je bila pod uticajem značajnog rasta deviznih rezervi NBS, pre svega, zbog rasta efektivne i depozita u inostranstvu, bržeg rasta izvoza robe i usluga od uvoza robe i usluga, ali i povećanja spoljnog duga i izdataka za njegovu otplatu.

U prvih devet meseci 2012. godine pogoršana je eksterna pozicija Srbije. Na pad eksterne likvidnosti ukazuje smanjivanje broja meseci pokrivenosti vrednosti uvoza robe i usluga deviznim rezervama. Devizne rezerve NBS bile su dovoljne za pokriće oko 7 meseci vrednosti uvoza robe i usluga u Q3 2012. u poređenju sa oko 9 meseci u 2011. godini. Na smanjenje deviznih rezervi u ovom periodu uticale su intervencije NBS na međubankarskom deviznom tržištu (MDT) sprovedene sa ciljem održavanja stabilnosti na deviznom tržištu.

Eksterna likvidnost je pogoršana u trećem kvartalu 2012. godine u odnosu na prethodni kvartal, kada su devizne rezerve dostigle nivo od 9.833 mil. evra, što je smanjenje za 3,2% u odnosu na kraj drugog kvartala i za 18,5% u odnosu na kraj 2011. godine. Takođe, učešće deviznih rezervi u BDP je smanjeno na 33,1% u odnosu na 2011. godinu kada je iznosilo 38,7%.

I pored smanjivanja deviznih rezervi, koeficijent pokrivenosti kratkoročnog duga deviznim rezervama može se oceniti kao zadovoljavajući, pre svega usled smanjenja kratkoročnog zaduživanja. Uredno servisiranje obaveza prema inostranim poveriocima je povećalo učešće otplate duga u BDP u 2011. godini u odnosu na 2008. godinu. Prema podacima NBS takva tendencija je nastavljena i u prvoj polovini 2012. godine, pa je u drugom kvartalu ovaj ratio dostigao 14,5% BDP, dok je u trećem kvartalu došlo do smanjenja ovog pokazatelja na 10,6% BDP. Indikator spoljne likvidnosti - odnos ukupnih otplata po spoljnom dugu i godišnjeg izvoza robe i usluga je smanjen u odnosu na 2011. godinu i na kraju trećeg kvartala je iznosio 25%, što je ispod gornje granice održivosti (35%).

Indikator eksterne solventnosti, meren učešćem spoljnog duga u procenjenom BDP, u poslednja četiri kvartala je pogoršan i iznosio je 83,7% BDP na kraju trećeg kvartala 2012. godine, što je iznad nivoa visoke zaduženosti od 80% prema kriterijumu Svetske banke. Pozitivna tendencija smanjivanja racija spoljni dug/izvoz robe i usluga je zaustavljena u trećem kvartalu 2012. godine. Međutim, kritična granica ovog indikatora prema Svetskoj banci je 220%, zbog čega Srbija, nakon deset godina, nije svrstana među visoko zadužene zemlje.

Tabela 7. Indikatori eksterne pozicije

	2008	2009	2010	2011	Q1 2012	Q2 2012	Q3 2012
INDIKATORI EKSTERNE LIKVIDNOSTI (u %)							
Devizne rezerve/uvoz robe i usluga (u mesecima)	5,2	9,4	8,1	8,7	7,9	7,1	6,9
Devizne rezerve/kratkoročni dug	380,8	528,8	546,4	1.860,8	1.914,1	2.970,6	2.710,7
Devizne rezerve/BDP	25,0	36,6	35,7	38,7	35,6	33,4	33,1
Otplata duga/BDP	10,6	11,5	12,3	13,1	12,3	14,5	10,6
Otplata duga/izvoz robe i usluga	34,0	39,1	33,8	35,5	33,7	34,3	
INDIKATORI EKSTERNE SOLVENTNOSTI (u %)							
Spoljni dug/BDP	64,6	77,7	84,9	77,5	77,4	79,2	83,7
Kratkoročni dug/BDP	6,6	6,9	6,5	2,1	1,9	1,1	1,2
Spoljni dug/izvoz robe i usluga	207,6	265,3	236,2	210,3	211,0	208,5	213,2
INDIKATORI IZLOŽENOSTI FINANSIJSKOM RIZIKU (u%)							
Devizne rezerve/M1	300,4	393,4	416,6	429,6	462,9	437,4	389,8
Devizne rezerve/primarni novac	140,7	190,5	196,4	207,6	219,4	192,2	184,7
STEPEN OTVORENOSTI EKONOMIJE (u%)	86,8	73,6	90,3	90,2	94,9	102,3	101,1

Izvor: NBS

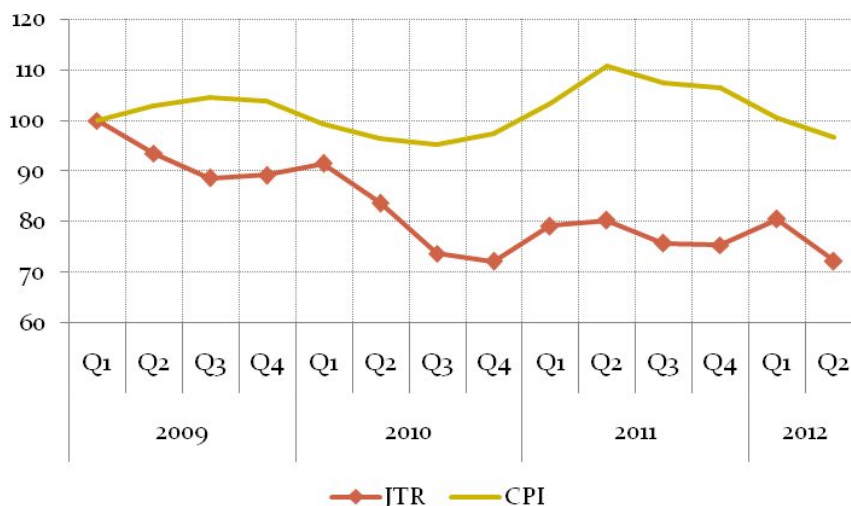
Stepen otvorenosti privrede prema inostranstvu zahvaljujući značajnom rastu, pre svega, izvoza robe i usluga u poslednje dve godine je povećan sa 86,8% u 2008. godini, na 90,2% BDP u 2011. godini. U uslovima krize javnog duga u zoni evra obim spoljnotrgovinske razmene Srbije je povećan i iznosio je 101,1% BDP.

Iako je Republika Srbija bila jedina zemlja u regionu koja je poboljšala kreditni rejting u martu 2011. godine sa BB- (stabilan) na BB (stabilan), međunarodna agencija „Standard and Poor's” je početkom avgusta 2012. godine snizila kreditni rejting dugoročnog suverenog duga Srbije u stranoj i domaćoj valuti na BB- sa negativnim izgledima, uzimajući u obzir rastući spoljnotrgovinski i fiskalni deficit i ranjivost domaće ekonomije. Bonitetna kuća „Fitch” sredinom avgusta 2012. godine je zadržala rejting za dugoročni državni dug Srbije BB- ali je smanjila izgleda rejtinga Srbije sa stabilan na negativan zbog pogoršanja fiskalne situacije i položaja zemlje u odnosu na spoljno finansiranje, kao i slabih izgleda za privredni rast.

Na održivost spoljne pozicije Srbije u narednom periodu uticaće nivo deviznih rezervi NBS, nivo likvidnosti i kapitalizovanosti bankarskog sektora, pravni okvir i mere za postupanje u slučaju problematičnih banaka. Takođe, promena modela privrednog rasta i preusmeravanje raspoloživih resursa u privredne grane koje povećavaju proizvodnju i izvoz uticaće na poboljšanje eksterne pozicije zemlje.

Za održivu eksternu poziciju od posebnog značaja je povećanje cenovne i troškovne konkurentnosti.

Grafikon 10. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na potrošačkim cenama (CPI) i jediničnim troškovima rada (JTR), Q1 2009 = 100, rast označava



aprecijaciju

Konkurentnost domaće privrede posmatrana realnim efektivnim deviznim kursom zasnovanom na potrošačkim cenama poboljšana je počev od trećeg kvartala 2011. godine, što je nastavljeno i u drugom kvartalu 2012. godine. Poboljšanje konkurentnosti u ovom periodu doprinela je deprecijacija domaće valute. Deprecijacija realnog efektivnog kursa zasnovanog na jediničnim troškovima rada u drugom kvartalu 2012. godine ukazuje na prednost proizvodnje razmenljivih dobara u Srbiji u odnosu na uvoz od trgovinskih partnera.

Smanjenje realnih jediničnih troškova rada u drugom kvartalu 2012. godine posledica je bržeg rasta produktivnosti rada od rasta zarada. Na porast produktivnosti rada u drugom kvartalu u odnosu na prvi kvartal uticalo je smanjenje zaposlenosti i povećanje BDP (posmatrano u desezoniranoj seriji).

Takođe, fiskalna konsolidacija podrazumeva mere koje bi trebalo da povećaju konkurentnost domaćih proizvođača i na taj način povećaju agregatnu tražnju preko povećanja neto izvoza.

Cenovna i troškovna konkurentnost privrede u 2013. godini i naredne dve godine zavisice pre svega od kretanja kursa dinara, zarada, produktivnosti rada i inflacije.

Međunarodna investiciona pozicija Srbije (MIP). Prema podacima NBS, Srbija je od kraja 2008. godine do kraja marta 2012. godine zadržala status neto uvoznika kapitala. MIP Srbije kao neto dužnika od 2008. godine kontinuirano je povećavana i na kraju 2011. godine je iznosila 24.806,9 mil. evra.

MIP Srbije u 2011. godini je negativna kao rezultat povećanja strane finansijske aktive na 19.484 mil. evra i strane finansijske pasive na 44.291 mil. evra. Neto priliv kapitala po osnovu realizovanih transakcija uticao je na porast dužničke neto pozicije za 2,7 mlrd evra, a valutne promene, promene cena finansijskih instrumenata i ostale promene, uticale su na smanjenje dužničke neto pozicije Srbije za 42,5 mil. evra, 144,8 mil. evra i 536,9 mil. evra, respektivno.

Na rast dužničke neto pozicije u 2011. godini najviše je uticalo zaduživanje države u inostranstvu, pre svega, prodajom državnih hartija od vrednosti nerezidentima, kao i po osnovu kreditnog zaduživanja za programske i projektne zajmove od međunarodnih finansijskih institucija i razvojnih banaka stranih vlada.

Međunarodna finansijska pozicija bankarskog sektora kao neto dužnika u 2011. godini je povećana za 3,5%, a ostalih sektora, pre svega, privrede kao najvećeg neto dužnika je povećana za 8,2%.

Tabela 8. Međunarodna investiciona pozicija, stanje na kraju perioda, u mil. evra

	2008	2009	2010	2011	Q1 2012
Bugarska	-34.880	-35.569	-34.154	-32.823	-32.693
Češka	-57.489	-65.268	-73.038	-73.490	-
Mađarska	-105.507	-111.688	-108.500	-94.304	-101.292
Poljska	-173.025	-192.710	-227.977	-218.028	-245.012
Rumunija	-68.368	-73.613	-78.263	-82.486	-80.818
Slovačka	-38.345	-41.880	-43.601	-44.534	-43.924
Hrvatska	-34.975	-39.032	-41.971	-40.251	-41.289
Srbija	-20.396	-20.907	-22.859	-24.807	-25.539

Izvor: NBS

Dužnička neto pozicija Srbije na kraju prvog kvartala 2012. godine je iznosila 25.539 mil. evra i u odnosu na kraj 2008. godine je povećana apsolutno za 5.143 mil. evra, a relativno za 25%. Negativna neto pozicija Srbije rezultat je transakcija obuhvaćenih platnim bilansom (ulaganja stranog kapitala u zemlju i povlačenje domaćeg kapitala iz inostranstva), valutnih promena koje su dodatno uticale na smanjenje finansijske aktive i finansijske pasive, kao i ostalih promena koje nisu rezultat transakcija između nerezidenata i rezidenata.

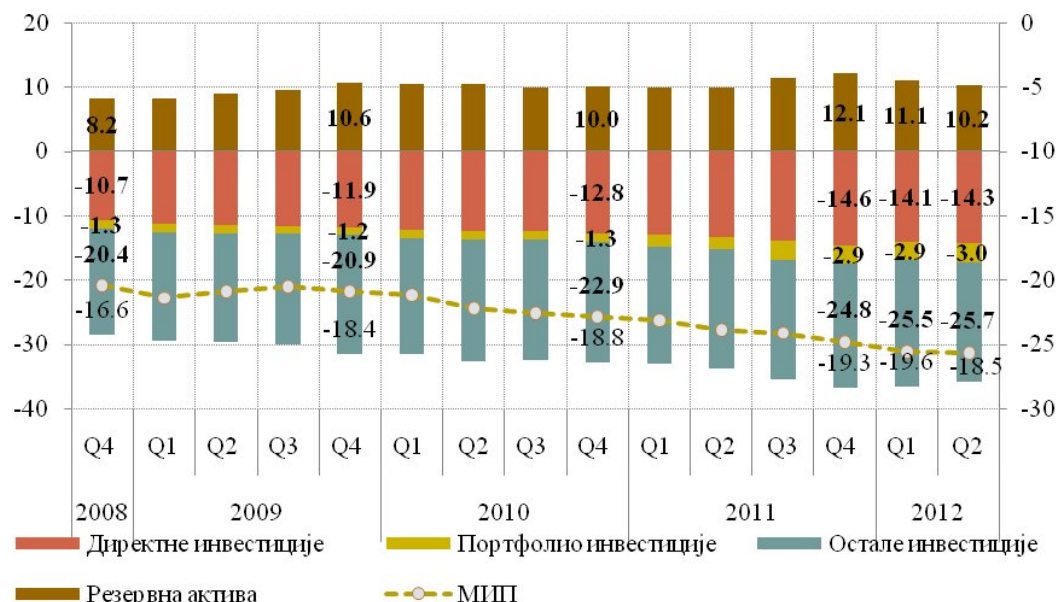
Učešće dužničke neto pozicije Srbije u BDP je značajno povećano u periodu ekonomske krize od 2008. godine kao posledica globalne finansijske krize i nedostatka domaćeg kapitala, kao i pada BDP u 2009. i sporog rasta BDP u 2010. i 2011. godini.

Učešće neto pozicije Srbije u BDP na kraju prvog kvartala 2012. godine je iznosilo 86% i povećano je u odnosu na kraj 2011. godine za 7 p.p, a u odnosu na kraj 2008. godine za 24 p.p.

Negativna neto pozicija po stanovniku Srbije u prvom kvartalu 2012. godine iznosila je 3.498 evra i povećana je u odnosu na kraj 2008. godine apsolutno za 723 evra, a relativno za 26%.

U strukturi MIP Srbije u prvom kvartalu 2012. godine najveći udeo su imale ostale investicije (-19,6 mlrd evra) i direktne investicije (-14,1 mlrd evra).

Grafikon 11. Struktura MIP Srbije, mlrd EUR



Od ukupne neto pozicije Srbije 96% predstavlja neto spoljni dug. Srbija je u posmatranom periodu znatno povećala spoljnu zaduženost. Neto spoljni dug Srbije na kraju 2012. godine je iznosio 24.550 mil. evra i povećan je u odnosu na kraj 2008. godine apsolutno za 5.509 mil. evra, a relativno za 29%. Učešće neto spoljnog duga Srbije u BDP na kraju marta 2012. godine je iznosilo 83%, što je povećanje za 25 p.p. u odnosu na kraj 2008. godine. Neto spoljni dug po stanovniku Srbije u prvom kvartalu 2012. godine je iznosio 3.362 evra i u odnosu na kraj 2008. godine je povećan za 772 evra, odnosno 30%.

Grafikon 12. Eksterna solventnost Srbije, % BDP



Bruto spoljni dug Srbije na kraju prvog kvartala 2012. godine je iznosio 28.703 mil. evra i povećan je u odnosu na kraj 2008. godine apsolutno za 4.818 mil. evra, a relativno za 20%. Učešće bruto spoljnog duga Srbije u BDP na kraju marta

2012. godine je iznosilo 97% i povećano je za 24 p.p. u odnosu na kraj 2008. godine. Bruto spoljni dug Srbije po stanovniku u prvom kvartalu 2012. godine je iznosio 3.931 evro i povećan je u odnosu na kraj 2008. godine apsolutno za 682 evra, a relativno za 21%. Bruto spoljni dug Srbije po stanovniku je znatno ispod proseka zemalja u okruženju koji je za prvi kvartal tekuće godine iznosio 7.770 evra.

Prema podacima NBS, u drugom kvartalu 2012. godine međunarodna investiciona pozicija Srbije je povećana za 0,5% u odnosu na prethodni kvartal i iznosi 25.665,6 mil. evra, kao rezultat povećanja strane finansijske aktive na 18.560,5 mil. evra i povećanja strane finansijske pasive na 44.226,2 mil. evra. Pozitivne valutne promene, promene cena finansijskih instrumenata i ostale promene su smanjile MIP za 38,5 mil. evra, 40,6 mil. evra i 450,8 mil. evra, respektivno. MIP NBS kao neto kreditora smanjena je na 8.449,3 mil. evra, MIP javnog sektora kao neto dužnika povećana je na 10.342,4 mil. evra, MIP bankarskog sektora kao neto dužnika smanjena je na 8.028,7 mil. evra i MIP ostalih sektora kao neto dužnika je smanjena na 15.743,9 mil. evra.

II. FISKALNI OKVIR ZA PERIOD OD 2013. DO 2015. GODINE

1. Srednjoročni ciljevi fiskalne politike

Cilj fiskalne politike u srednjem roku je usporavanje rasta duga sektora države i njegovo relativno smanjenje, odnosno, u dugom roku, spuštanje učešća duga u BDP na oko 45%, u skladu sa opštim fiskalnim pravilom.

Javni dug sektora opšte države je u 2012. godini narastao na 65% BDP i svaki izostanak primene mera fiskalne konsolidacije doveo bi do dužničke krize i ponavljanja grčkog scenarija. Smanjenje duga u srednjem roku biće sprovedeno kroz smanjenje konsolidovanog deficita, merama poreske politike i politike rashoda. Primena najvećeg broja mera fiskalne konsolidacije započinje u poslednjem kvartalu 2012. godine, zbog čega su i procenjeni efekti u ovoj godini relativno mali. Puni efekti mera biće vidljivi u 2013. godini, kada će deficit biti prepolovljen u odnosu na 2012. godinu.

Fiskalnom konsolidacijom na strani prihoda predviđeno je povećanje poreskih stopa određenih kategorija prihoda, dok će politika rashoda biti usmerena na smanjenje relativnog učešća tekuće javne potrošnje.

Smanjenje deficita u narednom periodu ostvariće se kroz povećanje direktnih (dobit) i poreza na potrošnju (pdv, akcize), dok će se fiskalno prilagođavanje na strani rashoda sprovesti kroz ograničavanje rasta plata i penzija, kao najvećih kategorija javnih rashoda, kao i relativnim smanjenjem diskrecionih kategorija rashoda.

U 2014. i 2015. godini poreska politika biće usmerena na dalje promene poreskog sistema u smislu usklađivanja sa zakonodavstvom EU i jačanje poreske administracije i discipline. Politika rashoda će biti usmerena na poštovanje posebnih fiskalnih pravila, koja se odnose na indeksaciju plata i penzija, ali i na dalje relativno smanjenje tekućih rashoda, naročito rashoda za subvencije i budžetske kredite privredi, po osnovu očekivanog završetka procesa restrukturiranja i privatizacije državnih i društvenih preduzeća.

Sprovođenje anticiklične fiskalne politike, u srednjem roku, poštovanjem principa fiskalne odgovornosti i definisanog srednjoročnog fiskalnog okvira, doprineće smanjenju učešća duga u BDP. U dugom roku očekuje se dalje smanjenje duga do nivoa od 45% BDP, u skladu sa Programom za smanjenje javnog duga.

2. Fiskalni okvir u periodu od 2013. do 2015. godine

2.1. Fiskalna kretanja u 2011. godini i izgledi za 2012. godinu

Ostvaren fiskalni deficit sektora države u 2011. godini bio je viši od očekivanog. Prekoračenje deficita za 5 mlrd dinara od planiranog rezultat je, pre svega, manje realizacije javnih prihoda u odnosu na plan. Prekoračenje iskazano u procentima BDP iznosi 0,2 p.p.

Tabela 9. Planirani i ostvareni fiskalni rezultat sektora države u 2011. godini, mlrd RSD

	2011
Javni prihodi	1.302,5
Javni rashodi	1.460,9
Fiskalni rezultat	-158,4
Fiskalni rezultat (% BDP)	-5,0
Planirani fiskalni rezultat	-153,4
Stanje duga sektora države (% BDP)	50,2

Izvor: MFP

U toku 2011. godine, pored redovnih budžetskih rashoda, otplaćen je javni dug u iznosu od 308,4 mlrd dinara, od čega se na otplatu duga domaćim kreditorima odnosi gotovo 90% otplaćenog duga.

Tabela 10. Otplata javnog duga sektora države u 2011. godini, u mlrd RSD

	2011
Otplata glavnice domaćim kreditorima	276,6
Otplata glavnice stranim kreditorima	26,9
Nabavka finansijske imovine	4,9
Ukupno	308,4

Izvor: MFP

Za finansiranje deficita i otplatu javnog duga bilo je neophodno 466,8 mlrd dinara. Od ukupno potrebnih sredstava za finansiranje deficita i otplatu duga u 2011. godini, najveći deo prikupljen je emitovanjem državnih hartija od vrednosti.

Tokom 2011. godine došlo je do povećanja docnji u plaćanju budžetskih korisnika i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja u iznosu od 10,9 mlrd dinara.

Tabela 11. Docnje u plaćanju budžetskih korisnika i OOSO u 2011. godini, u mlrd RSD

	31. decembar 2010. godine	31. decembar 2011. godine
Korisnici budžeta Republike i JP „Putevi Srbije”	10,9	16,2
OOSO	16,4	22,0
Ukupno	27,3	38,2

Izvor: MFP

Javni prihodi sektora države u 2011. godini ostvarili su nominalni rast od 6,5%, dok je realni pad bio 4,1% u odnosu na prethodnu godinu. Tekući prihodi rasli su nominalno 6,9%, dok su realno pali 3,7%. Poreski prihodi ostvarili su realni pad od 3,6%, dok je realni pad neporeskih prihoda iznosio 4,9%. Kapitalni prihodi beleže realan rast od 26,9%.

Tabela 12. Ostvareni prihodi sektora države u 2010. i 2011. godini

mlrd RSD

	2010	2011	stopa rasta nominalna	stopa rasta realna
JAVNI PRIHODI	1.223,4	1.302,5	6,5	-4,1
Tekući prihodi	1.214,5	1.297,8	6,9	-3,7
Poreski prihodi	1.056,5	1.130,9	7,1	-3,6
Porez na dohodak građana	139,1	150,8	8,5	-2,3
Porez na dobit	32,6	37,8	16,0	4,5
Porez na dodatu vrednost	319,4	342,4	7,2	-3,4
Akcize	152,2	170,9	12,3	1,2
Carine	44,3	37,8	-12,4	-21,1
Ostali poreski prihodi	46,0	43,5	-5,3	-14,7
Doprinosi	323,0	346,6	7,3	-3,3
Neporeski prihodi	158,1	166,9	5,6	-4,9
Kapitalni prihodi	1,4	2,0	40,9	26,9
Donacije	7,4	2,6	-64,2	-67,7

Izvor: MFP

U okviru tekućih prihoda sve kategorije poreskih prihoda, osim carina i ostalih poreskih prihoda, su ostvarili nominalni rast, međutim realan rast su ostvarili samo porez na dobit i akcize.

Prihodi po osnovu PDV realno su niži za 3,4% u 2011. godini, u odnosu na prethodnu godinu. Bruto naplata domaćeg PDV nominalno je veća u odnosu na prethodnu godinu za 7,2%, ali je rast izvoza (12,7% u RSD) posledično doveo do značajnog rasta povraćaja (14,3%). PDV iz uvoza, sa druge strane, beleži nominalni rast od 9%, a realni pad od 1,8%.

Realni nivo naplaćenih akciza veći je za 1,2%, u odnosu na prethodnu godinu i ovakvo kretanje posledica je povećanja nominalnih iznosa akciza na derivate nafte i duvanske prerađevine krajem 2010. godine i izmena u strukturi stopa na derivate nafte. Prihodi od akciza na derivate nafte nominalno su viši za 10,6%, dok su realno niži za 0,3%. Prihodi od akciza na duvanske prerađevine su realno viši za 2,6%, a prihodi od akciza na alkoholna pića su viši za 2,2%, u odnosu na prethodnu godinu.

Prihodi po osnovu poreza na dohodak nominalno su veći za 8,5% u odnosu na prethodnu godinu, dok realni pad prihoda po ovom osnovu iznosi 2,3%. Rast nominalnih zarada u 2011. godini, u odnosu na prethodnu godinu, iznosi 11,1%, dok nominalni rast prihoda od poreza na zarade iznosi 9,2%. Divergentno kretanje prikupljenih prihoda od poreza na zarade i nominalne prosečne zarade prouzrokovano je, najvećim delom, padom zaposlenosti u posmatranom periodu. Stupanjem na snagu izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave dolazi i do promene distribucije prihoda po osnovu poreza na zarade između republičkog budžeta i budžeta lokalnih samouprava. Do 1. oktobra 2011. godine prihod po osnovu ovog poreza deljen je u odnosu 60:40 u korist budžeta Republike, a od 1. oktobra taj odnos je 80:20 u korist lokalnih samouprava. Procenjeni efekat ove mere u 2011. godini iznosi 11,5 mlrd dinara, odnosno za toliko su niži prihodi republičkog budžeta, a viši prihodi budžeta lokalnih samouprava.

Realni nivo prihoda od doprinosa u 2011. godini u odnosu na 2010. godinu, manji je za 3,3%. Nominalni rast doprinosa, u posmatranom periodu iznosi 7,3%.

Tokom 2010. godine, po odluci Vlade, transferisano je 25,7 mlrd dinara na ime povezivanja radnog staža radnicima kojima u određenom vremenskom periodu nisu uplaćivani doprinosi PIO. U 2011. godini transferisano je 12,3 mlrd dinara po istom osnovu.

Ostali poreski prihodi su ostvarili nominalni i realni pad u odnosu na 2010. godinu.

Rast javne potrošnje u 2011. godini niži je od prosečne inflacije u posmatranom periodu, te su rashodi realno niži u odnosu na 2010. godinu. Ukupni rashodi sektora države realno su manji za 3,2% u odnosu na 2010. godinu, dok nominalni rast iznosi 7,4%.

Kretanje rashoda u posmatranom periodu bilo je nepovoljno sa stanovišta strukture javne potrošnje, imajući u vidu da je realni pad kapitalnih rashoda veći od realnog pada tekućih rashoda.

Tabela 13. Rashodi sektora države u 2010. i 2011. godini

mlrd RSD

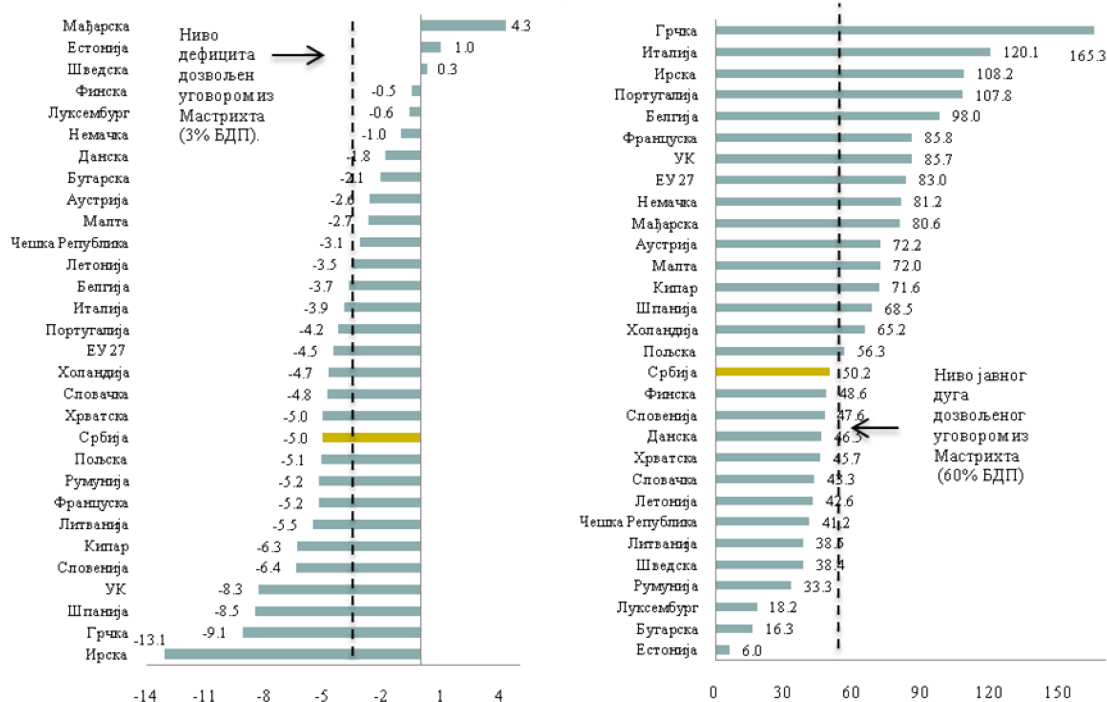
	2010	2011	stopa nominalnog rasta	stopa realnog rasta
JAVNI RASHODI	1.359,9	1.460,9	7,4	-3,2
Tekući rashodi	1.224,8	1.324,7	8,2	-2,6
Rashodi za zaposlene	308,1	342,5	11,2	0,2
Kupovina robe i usluga	202,5	216,3	6,8	-3,8
Otplata kamata	34,2	44,8	31,0	18,1
Subvencije	77,9	80,5	3,4	-6,9
Socijalna pomoć i transferi	579,2	609,0	5,1	-5,3
od čega penzije	394,0	422,8	7,3	-3,3
Ostali tekući rashodi	22,9	31,7	38,1	24,4
Kapitalni rashodi	105,1	111,1	5,8	-4,7
Neto budžetske pozajmice	30,0	25,0	-16,6	-24,9

Izvor: MFP

Javne finansije u zemljama EU u 2011. i 2012. godini

Ekonomska i finansijska kriza je dovela do značajnog narušavanja fiskalnih pozicija u gotovo svim zemljama EU. Fiskalna politika je diskrecionim merama (stimulativne mere za oporavak privrede) i delovanjem automatskih stabilizatora odigrala ključnu ulogu u stabilizovanju EU ekonomija. S druge strane, vraćanje javnih finansija, deficita i duga u održive okvire je izazov za zemlje EU u srednjem i dugom roku.

Grafikon 13. Deficit i dug u Srbiji, Hrvatskoj i zemljama EU u % BDP, u 2011. godini

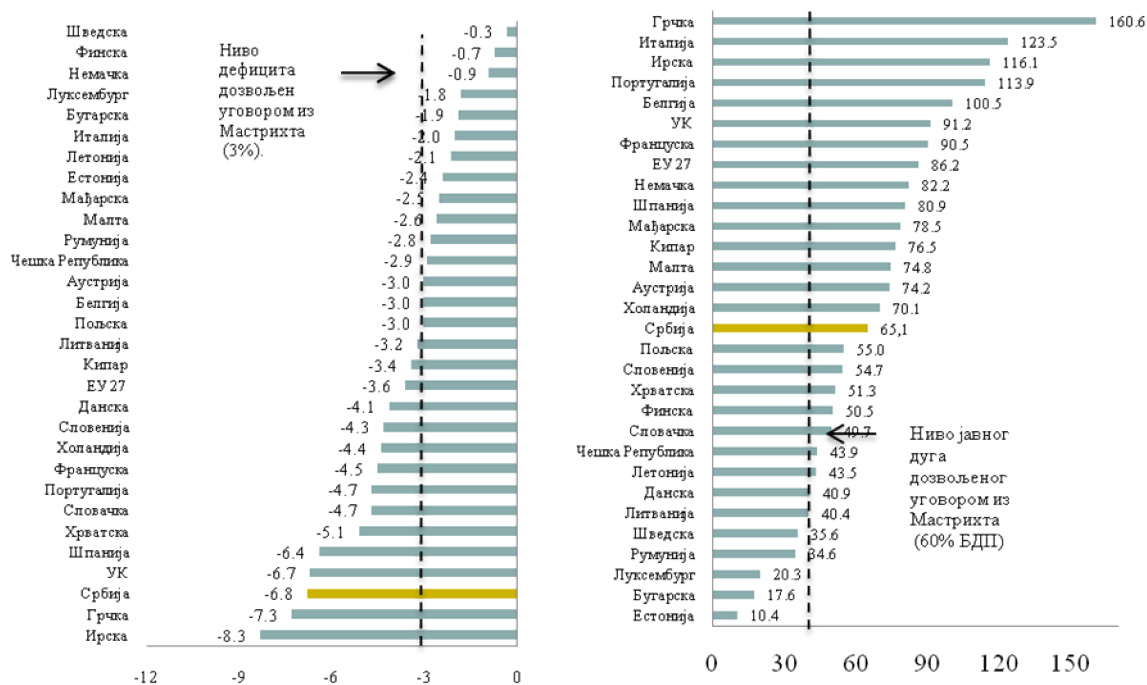


Recesione tendencije, započete krajem 2011. godine, nastavljene su i u 2012. godini kada je većina zemalja EU beležila negativne stope rasta ili stagnaciju privredne aktivnosti. Deficit u zemljama EU (EU 27) u 2011. godini iznosio je 4,5% BDP, što je u skladu sa ranije projektovanim deficitom za 2011 godinu⁴. Na osnovu mera fiskalne konsolidacije, zajedno sa očekivanim postepenim ekonomskim oporavkom (iako se na osnovu nekih vodećih indikatora očekuje blaga recesija i nema naznaka skorom oporavku), očekuje se dalji pad deficita tokom 2012. i 2013. godine, na nivo od 3,6 i 3,3% BDP, respektivno.⁵

⁴ European Economic Forecast, Autumn 2011

⁵ European Economic Forecast, Spring 2012

Grafikon 14. Deficit u zemljama EU i Srbiji u 2012. godini



Rastuće potrebe za finansiranjem deficita dovele su do povećanja učešća duga u BDP u gotovo svim zemljama EU. Učešće duga u BDP (EU 27) u 2011. godini iznosilo je 83%. Projekcije za naredni period ukazuju na dalji rast odnosa duga i BDP i to 86,2% u 2012. i 87,2% u 2013. godini⁶. Ovako visok odnos duga u BDP ukazuje na neophodnost povratka javnih finansija na održiv nivo, istovremeno delujući i kao prepreka eventualno bržem rastu.

Fiskalna kretanja u Srbiji u 2012. godini

Fiskalni deficit sektora države u trećem kvartalu 2012. godine iznosio je 36,3 mlrd dinara, dok od januara do septembra tekuće godine iznosi 148,1 mlrd dinara. Prihodi sektora države ostvarili su nominalni rast od 7,2% i realni pad od 0,8% u odnosu na isti kvartal prethodne godine. Rashodi su, takođe, zabeležili nominalni rast od 4,2% i realni pad od 3,6%. Nominalni rast prihoda brži je od rasta rashoda, u posmatranom periodu. Rast rashoda za subvencije, kamate i kupovinu robe i usluga najviše utiče na kretanje ukupnih rashoda.

Tabela 14. Prihodi, rashodi i fiskalni rezultat sektora države u 2012. godini,

mlrd RSD

	Q3 2011	Q3 2012	Januar- septembar 2011	Januar- septembar 2012
Prihodi	331,3	355,1	936,2	1.007,5
Rashodi	375,7	391,4	1.049,4	1.155,6
Fiskalni rezultat	-44,4	-36,3	-113,2	-148,1

Izvor: MFP

Prihodi sektora države u periodu januar – septembar 2012. godine nominalno rastu brže od prosečne inflacije, pri čemu poreski prihodi rastu brže od neporeskih. U

⁶ European Economic Forecast, Spring 2012

okviru poreskih prihoda najveći rast beleže porez na dobit, porez na dohodak građana i PDV, dok prihodi od carina nastavljaju pad izazvan smanjenjem carinskih stopa u skladu sa sprovođenjem Prelaznog trgovinskog sporazuma sa EU i ostalih trgovinskih sporazuma.

Prihodi od poreza na dodatu vrednost realno su viši za 1,4% u periodu januar - septembar 2012. godine, u odnosu na januar - septembar 2011. godine. Nominalni rast iznosi 7%. Neto domaći PDV je nominalno viši 3,5%, a realno niži 2%, u odnosu na isti period prethodne godine. Bruto naplata domaćeg PDV realno je veća za 1,9%, a nominalno 7,6%, u odnosu na isti period prethodne godine. PDV iz uvoza, sa druge strane, beleži nominalni rast od 9%, a realni rast od 3,2%. Povraćaj PDV-a je ostvario nominalni i realni rast od 11,8% i 5,8%, respektivno. U istom periodu rast izvoza, izražen u dinarima, iznosi 13,3%.

Kretanje prihoda od PDV je signal kretanja u spoljnotrgovinskom sektoru, pa je rast uvoza doveo i do viših prihoda po osnovu uvoznog PDV, dok kretanje izvoza utiče na iznos povraćaja PDV. Osim izvoza, jedan od faktora koji je uticao na rast povraćaja u ovom periodu je prenos jednog dela obaveza (4,3 mlrd dinara) po osnovu sa kraja 2011. godine u januar 2012. godine. Kao druge faktore koji utiču na visinu PDV treba navesti prihode stanovništva u vidu zarada, penzija i drugih oblika socijalnih transfera, pojačanu poresku kontrolu itd. Posle manje naplaćenog PDV u prvom kvartalu 2012. godine u odnosu na isti period 2011. godine dolazi do njegovog oporavka tokom drugog kvartala, što je doprinelo da ova kategorija prihoda u periodu januar – jun ostvari nominalan i realan rast.

Prihodi od carina u periodu januar – septembar 2012. godine ostvarili su realni pad od 12,7%. Ovi prihodi prate dinamiku uvoza, ali je njihov nivo i pod uticajem efekata Prelaznog trgovinskog sporazuma sa EU i sporazuma sa Turskom, državama EFTA i CEFTA (2006. godine dodatna liberalizacija uvoza za poljoprivredne proizvode). Takođe, na pad prihoda od carina u manjoj meri su uticale i kratkoročne mere carinske politike koje se odnose na odobravanje carinskih olakšica na uvoz sirovina, poluproizvoda i opreme, koje su na snazi u 2012. godini. S obzirom na povećanje broja proizvoda sa sniženim carinskim stopama, kao i na smanjivanje samih carinskih stopa, logičan je pad prihoda po osnovu carina, te je i pored ostvarenog rasta uvoza od 15,8% (izraženo u dinarima), došlo do nominalnog pada prihoda od carina od 7,9%.

Prihodi po osnovu akciza ostvarili su nominalni i realni rast u posmatranom periodu. Realni nivo naplaćenih akciza viši je za 0,9%, u odnosu na januar - septembar 2011. godine. Prihodi od akciza na derivate nafte nominalno su niži za 6,1%, dok su realno niži za 11,1%, što je, između ostalog, posledica smanjene potrošnje akciznih proizvoda i supstitucije potrošnjom lož-ulja, na koje je, da bi se sprečila dalja zloupotreba, uvedena akciza krajem maja meseca. Prihodi od akciza na duvanske prerađevine su realno viši za 16,1%, pri čemu su zabeležili nominalni rast od 22,6%, a prihodi od akciza na alkoholna pića su realno viši za 0,2%. Prihodi od ostalih akciza (kafa i srodni proizvodi) u periodu januar - septembar 2012. godine su realno viši u odnosu na isti period prethodne godine za 18,6%. Porast prihoda od akciza na duvanske prerađevine posledica je efekta prenosa većeg dela uplate u januar, nego što je to bio slučaj prethodnih godina. Akcize na naftne derivate su u januaru ove godine indeksirane za kretanje cena u drugoj polovini godine (kada je došlo do usporavanja inflacije), a zatim su smanjene u maju, dok su akcize na duvanske prerađevine promenjene u skladu sa izmenama Zakona o akcizama.

Direktni porezi, uključujući i doprinose, beleže rast u skladu sa očekivanjima, pri čemu najbrži nominalni i realni rast beleži porez na dobit. U periodu januar - septembar 2012. godine, u odnosu na januar - septembar 2011. godine, nominalni rast poreza na dobit preduzeća (koji čini približno 86% ukupnog poreza na dobit)

iznosi 55,4%, dok je realni rast u istom periodu iznosio 47,2%. Prihodi od ostalih oblika poreza na dobit⁷ beleže nominalni rast od 20,7%, dok je realni rast iznosio 14,3%.

Nivo ostvarenih prihoda po osnovu poreza na dohodak nominalno je 9,2% viši, a realno 3,5% viši, u odnosu na januar – septembar 2011. godine. Kako najveći deo prihoda od poreza na dohodak čini porez na zarade (oko 77%), njegovo kretanje dominantno utiče na ostvarenje ukupnog prihoda od poreza na dohodak građana. Rast nominalnih zarada u periodu januar - septembar 2012. godine, u odnosu na januar - septembar 2011. iznosi 9%, dok nominalni rast prihoda od poreza na zarade iznosi 8%, što je najvećim delom posledica rasta nezaposlenosti. Ostali oblici poreza na dohodak (prihodi od samostalnih delatnosti, autorskih i srodnih prava, porez na prihod od kapitala, na prihode od nepokretnosti, godišnji porez na dohodak i dr.) su ostvarili nominalni rast od 13,8% u posmatranom periodu.

Stupanjem na snagu izmena Zakona o finansiranju lokalne samouprave dolazi i do promene distribucije prihoda po osnovu poreza na zarade između republičkog budžeta i budžeta lokalnih samouprava. Do 1. oktobra 2011. godine je prihod po osnovu ovog poreza deljen u odnosu 60:40 u korist budžeta Republike, a od tog datuma taj odnos je 80:20 u korist lokalnih samouprava. Procenjeni efekat ove mere u 2012. godini iznosi oko 45 mlrd dinara, odnosno za toliko će biti niži prihodi republičkog budžeta, a viši prihodi budžeta lokalnih samouprava. Iako beleže nominalne stope rasta niže od poreza na dobit, socijalni doprinosi i porez na dohodak u mnogo većoj meri utiču na ukupan nivo prikupljenih prihoda i pri tome je njihovo kretanje uravnoteženije tokom godine. Kombinacija kretanja zarada i zaposlenosti u privredi glavni je faktor koji utiče na kretanje prihoda po osnovu doprinosa i poreza na dohodak.

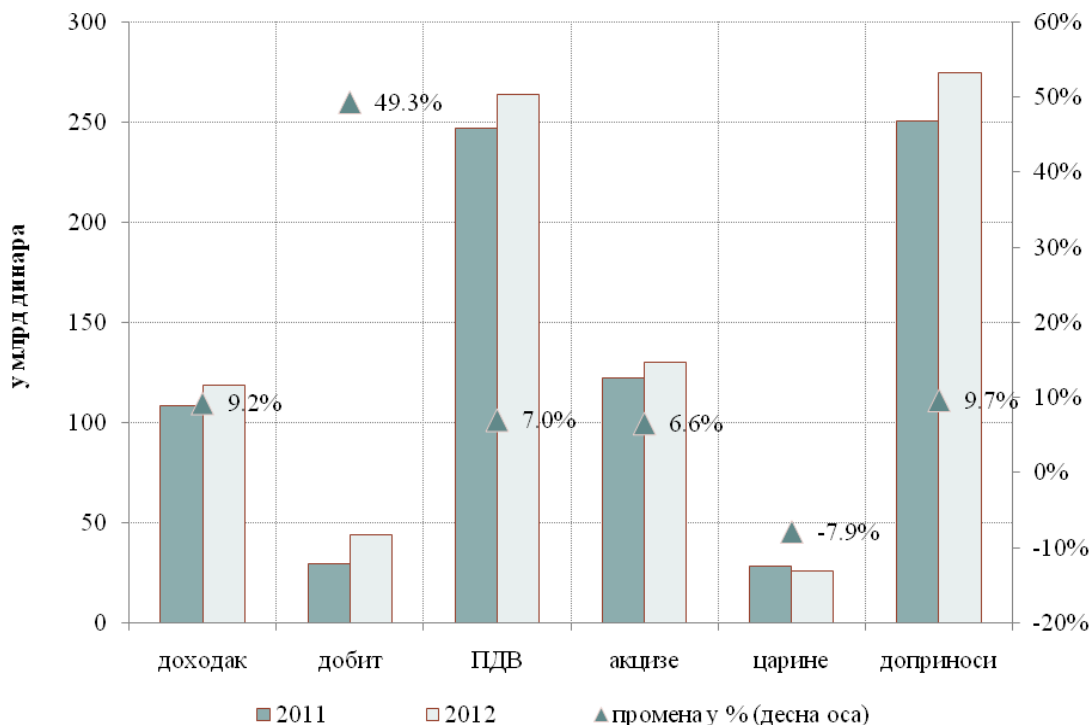
U prvih devet meseci 2012. godine je prema odluci Vlade transferisano 605,5 mil. dinara na ime povezivanja radnog staža radnicima kojima u određenom vremenskom periodu nisu uplaćivani doprinosi PIO. Tokom 2010. godine transferisano je 25,7 mlrd dinara po ovom osnovu, a 2011. godine transferisano je 12,3 mlrd dinara.

Od januara 2012. godine u fond PIO uplaćuju se i doprinosi za vojne osiguranike, koji su do tada bili uplaćivani u posebni vojni fond. U periodu januar – septembar 2012. godine po ovom osnovu uplaćeno je 3,7 mlrd dinara.

Ostali poreski prihodi realno su niži 4,9% u periodu januar - septembar 2012. godine, u odnosu na isti period prethodne godine. Prihod od poreza na imovinu, koji je najveća stavka u ovoj kategoriji poreskih prihoda, realno je viši za 6,7%, dok je nominalno zabeležen rast od 12,7%, u odnosu na januar - septembar 2011. godine. Ostali porezi beleže nominalni pad od 5,1% i realni pad od 10,2% u odnosu na januar - septembar 2011. godine.

Grafikon 15. Kretanje prihoda (po oblicima) u periodu januar – septembar

⁷ U ostale poreze na dobit spadaju porez na raspodeljenu dobit, te porez na dobit preduzeća na kamatu, autorske prihode i kapitalne dobitke koji se isplaćuju nerezidentima, kao i porez na dobit od zakupa pokretne i nepokretne imovine.



U prvi devet meseci 2012. godine javna potrošnja realno je veća za 4,3%. Sve kategorije rashoda beleže nominalni i realni rast, osim budžetskih pozajmica u odnosu na isti period prethodne godine. U strukturi državne potrošnje u periodu januar – septembar 2012. godine izdaci za plate i penzije učestvuju sa ukupno 53,7%, dok kapitalni rashodi, subvencije i budžetske pozajmice učestvuju sa 13,6%. Takođe, opada učešće socijalnih transfera i ostalih transfera domaćinstvima, dok raste učešće rashoda za kamate.

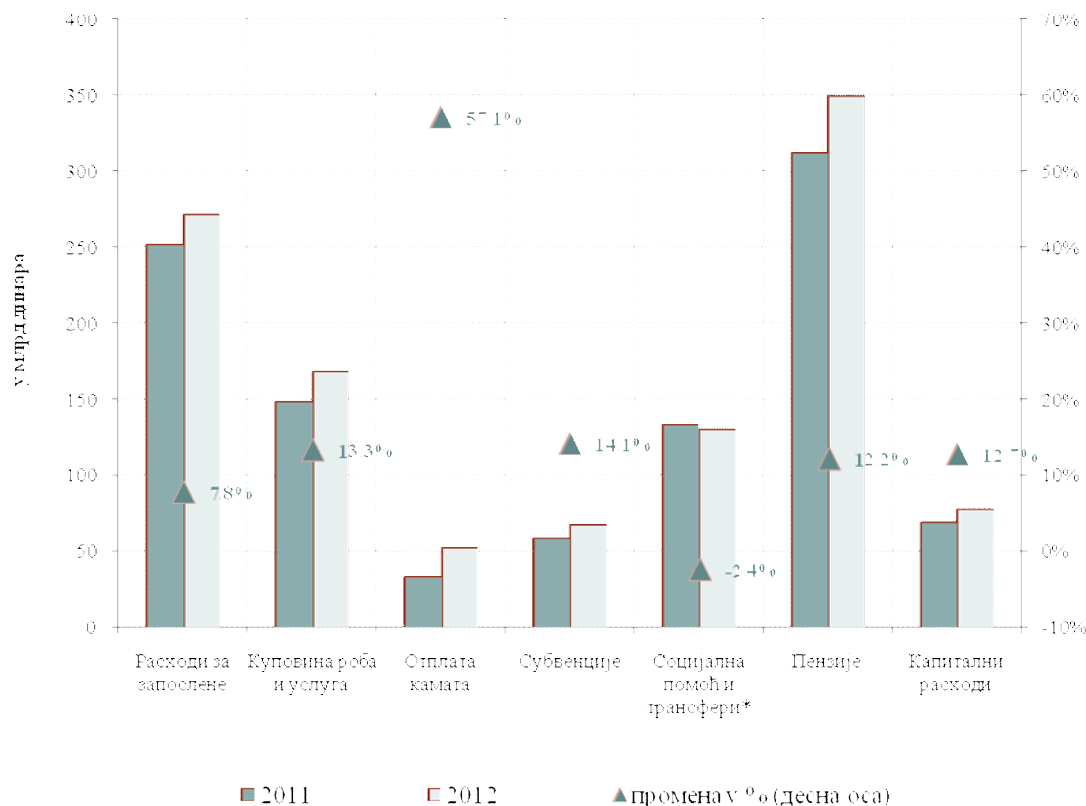
Rashodi za zaposlene u periodu januar - septembar 2012. godine beleže realan rast od 2,1%. Rast ovih rashoda prenet je iz prošle godine zahvaljujući indeksacijama u januaru za 2%, aprilu za 5,5% i u oktobru za 1,2% u skladu sa fiskalnim pravilima. Prvo povećanje plata ove godine na osnovu indeksacije od 3,5% izvršeno je u aprilu.

Rashodi za kupovinu robe i usluga beleže realni rast od 7,3% u odnosu na isti period prethodne godine. Najveći uticaj na ovaj rast imaju lokalne samouprave koje su povećale svoje rashode u ovoj kategoriji za oko 35,8% nominalno, s obzirom da raspoložu i znatno većim prihodima po osnovu poreza na zarade.

Socijalna pomoć i drugi transferi stanovništvu su jedna od najvećih kategorija rashoda koja obuhvata različite oblike transfera stanovništvu, uključujući i penzije. Realni nivo transfera stanovništvu viši je u periodu januar - septembar 2012. godine za 2,1%, u odnosu na isti period prethodne godine. U istom periodu masa penzija je zabeležila realni i nominalni rast od 6,2% i 12,2%, respektivno, u odnosu na 2011. godinu, što je najvećim delom posledica isplata vojnih penzija koje se od ove godine isplaćuju iz jedinstvenog PIO fonda. Rast mase penzija bez vojnih penzija iznosi 6,4%. Nominalni pad beleže naknade nezaposlenim licima (24%), dok naknade za bolovanja beleže rast od 11,5%. Kod kategorije ostali transferi stanovništvu i različitih

oblika socijalne pomoći koja se isplaćuje sa pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti⁸ prisutan je nominalni pad od 0,5%.

Grafikon 16. Kretanje rashoda (po vrstama) u periodu januar – septembar



*- bez penzija

Rashodi za subvencije i kapitalni rashodi beleže značajan nominalni i realni rast u periodu januar - septembar 2012. godine, dok budžetske pozajmice beleže nominalni i realni pad. Subvencije beleže realan rast od 8,1%. Najveći uticaj na ovaj rast imaju lokalne samouprave koje su povećale svoje rashode u ovoj kategoriji za oko 33% nominalno, s obzirom da raspolažu i znatno većim prihodima po osnovu poreza na zarade.

Kamate postaju sve značajnija stavka u rashodima države, s obzirom na veće potrebe za zaduživanjem, sa jedne strane usled slabije privredne aktivnosti, a sa druge strane zbog značajnih kapitalnih investicija koje se izvršavaju sredstvima zajmova od međunarodnih finansijskih institucija. U odnosu na isti period 2011. godine isplata kamata je viša 57,1% nominalno, a 48,7% realno. Najveći rast ostvaren je na nivou Republike po osnovu kamata na inostrani dug.

Kapitalni rashodi rastu 6,7% realno, pre svega zahvaljujući izvršenju projektnih zajmova koji se uglavnom koriste za značajne kapitalne projekte, kao što su, između ostalog, obilaznica oko Beograda, Koridor 10 i most Borča-Zemun.

⁸ U ostale transfere stanovništvu spadaju isplate organizacija obaveznog socijalnog osiguranja za različite namene: tuđa nega i pomoć, pogrebni troškovi, medicinska pomagala i dr.

Tabela 15. Prihodi i rashodi sektora države u periodu januar – septembar 2012. godine, mlrd RSD

	Q1-2012	Q2-2012	Q3 - 2012	Jan – sep
JAVNI PRIHODI	312,6	339,8	355,1	1.007,5
Tekući prihodi	311,7	337,7	354,0	1.003,4
Poreski prihodi	276,3	298,1	315,6	890,0
Porez na dohodak građana	35,8	41,2	41,4	118,5
Porez na dobit	22,9	10,9	10,3	44,0
Porez na dodatu vrednost	79,7	90,1	94,4	264,1
Akcize	34,6	40,6	54,9	130,1
Carine	7,7	9,0	9,3	25,9
Ostali poreski prihodi	9,7	10,5	10,8	32,2
Doprinosi	85,9	94,6	94,5	275,0
Neporeski prihodi	35,4	39,6	38,4	113,4
Kapitalni prihodi	0,6	1,3	0,8	2,7
Donacije	0,3	0,8	0,4	1,5
JAVNI RASHODI	367,5	396,7	391,4	1.155,7
Tekući rashodi	337,6	368,6	359,1	1.065,3
Rashodi za zaposlene	85,5	94,3	91,1	271,0
Kupovina robe i usluga	51,2	62,9	53,7	167,9
Otplata kamata	15,4	13,4	23,3	52,0
Subvencije	22,5	25,1	19,5	67,2
Socijalna pomoć i transferi	154,9	161,1	163,5	479,5
<i>od čega penzije</i>	<i>112,5</i>	<i>117,8</i>	<i>119,2</i>	<i>349,5</i>
Ostali tekući rashodi	7,9	11,7	8,0	27,6
Kapitalni rashodi	25,3	22,4	29,9	77,6
Neto budžetske pozajmice	4,7	5,6	2,4	12,7

Izvor: MFP

Tabela 16. Međugodišnje realne stope rasta prihoda i rashoda sektora države u periodu januar – septembar 2012. godine, u %

	Q1-2012	Q2-2012	Q3 - 2012	Jan – sep
JAVNI PRIHODI	1,9	4,8	-0,8	1,9
Tekući prihodi	1,8	4,5	-1,0	1,7
Poreski prihodi	2,0	5,3	1,8	3,0
Porez na dohodak građana	4,8	4,6	1,2	3,5
Porez na dobit	51,7	39,9	25,3	41,4
Porez na dodatu vrednost	-3,8	6,9	0,8	1,4
Akcize	-5,6	-3,0	8,5	0,9
Carine	-18,5	-8,6	-11,5	-12,7
Ostali poreski prihodi	-9,6	7,6	-12,1	-4,9
Doprinosi	5,0	6,1	0,6	3,9
Neporeski prihodi	0,2	-1,1	-19,1	-7,6
Kapitalni prihodi	124,4	270,4	176,4	196,2
Donacije	-34,8	39,2	-11,4	2,0
JAVNI RASHODI	10,0	7,7	-3,6	4,3
Tekući rashodi	8,4	9,3	-1,8	5,1
Rashodi za zaposlene	6,8	6,3	-5,9	2,1
Kupovina robe i usluga	9,7	15,1	-2,5	7,3
Otplata kamata	48,3	6,6	93,2	48,7
Subvencije	42,9	56,4	-36,3	8,1
Socijalna pomoć i transferi	4,0	2,9	-0,3	2,1
<i>od čega penzije</i>	<i>8,5</i>	<i>7,4</i>	<i>3,0</i>	<i>6,2</i>
Ostali tekući rashodi	-16,8	37,5	12,3	9,6
Kapitalni rashodi	48,5	8,0	-15,2	6,7
Neto budžetske pozajmice	-18,3	-46,0	-53,5	-40,3

Izvor: MFP

Stanje docnji budžetskih korisnika i OOSO poslednjeg dana septembra 2012. godine manje je u odnosu na stanje docnji na kraju juna 2012. godine. Korisnici

budžeta i JP „Putevi Srbije” smanjili su docnje u plaćanju za 1,9 mlrd dinara, a organizacije obaveznog socijalnog osiguranja za 0,4 mlrd dinara.

Tabela 17. Docnje u plaćanju budžetskih korisnika i OOSO, mlrd RSD

	30. jun 2012. godine	30. septembar 2012. godine
Korisnici budžeta Republike i JP „Putevi Srbije”	10,0	8,1
OOSO	13,3	12,9
Ukupno	23,3	21,0

Izvor: MFP

Očekivana fiskalna kretanja u Srbiji do kraja 2012. godine

Fiskalni deficit sektora države bi u slučaju nastavka tendencija iz prve polovine godine na kraju 2012. godine dostigao 235,4 mlrd dinara, odnosno 7,1% BDP, a javni dug bi dostigao oko 65% BDP. Ova neodrživa fiskalna pozicija dovela bi do ugrožavanja likvidnosti budžeta i bila bi uvod u krizu javnog duga. Zaustavljanje ovih kretanja zahtevalo je brzu fiskalnu konsolidaciju koja bi sa jedne strane obezbedila makroekonomsku i finansijsku stabilnost, a sa druge strane ne bi omela oporavak privrede i izlazak iz recesije. Usvajanjem rebalansa budžeta Republike mere fiskalne konsolidacije stupaju na snagu u poslednjem kvartalu 2012. godine, ali pravi efekat dostižu u 2013. godini.

U narednoj tabeli prikazana je aktuelna projekcija prihoda, rashoda i fiskalnog rezultata za 2012. godinu, uz napomenu da ne uključuje indirektno korisnike budžeta. Prva kolona predstavlja plan prihoda, rashoda i rezultata usvojen u Izveštaju o fiskalnoj strategiji za 2012. godinu sa projekcijama za 2013. i 2014. godinu. U drugoj koloni prikazana je procena bez mera fiskalne konsolidacije, a poslednja kolona predstavlja najnoviju procenu, koja uključuje efekte mera fiskalne konsolidacije. Tabela je prikazana po bruto principu, odnosno prihodi su prikazani sa prikupljenim, a rashodi sa plaćenim doprinosima, dok su u ostalom delu dokumenta ovi doprinosi netirani.

Tabela 18. Plan i ažurirana procena prihoda i rashoda sektora države u 2012. godini, mlrd RSD

	2012 plan*	2012 procena bez mera	2012 aktuelna procena
JAVNI PRIHODI	1.483,0	1.471,0	1.494,3
Tekući prihodi	1.481,2	1.469,3	1.491,9
Poreski prihodi	1.276,8	1.293,0	1.316,3
Porez na dohodak građana	160,6	162,7	166,0
Porez na dobit	43,5	53,5	54,6
Porez na dodatu vrednost	362,8	364,5	375,2
Akcize	191,0	185,8	192,9
Carine	34,0	35,0	36,0
Ostali poreski prihodi	47,6	45,4	43,9
Doprinosi	437,3	446,2	447,7
Neporeski prihodi	204,3	176,3	175,6
Donacije	1,8	1,7	2,4
JAVNI RASHODI	1.635,1	1.706,4	1.694,7
Tekući rashodi	1.480,8	1.549,8	1.562,8
Rashodi za zaposlene	426,8	447,1	443,3
Kupovina robe i usluga	227,0	241,4	248,7
Otplata kamata	63,5	71,0	69,3
Subvencije	98,1	102,4	109,9
Socijalna pomoć i transferi	638,5	654,3	654,0
<i>od čega penzije</i>	477,1	476,3	474,0

	2012 plan*	2012 procena bez mera	2012 aktuelna procena
Ostali tekući rashodi	26,9	33,6	37,6
Kapitalni rashodi	144,2	140,2	115,9
Neto budžetske pozajmice	10,0	16,4	16,0
Rezultat	-152,2	-235,4	-200,4
Rezultat u % BDP	-4,6	-7,1	-6,1

* Prema Izveštaju o fiskalnoj strategiji za 2012. godinu i Zakonu o budžetu za 2012. godinu.
Izvor: MFP

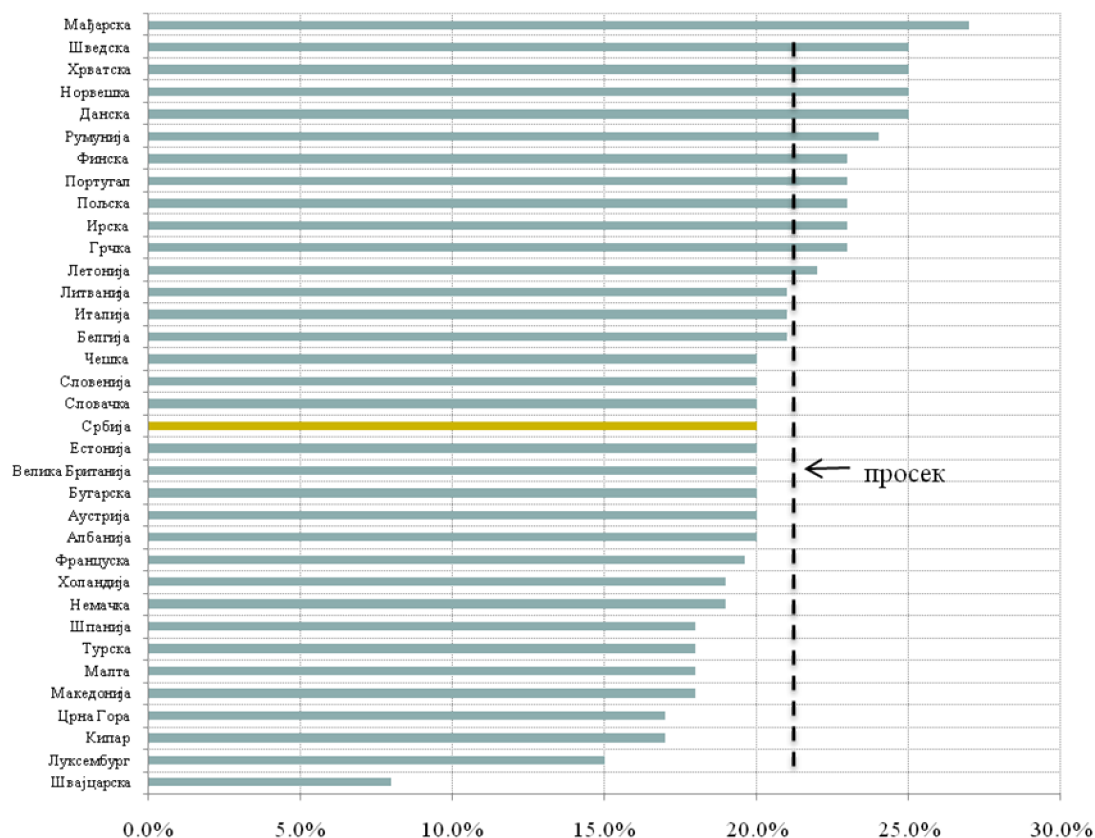
Aktuelna procena je da će deficit biti za 1,0% BDP manji od deficita koji bi se ostvario da nije bilo fiskalne konsolidacije. Osim efekata mera koji su prvobitno kvantifikovani i koji su prikazani u sledećoj tabeli na bolji rezultat deluju i određene makroekonomske varijable (spoljnotrgovinska razmena, kurs, inflacija itd.) i efekti pojedinih mera koji zbog svoje složenosti nisu mogli biti precizno kvantifikovani, kao što su uštede zbog smanjenja najvećih plata u javnom sektoru, uštede po osnovu ukidanja nepotrebnih agencija i državnih institucija i uštede na javnim nabavkama.

Tabela 19. Efekti programa fiskalne konsolidacije i uticaj na smanjenje deficita konsolidovanog budžeta sektora države u 2012. godini, mlrd RSD

Mere na prihodnoj strani	2012
Porez na dohodak (dividende i udeli u dobiti, prihodi od kamate, povećanje stope sa 10% na 15%)	2,2
Porez na dobit (povećanje stope sa 10% na 15%)	0,0
PDV - Povećanje opšte stope sa 18% na 20%	6,7
Akcize na cigarete	4,0
Akcize na derivate nafte	2,8
Prihodi od PDV po osnovu većih akciza	1,0
Ukupno poreski prihodi	16,7
Mere na rashodnoj strani:	
Uštede po osnovu ograničenog rasta plata u javnom sektoru i penzija (oktobar 2%, april 2%)	3,7
Uštede po osnovu racionalnog planiranja rashoda, nakon ukidanja sopstvenih prihoda državnih organa	3,0
Ukupno uštede na rashodima	6,7
Efikasnija naplata neporeskih prihoda	2,8
Efekat na smanjenje deficita	26,2

Procenjeni efekti mera promene opšte stope PDV sa 18% na 20%, u poslednjem kvartalu 2012. godine, iznose 7,7 mlrd dinara. Od toga se 1 mlrd odnosi na veće prihode po osnovu povećanja akciza na duvanske prerađevine. Iako neophodno u ovom trenutku, prvenstveno kao sredstvo za smanjenje trenutnog i budućih fiskalnih deficita, povećanje opšte stope PDV pokazuje opredeljenje da se teret prebaci na oporezivanje potrošnje, a ne na faktore proizvodnje. U narednom periodu, kada se za to stvore uslovi, biće moguće dodatno rasteriti i smanjiti fiskalno opterećenje zarada. Vodilo se, ipak, računa o životnom standardu najugroženijih grupa stanovništva imajući u vidu da posebna stopa PDV kojom se najviše oporezuju osnovne životne namirnice nije promenjena. U narednom grafikonu prikazane su opšte stope poreza na dodatu vrednost u evropskim zemljama.

Grafikon 17. Uporedni pregled opšte stope PDV



Promena opšte stope poreza na dodatu vrednost nije jedina izmena kod ovog poreskog oblika. U cilju smanjenja fiskalnog opterećenja, omogućavanja lakšeg poslovanja i poboljšanja likvidnosti privrednih subjekata, smanjenja poreskog opterećenja privrede i stanovništva, te smanjenja mogućnosti za poreske utaje uvedeno je više izmena od kojih su najbitnije:

- plaćanje PDV po realizaciji za obveznike koji imaju manje od 50 mil. dinara prometa godišnje;
- uvođenje povraćaja na opremu za bebe za roditelje koji imaju primanja ispod prosečnih;
- povećanje procenta za utvrđivanje iznosa PDV nadoknade sa 5% na 8% za poljoprivrednike i obaveza plaćanja PDV nadoknade isključivo na tekući račun ili račun štednje poljoprivrednika;
- podizanje cenzusa sa 4 na 8 mil. dinara za obavezan ulazak u PDV sistem;
- produženje rokova za podnošenje poreskih prijava;
- u slučaju kašnjenja povraćaja PDV prema obvezniku ubuduće će se na iznos povraćaja računati ista kamatna stopa kao u slučaju kada obveznik kasni sa plaćanjem.

Ukupan efekat izmene akciza procenjuje se na 6,8 mlrd dinara. Efekti predloženih izmena akcizne politike kod naftnih derivata u poslednjem kvartalu 2012. godine procenjuju se na oko 2,8 mlrd dinara. Predviđeno je uvođenje sistema

diferenciranih akciza na gasna ulja (dizel) i tečni naftni gas u zavisnosti od krajnje namene. Akciza na dizel je 42 dinara po litru, dok se u slučaju da se ovo gorivo koristi kao motorno gorivo za transportne, poljoprivredne ili u svrhe grejanja uvodi refakcija u visini razlike do iznosa predviđenih Zakonom. Slična promena predviđena je i u slučaju akcize na tečni naftni gas, a akciza se podiže na 30 din/kg, dok kod akcize na benzin nije predviđena diferencijacija i dinarski iznos se ne menja. Bitne izmene su i kod akciza na duvanske proizvode. Specifična akciza povećava se sa sadašnjih 33 dinara na 43 dinara po paklici cigareta, *ad valorem* akciza se smanjuje sa 34% na 33%, uz istovremeno ukidanje posebne naknade za cigarete, tzv. „duvanski dinar”. Efekat ovih promena u poslednjem kvartalu 2012. godine je 4 mlrd dinara. Kod akciza na kafu menja se način obračuna akciza, ali bez značajnih efekata na obim prihoda. Slično kao i izmene stope PDV, povećanje akciznog opterećenja ima za cilj da u narednom periodu donese veći priliv sredstava u budžet, ali je koncipirano tako da u što manjoj meri optereti troškove proizvodnje i transporta, dok teret najviše podnosi finalna potrošnja.

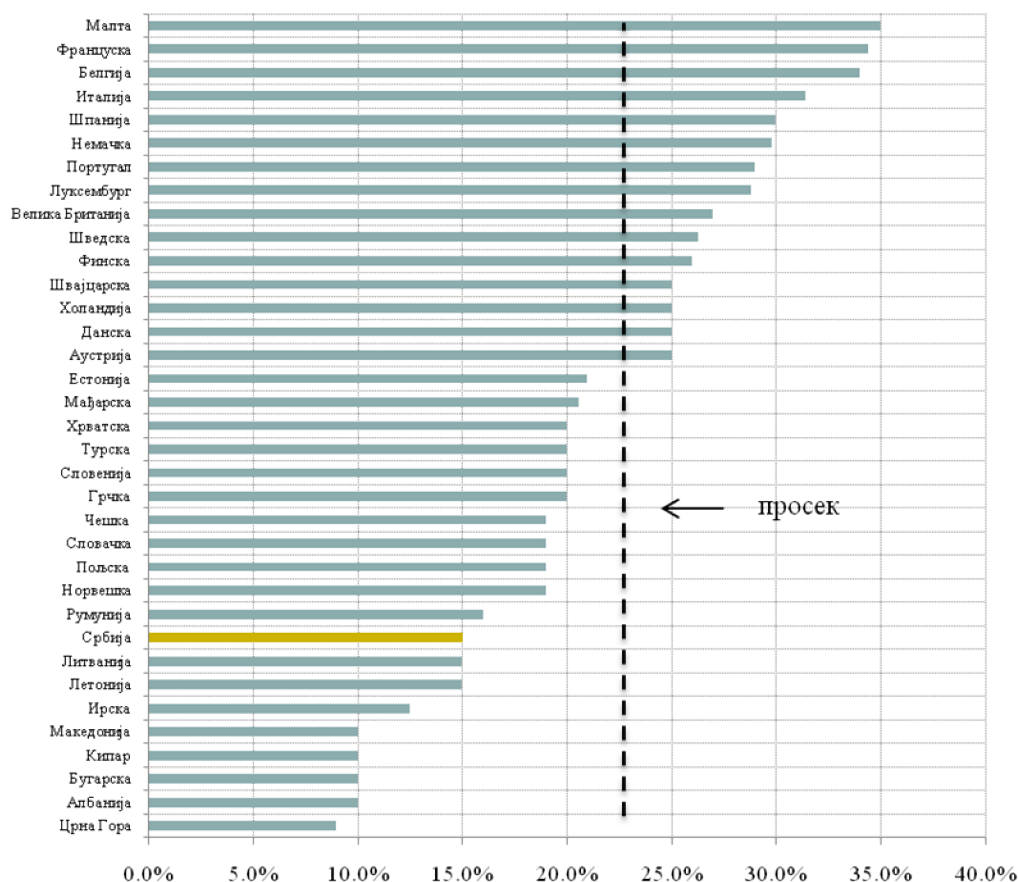
Kod poreza na dohodak predviđeno je povećanje poreske stope na dividende i udele u dobiti, kao i stope na prihode od kamata, u oba slučaja sa 10% na 15%. Efekat ovih mera je procenjen na 2,2 mlrd dinara u poslednjem kvartalu 2012. godine.

Izmenama Zakona o budžetskom sistemu predviđeno je ukidanje sopstvenih prihoda korisnika budžeta, odnosno ti prihodi postaju opšti prihod budžeta. Ovom izmenom, iako je ona, pre svega, metodološke prirode, obezbeđuje se bolja kontrola, ali i racionalnija upotreba budžetskih sredstava, što bi trebalo da rezultira i značajnim uštedama, naročito od 2013. godine.

Izmenama Zakona o porezu na dobit čije se usvajanje očekuje do kraja 2012. godine predviđeno je da stopa poreza na dobit preduzeća bude povećana sa 10% na 15%. Ova izmena stupiće na snagu u 2013. godini te nema efekta na ovu godinu. Usled prisustva mnogobrojnih poreskih oslobođenja u slučaju plaćanja ovog poreskog oblika efektivna poreska stopa je bila veoma niska u proteklom periodu. Izmenama regulative takođe je predviđeno sužavanje poreskih podsticaja na dva: opšti poreski kredit za investicije i poreski kredit za veliku investiciju. Pored toga, predviđeno je i uvođenje poreza po odbitku na usluge, pre svega kao anti evaziona mera, budući da će se ovaj porez primenjivati na usluge iz zemalja koje sa Srbijom nemaju ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja.

I pored predviđenog povećanja, u Srbiji će i dalje stopa poreza na dobit biti dosta niža nego u većini evropskih zemalja, gde prihodi po ovom osnovu imaju značajnije učešće. Povećanje poreske stope, u krajnjoj liniji, a ukoliko se mogućnosti za izbegavanje poreza svedu na minimum, uticaće i na racionalno ponašanje ekonomskih subjekata. Približavanje stope poreza na dobit ostalim oblicima oporezivanja proizvodnje bi trebalo da podstakne veće angažovanje faktora proizvodnje, uključujući i radnu snagu, ali i investiranje. U narednom grafikonu dat je uporedni pregled stope poreza na dobit u većini evropskih zemalja.

Grafikon 18. Uporedni pregled stope poreza na dobit



Mere na rashodnoj strani predstavljaju ravnotežu između neophodnosti konsolidacije i sprečavanja daljeg pada ekonomskih aktivnosti i životnog standarda stanovništva. Njznačajnija mera je ograničavanje rasta plata u javnom sektoru i penzija. Zakonom o budžetskom sistemu indeksacija plata i penzija regulisana je posebnim fiskalnim pravilima, s tim što je predviđeno da u slučaju kada su ugrožena opšta fiskalna pravila, tj. pravila o deficitu i dugu, posebna fiskalna pravila moraju biti prilagođena na način da se uspori, odnosno zaustavi narušavanje opštih fiskalnih pravila. Posebna fiskalna pravila o usklađivanju plata i penzija promenjena su tako da indeksacija predviđena u oktobru 2012. godine iznosi 2%, što odgovara realnim mogućnostima konsolidovanog budžeta i stvara pretpostavku da se uspori rast rashoda i po tom osnovu povećanje deficita i posledično javnog duga.

Osim toga, predviđene su mere koje treba da pomognu stanovništvu i privredi u prevazilaženju problema koje donosi aktuelni ekonomski trenutak. Penzionerima sa penzijama ispod 15.000 dinara predviđena je isplata pomoći u ukupnom iznosu od oko 8,2 mlrd dinara, od čega 4,2 mlrd u 2012. godini u cilju očuvanja životnog standarda.

Vlada je krajem avgusta ove godine usvojila Plan vanrednih mera za ublažavanje posledica od nepovoljnog uticaja vremenskih uslova na ovogodišnju proizvodnju ratarskih i povrtarskih kultura. Ovim merama obezbediće se odgovarajuće olakšice poljoprivrednicima u cilju umanjenja nastale štete na

poljoprivrednim usevima i pružiti pomoć u pripremi kvalitetne jesenje setve, pre svega kroz subvencionisanje nabavki repromaterijala.

Predviđene su, takođe, veće subvencije privredi kao i sredstva za izmirenje dela obaveza za FIAT i većeg dela obaveza za eksproprijaciju, kako bi se omogućilo sprovođenje investicionih projekata od nacionalnog značaja.

Ekonomska kriza u državi i okruženju, kao i neodrživa fiskalna pozicija opšte države usloveli su promene poreske politike i određena prilagođavanja na rashodnoj strani budžeta koje u 2012. godini treba da obezbede nesmetano funkcionisanje države i privrede i reše određene probleme, a prave efekte treba očekivati u narednom srednjoročnom periodu kada se očekuje ozbiljna fiskalna konsolidacija sa krajnjim ciljem snižavanja javnog duga na održiv nivo.

2.2. Fiskalne projekcije u periodu od 2013. do 2015. godine

Fiskalne projekcije u srednjoročnom periodu urađene su u skladu sa opštim fiskalnim pravilima, koja se odnose na ciljani deficit i dug opšteg nivoa države. Fiskalnim pravilima određuje se ciljni srednjoročni fiskalni deficit, kao i maksimalni odnos duga prema BDP sa ciljem da se obezbedi dugoročna održivost fiskalne politike u Republici Srbiji. Definisana su dva opšta fiskalna pravila:

- 1) ciljani godišnji fiskalni deficit iznosiće u srednjem roku 1% BDP;
- 2) dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% BDP.

Da bi se obezbedilo da stvarni fiskalni deficit u srednjem roku bude jednak ciljanom, a da se istovremeno omogući realizacija anticiklične fiskalne politike, primeniće se sledeća formula za određivanje fiskalnog deficita u godini t :

$$d_t = d_{t-1} - a(d_{t-1} - d^*) - b(g_t - g^*)$$

gde su sa d_t i d_{t-1} označeni deficiti u godinama t i $t-1$, d^* je ciljani fiskalni deficit koji je određen na nivou od 1% BDP, g_t je realna stopa rasta BDP u godini t , a g^* je potencijalna srednjoročna realna stopa rasta BDP.

Deficit u formuli je izražen u procentima od BDP, dok su stope rasta BDP izražene u procentima. Koeficijent prilagođavanja a pokazuje brzinu kojom se stvarni deficit približava ciljanom deficitu, a koeficijent b pokazuje koliko fiskalni deficit u godini t odstupa od ciljanog deficita usled odstupanja stope rasta BDP u godini t od potencijalne stope rasta BDP. Numerička vrednost koeficijenata je određena na nivou $a = 0,3$ i $b = 0,4$ dok je potencijalna stopa rasta BDP, $g^* = 4\%$. U uslovima rastućeg duga potrebno je dodatno prilagoditi ciljani fiskalni deficit, posebno u slučaju da anticiklična politika nije dala očekivane rezultate. U suprotnom može doći do rasta fiskalnog deficita i akumulacije duga.

Procenjuje se da bi u 2012. godini ukupan konsolidovani deficit dostigao rekordnih 7,1% BDP, dok bi istovremeno učešće duga opšte države u BDP bilo oko 66%. Ovakav fiskalni scenario značajano se razlikuje od inicijalnog plana za 2012. godinu. Pogoršanje fiskalne pozicije delom je posledica izmenjenog makroekonomskog okvira (pri očekivanom rastu od 1,5% BDP procenjeni fiskalni deficit iznosio bi 4,3% BDP), a delom i rezultat ekspanzivne fiskalne politike. S obzirom na neodrživost ovakve fiskalne politike nova Vlada je donela Program mera fiskalne konsolidacije koji će se primenjivati počev od poslednjeg kvartala ove godine. Radi zaustavljanja daljeg rasta duga, ovim programom je predviđeno značajno fiskalno prilagođavanje u narednom trogodišnjem periodu.

Tabela 20. Rast BDP i kretanje fiskalnog rezultata u periodu 2013. – 2015. godine, u % BDP

	2013	2014	2015
Fiskalni deficit, u % BDP	3,6%	1,9%	1,0%
Realna stopa rasta BDP	2,0%	3,5%	4,0%

Izvor: MFP

Čak i u slučaju većih stopa rasta BDP, pri sadašnjem stanju duga, neophodan je snažan zaokret i promena kursa fiskalne politike u pravcu primene mera kojima se stvarni fiskalni deficit u srednjem roku približava ciljanom s obzirom da je formulom definisan maksimalni nivo deficita. Fiskalnom strategijom utvrđen je fiskalni okvir kojim se deficit u 2015. godini spušta na 1% BDP, kako bi se povratila stabilnost javnih finansija i obezbedilo održivo finansiranje duga. U tabeli je, takođe, prikazan i primarni rezultat, koji se dobija kada se ukupni rezultat umanji za prihode i rashode po osnovu kamata. U 2014. godini prema projekciji dostiže se primarni suficit.

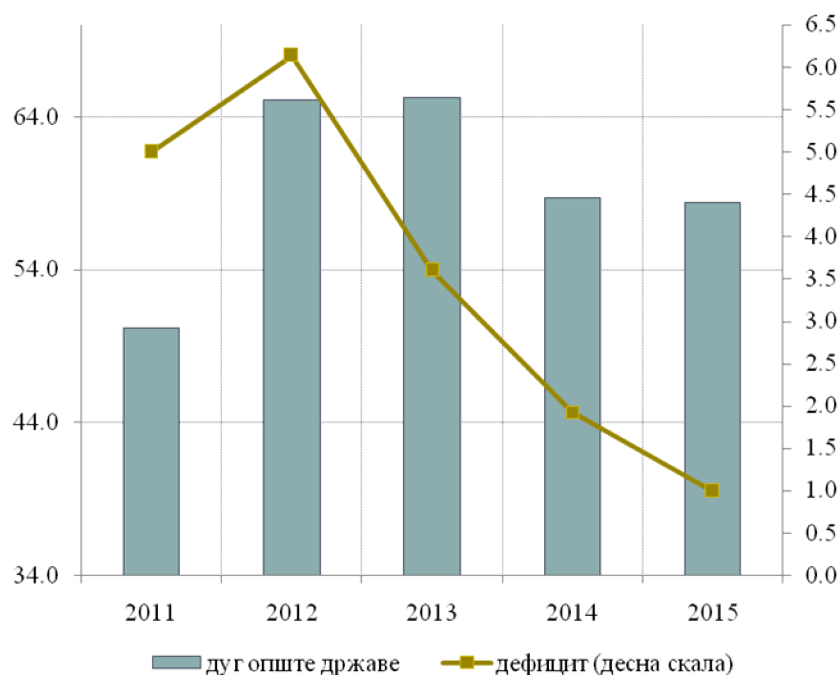
Tabela 21. Osnovni fiskalni agregati u periodu 2012.-2015. godine, u % BDP

	procena		projekcija	
	2012	2013	2014	2015
Javni prihodi	43,7	44,1	44,1	43,7
Javni rashodi	49,8	47,7	46,0	44,7
Konsolidovani fiskalni rezultat	-6,1	-3,6	-1,9	-1,0
Primarni konsolidovani rezultat	-4,1	-1,1	0,6	1,2
Dug sektora države	65,1	65,2	58,7	58,4

Izvor: MFP

Projekcije fiskalnih agregata u periodu 2013. – 2015. godine zasnivaju se na projekcijama makroekonomskih pokazatelja za navedeni period, izmenama poreske politike, merama na rashodnoj strani i efektima strukturnih reformi što dovodi do smanjenja učešća javne potrošnje u BDP i smanjenja deficita sektora države na 1,0% BDP na kraju posmatranog perioda.

Grafikon 19. Dug i deficit u % BDP



U narednoj tabeli prikazani su efekti poreskih mera u 2013. godini. Efekti poreskih mera u 2013. godini smanjuju deficit za nešto više od 2,0% BDP, dok uštede na rashodnoj strani smanjuju deficit za 1,3% BDP. Efekti mera na rashodnoj strani biće i veći jer pojedine mere, kao što su uštede zbog smanjenja najvećih plata u javnom sektoru, uštede po osnovu ukidanja nepotrebnih agencija i državnih institucija i uštede na javnim nabavkama nisu mogle biti precizno kvantifikovane u kratkom roku.

Tabela 22. Efekti programa fiskalne konsolidacije i uticaj na smanjenje deficita konsolidovanog budžeta sektora države u 2013. godini, u mlrd RSD

Mere na prihodnoj strani	2013
Porez na dohodak (dividende i udeli u dobiti, prihodi od kamate, povećanje stope sa 10% na 15%)	6,5
Porez na dobit (povećanje stope sa 10% na 15%)	23,0
PDV - Povećanje opšte stope sa 18% na 20%	33,8
Akcize na cigarete	6,8
Akcize na derivate nafte	2,5
Prihodi od PDV po osnovu većih akciza	1,8
Uslovna poreska amnestija (minimalni efekat)	3,5
Ukupno poreski prihodi	77,9
Mere na rashodnoj strani:	
Uštede po osnovu ograničenog rasta plata u javnom sektoru i penzija (oktobar 2%, april 2%)	26,5
Uštede po osnovu racionalnog planiranja rashoda, nakon ukidanja sopstvenih prihoda državnih organa	20,0
Ukupno uštede na rashodima	46,5
Efikasnija naplata neporeskih prihoda	12,0
Efekat na smanjenje deficita	135,4

Ukupni prihodi sektora države, bez indirektnih korisnika, kreću se između 43,7 i 44,1% BDP, s tim što se u dugom roku očekuje stabilizacija na 43,5% BDP.

Tabela 23. Ukupni prihodi i donacije u periodu 2012. – 2015. godine, u % BDP

	procena		projekcija	
	2012	2013	2014	2015
JAVNI PRIHODI	43,7	44,1	44,1	43,7
Tekući prihodi	43,6	44,0	44,0	43,6
Poreski prihodi	38,2	38,9	39,3	39,1
Porez na dohodak građana	5,1	5,1	5,4	5,4
Porez na dobit	1,7	2,1	2,2	2,2
Porez na dodatu vrednost	11,5	11,8	11,6	11,6
Akcize	5,9	6,3	6,4	6,4
Carine	1,1	1,0	0,9	0,8
Ostali poreski prihodi	1,3	1,2	1,2	1,2
Doprinosi	11,6	11,3	11,5	11,5
Neporeski prihodi	5,4	5,1	4,8	4,5
Donacije	0,1	0,1	0,1	0,1

Izvor: MFP

Porez na dohodak. Porez na dohodak projektovan je na nivou od 5,1% BDP u 2013. da bi kasnije porastao na 5,4% BDP, s obzirom da se očekuju izmene u oporezivanju dohotka fizičkih lica. Određeni efekat se očekuje i usled uslovne poreske amnestije, s obzirom da značajan deo poreskog duga predstavlja porez na dohodak. Najznačajniji oblik poreza na dohodak je porez na zarade. Kretanje prihoda po osnovu poreza na zarade zavisi od kretanja mase zarada i kretanja zaposlenosti. S obzirom da se očekuje rast zarada u skladu sa rastom produktivnosti, a očekuje se umereno poboljšanje stope zaposlenosti, realno je očekivanje da će prihod po osnovu poreza na dohodak imati stabilno učešće u BDP tokom predstojećeg perioda, tj. blagi rast u slučaju izmena poreske politike.

Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje. Doprinosi za OOSO predstavljaju najveći pojedinačni oblik javnih prihoda, posle poreza na dodatu vrednost. Učešće doprinosa u BDP kreće se oko 11,5% i kretanje učešća ovog javnog prihoda ima sličnu putanju kao i učešće poreza na zarade. Jačanje poreske discipline, uslovna poreska amnestija i promene u sistemu naplate i kontrole omogućice da se projektovane vrednosti i ostvare. Skok učešća ovih prihoda u BDP od 2014. godine rezultat je bolje naplate što treba da omogući početak rada Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. Za projekciju doprinosa korišćene su pretpostavke o kretanju zarada i zaposlenosti u narednom srednjoročnom periodu.

Porez na dobit. Izmenom Zakona o porezu na dobit biće predviđeno povećanje stope poreza na dobit preduzeća sa 10% na 15%. Osim toga, predviđene su i značajne izmene kada su u pitanju razna oslobođenja na plaćanje ovog poreza, tako da se očekuje značajan porast učešća u BDP u narednom periodu. Procenjuje se da će efekat u 2013. biti oko 23 mlrd dinara, tako da će u narednom periodu učešće ovog poreza u BDP iznositi oko 2,2%.

Prihod po osnovu poreza na dodatu vrednost. PDV je projektovan na 11,8% BDP u 2013. godini, s obzirom na povećanje opšte stope sa 18% na 20%, a tokom naredne dve godine predviđa se stabilizacija učešća u BDP na 11,6%. PDV se sastoji iz dve komponente, uvozne i domaće. PDV ostvaren pri uvozu robe i usluga čini oko 70% ukupnog PDV, a projekcija se zasniva na kretanju uvoza i deviznog kursa, te pretpostavkama o efektima primene Prelaznog trgovinskog sporazuma. PDV u zemlji projektovan je na bazi kretanja privatne potrošnje u predstojećem periodu i čini oko 30% ukupnog prihoda po osnovu poreza na dodatu vrednost. Povećanje učešća ovog poreskog oblika u BDP posledica je i bržeg rasta uvoza u odnosu na nominalni BDP, ali i realnog rasta dohotka stanovništva u narednom periodu. Jačanje poreske discipline jedna je od pretpostavki na kojoj je sačinjena projekcija ovog poreskog oblika. Sporiji rast ovog poreskog oblika, odnosno pad

njegovog učešća u BDP, objašnjava se i izmenama u strukturi potrošnje, bržim rastom izvoza i povećanjem investicione aktivnosti kao konačnog cilja ekonomske politike.

Akcize. Projekcija prihoda od akciza sačinjena je na osnovu izmene akcizne politike u 2012. godini, projektovane potrošnje akciznih proizvoda (naftni derivati, duvanske prerađevine, alkohol i kafa) i redovnog usklađivanja nominalnog iznosa akciza sa inflacijom u prethodnoj godini. U okviru akcizne politike svih akciznih 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 specifičnu akcizu kako bi se do 2020. godine postigao EU minimum od 1,8 evra po paklici najjeftinije cigarete, a kod ostalih duvanskih prerađevina kroz povećanje minimalne akcize, kako bi se postupno ujednačilo njihovo akcizno opterećenje sa cigaretama i izbegle promene u strukturi tražnje koje bi ugrozile poreske prihode i bile suprotne ciljevima javne zdravstvene politike.

Kod akciza na derivate nafte predviđeno je uvođenje sistema diferenciranih akciza na gasna ulja (dizel) i tečni naftni gas u zavisnosti od krajnje namene. Tako se, ako se gorivo koristi kao motorno gorivo za transportne, poljoprivredne ili u svrhe grejanja uvodi refakcija u visini razlike do iznosa predviđenih zakonom. Kod akcize na benzin nije predviđena diferencijacija, a cilj je da se u srednjoročnom periodu izjednače akcize na dizel i benzin za putnička vozila.

U oblasti akciza na alkoholna pića predviđa se postupno usaglašavanje akciznog oporezivanja svih alkoholnih pića prema procentu alkohola koji sadrže.

Carine. Projekcija prihoda od carina u direktnoj je vezi sa obimom i strukturom uvoza. S obzirom da je od 2009. godine na snazi Prelazni trgovinski sporazum sa EU, kao i da su u međuvremenu stupili na snagu sporazumi o slobodnoj trgovini sa Turskom (2010) i državama EFTA (2010 – za Švajcarsku i Lihtenštajn, 2011- za Island i Norvešku), opada učešće ovih prihoda u BDP i to zaključno sa 2013. godinom kada bi trebalo da se završi usklađivanje carinskih stopa prema Prelaznom trgovinskom sporazumu sa EU i Sporazumu o slobodnoj trgovini sa državama EFTA, odnosno sa 2014. godinom prema sporazumu sa Turskom. Takođe, na pad prihoda od carina u manjoj meri će uticati i kratkoročne mere carinske politike koje se odnose na odobravanje carinskih olakšica na uvoz sirovina, poluproizvoda i opreme koje su predviđene u 2013. godini. Nakon toga očekuje se stabilizacija ovih prihoda u odnosu na BDP. Ulazak Hrvatske u EU u 2013. godini dovešće do blagog povećanja prihoda od carina s obzirom da izlazak ove zemlje iz CEFTA sporazuma povećava određene carinske stope (npr. stopa na uvoz duvanskih proizvoda).

Ostali poreski prihodi. Ovi prihodi čiji značajan deo čini porez na imovinu, kao i porezi na upotrebu, držanje i nošenje dobara projektovani su u skladu sa nominalnim rastom BDP. Nivo ovih prihoda je relativno stabilan i reakcije na pad ekonomske aktivnosti nisu u većoj meri izražene. To je razlog da u periodima veće krize i sporijeg rasta ostalih poreskih prihoda, učešće ove kategorije u nekoj meri poraste. U srednjoročnom periodu koga karakteriše ekonomski rast, učešće ostalih poreskih prihoda se stabilizuje na nižem nivou.

Neporeski prihodi. Neporeski prihodi smanjuju učešće u BDP tokom srednjoročnog perioda. Razlog leži u činjenici da se u 2012. i 2013. godini očekuje veći priliv sredstava koja pripadaju budžetu, ali iz proceduralnih razloga nisu bila uplaćivana (sredstva po osnovu stečaja društvenih preduzeća, sukcesije...). Ovi jednokratni prihodi su niži u 2014. i 2015. godini, te se očekuje i relativno smanjenje cele kategorije neporeskih prihoda.

Pored izmena poreskih stopa i poreske baze značajan efekat, kako na prikupljene prihode tako i na jačanje poreske discipline i rešavanje problema nelikvidnosti u privredi, imaće i Zakon o uslovnom otpisu kamata i mirovanju poreskog duga. Prema predlogu zakona obvezniku koji redovno izmiruje tekuće obaveze uslovno bi se otpisao dug po osnovu kamata, dok bi glavnica duga mirovala najviše dve godine. Nakon ispunjavanja uslova za otpis kamate obveznik će moći da plati glavni poreski dug u 24 mesečne rate, naravno uz izvršavanje tekućih obaveza. Procena je da je minimalni efekat ove mere u 2013. godini 3,5 mlrd dinara.

Tabela 24. Ukupni rashodi⁹ u periodu 2012. – 2015. godine, u % BDP

	Procena		Projekcija	
	2012	2013	2014	2015
JAVNI RASHODI	49,8	47,7	46,0	44,7
Tekući rashodi	45,7	43,8	42,2	40,8
Rashodi za zaposlene	11,5	11,0	10,9	10,8
Kupovina robe i usluga	7,6	7,1	6,9	6,7
Otplata kamata	2,1	2,6	2,6	2,3
Subvencije	3,4	3,2	2,9	2,6
Socijalna pomoć i transferi	20,0	18,8	18,1	17,6
<i>od čega penzije</i>	<i>14,5</i>	<i>13,6</i>	<i>13,2</i>	<i>12,8</i>
Ostali tekući rashodi	1,1	1,0	0,9	0,8
Kapitalni rashodi	3,5	3,6	3,5	3,7
Neto budžetske pozajmice	0,5	0,3	0,2	0,2

Izvor: MFP

Fiskalno prilagođavanje na strani rashoda sektora države u posmatranom periodu iznosi 5,1 p.p. Najveći deo prilagođavanja odnosi se na tekuću potrošnju, čime se izbegava pad učešća javnih investicija u narednom srednjoročnom periodu. Posebna fiskalna pravila obezbeđuju da se smanjenje fiskalnog deficita u odnosu na BDP najvećim delom ostvari upravo na taj način.

Da bi se fiskalno prilagođavanje sprovedo u potrebnom obimu potrebne su mere štednje na svim nivoima vlasti, kako centralnom tako i lokalnom, završavanje procesa restrukturiranja društvenih i javnih preduzeća, konkretan program strukturnih reformi, efikasniji proces javnih nabavki, redefinisane mere podrške privredi kako bi se značajno ograničena sredstva za fiskalne podsticaje usmerila ka onim programima podrške privredi koji postižu najbolje rezultate sa stanovišta podsticanja privrednog rasta i smanjenja nezaposlenosti.

Rashodi za zaposlene. Plate u sektoru države, kako je predviđeno fiskalnim pravilima, usklađuju se sa kretanjem inflacije i delom rasta BDP u prethodnoj godini. Izuzetno, u 2013. godini, prva indeksacija (u aprilu) biće u visini od 2% (kao i u oktobru 2012. godine) bez obzira na kretanje inflacije i privredni rast. Nakon toga, počevši od oktobarske indeksacije 2013. godine plate će biti indeksirane u skladu sa fiskalnim pravilima. Imajući u vidu projektovanu inflaciju u posmatranom periodu, očekuje se smanjenje učešća rashoda za zaposlene u BDP. Usklađivanje zarada prema posebnom fiskalnom pravilu predviđeno je dok učešće ovih rashoda ne dostigne nivo od 8% BDP.

Kupovina robe i usluga. Za ovu kategoriju rashoda predviđeno je značajno smanjenje učešća u BDP tako da će veći deo fiskalnog prilagođavanja na strani rashoda, u cilju ostvarenja planiranih deficita, biti postignut uštedama na ovoj kategoriji rashoda. Na to će delovati više faktora: ukidanje sopstvenih prihoda omogućiće racionalnije i efikasnije upravljanje budžetskim sredstvima, kao i njihovu kontrolu, uvođenje reda u proces javnih nabavki i usporavanje inflacije.

⁹ Bez rashoda indirektnih korisnika.

Otplata kamata. Troškovi otplate kamata dostigli su alarmantni iznos u 2012. godini od preko 2% u BDP. Previsoki javni dug dovešće učešće kamata u BDP na 2,6% do 2014. godine. Budući da će fiskalna konsolidacija, čiji je bitan deo i prodaja delova državne imovine, voditi ka smanjenju javnog duga od 2015. godine se očekuje značajan, i relativni i apsolutni, pad kamata.

Socijalna pomoć i transferi stanovništvu. Najveća kategorija u okviru transfera stanovništvu su penzije. U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i posebnim fiskalnim pravilom koje reguliše usklađivanje penzija, predviđeno je da se penzije u periodu od 2013. do 2015. godine usklađuju sa rastom potrošačkih cena uvećanih za deo realnog rasta BDP ako on iznosi preko 4%. Kao i kod plata u javnom sektoru, u oktobru 2012. godine i aprilu 2013. godine indeksacija će biti fiksirana na 2% bez obzira na kretanje inflacije i privredni rast. Nakon toga, od oktobra 2013. godine rast penzija bi se usklađivao saglasno fiskalnim pravilima. U 2012. godini učešće penzija u BDP iznosi 14,5%, a cilj, koji je definisan fiskalnim pravilima, je smanjenje učešća penzija u BDP na 10%. Tokom narednog srednjoročnog perioda očekuje se smanjivanje ovog odnosa na 12,8%, na šta bi osim fiskalnih pravila trebalo da utiče i usporavanje rasta broja penzionera kao rezultat parametarskih reformi u penzionom sistemu koje su već počele da daju rezultate. Tokom 2013. godine penzionerima sa penzijom ispod 15.000 dinara biće isplaćene druge dve rate socijalne pomoći, što bi ukupno iznosilo 4,2 mlrd dinara. Ostali oblici socijalnih davanja i transfera stanovništvu u periodu od 2013. do 2015. godine usklađivaće se primenom propisane indeksacije, tekućih i planiranih izmena politika u ovoj oblasti i projektovanog broja korisnika. Učešće ove kategorije rashoda, primenom navedenih pravila, opada sa 20,0% BDP koliko iznosi u 2012. godini na 17,6% u 2015. godini.

Subvencije i budžetski krediti. Fiskalno prilagođavanje u posmatranom periodu najvećim delom sprovedeće se smanjenjem sredstava za subvencije i budžetske kredite. Pretpostavke za smanjenje ovih rashoda su završavanje procesa restrukturiranja društvenih i javnih preduzeća, konkretan program strukturnih reformi, kao i redefinisane mere podrške privredi u cilju usmeravanja ograničenih sredstava namenjenih fiskalnim podsticajima na efikasnije programe podrške privredi kako bi se sredstva za fiskalne podsticaje usmerila ka onim programima podrške privredi koji postižu najbolje rezultate sa stanovišta podsticanja privrednog rasta i smanjenja nezaposlenosti.

Kapitalni rashodi. Smanjenjem tekuće potrošnje sektora države stvara se prostor za održavanje nivoa javnih investicija na prosečnom nivou od 3,6% BDP u narednom srednjoročnom periodu. Imajući u vidu ograničena sredstva, poseban značaj u planiranju investicija na srednji rok imaće investicije od nacionalnog značaja (Koridori X i XI). Za značajnije povećanje učešća kapitalnih rashoda, u uslovima fiskalne konsolidacije, neophodan je snažniji i dinamičniji privredni rast.

2.3. Program za smanjenje duga

U skladu sa principom fiskalne odgovornosti, ukoliko opšti dug države pređe 45% BDP, Vlada je dužna da predloži mere kojima će se dug približiti ciljanom nivou, odnosno vratiti u održive okvire. Postojeći nivo duga, a još više dinamika njegovog kretanja, fiskalno su neodrživi. Procenjeno je da bi pri nepromenjenim okolnostima deficit opšte države u 2012. godini bio 7,1%, dok bi nivo javnog duga dostigao nivo od oko 66% BDP. S obzirom na to da primena programa fiskalne konsolidacije započinje u poslednjem kvartalu ove godine, procenjeno je da će deficit opšte države biti na nivou od 6,1% BDP. Istovremeno, javni dug će dostići 65,1% BDP. Ovoliki nivo duga, kao posledica velikih deficita, rastućih zaduživanja garantovanih od strane Republike Srbije i nepovoljnog uticaja deprecijacije kursa dinara prema evru i dolaru, u srednjem i dugom roku može ugroziti finansijsku stabilnost, zbog čega se javila urgentna potreba za merama kojima će se deficit u srednjem i dužem roku

smanjivati, čime će se smanjiti i potreba države za zaduživanjem, samim tim i relativno učešće duga u BDP.

Program mera fiskalne konsolidacije i fiskalni okvir u periodu 2013. – 2015. godina predviđa pad konsolidovanog fiskalnog deficita na 1% u 2015. godini. Samim tim ovaj program fiskalne konsolidacije u naredne tri godine treba tretirati kao osnov i kao sastavni deo programa za smanjenje javnog duga.

U periodu 2013. – 2015. godine učešće javnog duga u BDP počinje da opada i na kraju perioda dostiže 58,4%, pre svega kao posledica mera fiskalne konsolidacije i smanjenja fiskalnog deficita, ali u određenoj meri i operacija na finansijskom tržištu. Država planira da na javnim tenderima ponudi na prodaju neka državna preduzeća (u slučaju postizanja prihvatljive cene) koja su izložena konkurenciji (a ne spadaju u državne monopole), kao i deo državne imovine koja nije u funkciji. Sredstva dobijena prodajom jednim delom biće iskorišćena za otplatu obaveza u stranoj valuti, dok će drugi deo biti iskorišćen za otplatu hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu. Budući da nivo javnog duga ne dostiže ciljane vrednosti od 45%, i u periodu nakon 2015. godine neophodno je nastaviti program fiskalne konsolidacije i smanjenja fiskalnog deficita u dužem periodu.

Tabela 25. Simulacija nivoa javnog duga u osnovnom scenariju do 2020. godine.

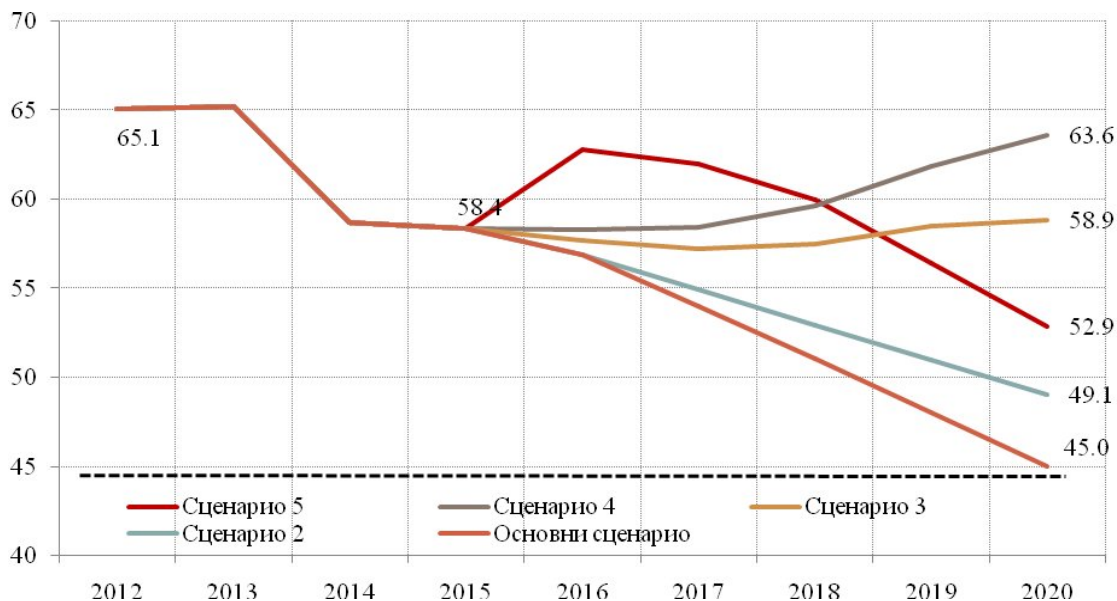
Osnovni scenario	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prihodi	43,7	44,1	44,1	43,7	43,5	43,5	43,5	43,5	43,5
Rashodi	49,8	47,7	46,0	44,7	43,5	43,1	42,7	42,5	42,4
- prilagođavanje na rashodnoj strani		-2,6	-1,6	-1,3	-1,2	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2
Fiskalni rezultat	-6,1	-3,6	-1,9	-1,0	0,0	0,4	0,8	1,0	1,1
Javni dug u BDP	65,1	65,2	58,7	58,4	56,9	54,0	51,0	48,0	45,0
BDP realni rast	-2,0	2,0	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Osnovni scenario (scenario broj 1) predviđa smanjenje nivoa javnog duga na nivo od 45% BDP do 2020. godine. Osnovne pretpostavke u ovom scenariju su:

- dodatno fiskalno prilagođavanje ciljanog fiskalnog rezultata za 0,75 p.p. od rezultata koji predviđa fiskalno pravilo;
- prosečno učešće od 43,5% BDP javnih prihoda u posmatranom periodu;
- ograničavanje novih izdatih garancija do 1% BDP godišnje;
- realni rast BDP od 4% godišnje u periodu od 2016.-2020. godine;
- prosečnu nominalnu promenu deviznog kursa od 2% godišnje u posmatranom periodu;
- bez značajnih negativnih efekata na kretanje kamatnih stopa;
- bez značajnih priliva od privatizacije u periodu 2016. - 2020. godine.

Pri ovakvom scenariju najveći teret konsolidacije je u periodu od 2013. do 2016. godine, kada je i najveće fiskalno prilagođavanje na strani rashoda, i to od 2,6% do 1,2% godišnjeg smanjenja učešća rashoda u BDP. Nakon toga prilagođavanje na strani rashoda je znatno manje, a fiskalni bilans je pozitivan. Fiskalni suficit bi u skladu sa ovim programom, u periodu 2017 - 2020. godina iznosio u proseku 0,8%.

Grafikon 20. Poređenje različitih scenarija i uticaj na visinu javnog duga



Alternativna scenarija i njihov uticaj na nivo javnog duga na kraju perioda prikazana su u zavisnosti od pretpostavki o rastu BDP i korekcija ciljanog deficita.

- Scenario broj 2. podrazumeva iste stope rasta kao i u osnovnom scenariju, ali bez dodatne korekcije ciljanog deficita koji proističe iz fiskalnog pravila;
- Scenario broj 3. podrazumeva skoro prepolovljene stope rasta nakon 2016. godine, sa udarom krize u periodu 2017. – 2020. godina, uz korekciju deficita iz fiskalnog pravila od 0,6 p.p., ali koje nije dovoljno da dovede do smanjenja nivoa javnog duga;
- Scenario broj 4. podrazumeva usporen rast kao u prethodnom scenariju, ali bez ikakve dodatne korekcije fiskalnog pravila tj. uz odsustvo bilo kakve fiskalne konsolidacije;
- Scenario broj 5. podrazumeva iste pretpostavke kao osnovni scenario, ali uz šok na strani deviznog kursa u vidu deprecijacije dinara između 15% i 5% u periodu 2016. – 2018. godina.

Poređenja radi, ukoliko bi cilj bio da se nivo duga smanji na 45% BDP u 2018. godini, bilo bi potrebno mnogo snažnije fiskalno prilagođavanje i dostizanje fiskalnog suficita od oko 3,3% BDP u toj godini, što se vidi na sledećem grafikonu. Prikazani su projektovani fiskalni rezultati u dve varijante od kojih je osnovni scenario u skladu sa programom za smanjenje duga, a alternativni scenario podrazumeva spuštanje duga na 45% BDP u 2018. godini. Da bi ovo bilo ostvareno potrebno je mnogo veće fiskalno prilagođavanje, odnosno u 2018. godini za ovakav rezultat bilo bi potrebno dodatno prilagođavanje od 2,5% BDP, što je oko 138 mlrd dinara, a ukupno 277 mlrd dinara kumulativnog prilagođanja u periodu 2016. – 2018. godina. Za taj iznos bi bilo potrebno povećati prihode, smanjiti rashode ili kreirati kombinaciju mera na prihodnoj i rashodnoj strani.

Grafikon 21. Fiskalno prilagođavanje u zavisnosti od dinamike smanjenja javnog duga



Fiskalna politika i nakon 2015. godine mora biti usredsređena na dalje usporavanje rasta duga, putem smanjenja relativnog učešća deficita u BDP, kroz fiskalno prilagođavanje na strani rashoda. Važno je napomenuti da će uspešnom sprovođenju ovog programa doprineti i adekvatna kontrola i praćenje izdavanja novih garancija. Zadržavanje izdatih garancija u nivou utvrđenom ovim programom kao preduslov ima unapređenje procesa praćenja, procene rizika i prioritizacije investicionih projekata.

Scenario u kome bi Vlada odstupila od fiskalnog okvira, utvrđenog ovom strategijom, uključujući pored mera fiskalne konsolidacije i nastavak sprovođenja strukturnih reformi, mogao bi dovesti do krize javnog duga i makroekonomske nestabilnosti. Sprečavanje krize duga i usporavanje njegovog rasta moguće je ostvariti jedino kroz drastično smanjenje deficita već od 2013. godine, putem primene mera fiskalne konsolidacije, ali i nastavkom sprovođenja reformi koje će u srednjoročnom periodu dovesti do ozdravljenja javnih finansija.

2.4. Fiskalni rizici

Javne finansije Republike Srbije suočavaju se sa brojnim rizicima u narednom srednjoročnom periodu što fiskalnu poziciju države čini veoma nestabilnom. Fiskalnim rizicima smatraju se okolnosti koje bi, ukoliko se realizuju, dovele do značajnijeg pada prihoda ili povećanja rashoda. Ostvarenje predviđenog obima prihoda i rashoda zavisi od uspeha fiskalne politike da minimizira verovatnoću realizacije rizika. Uspeh u upravljanju fiskalnim rizicima zavisi od političkih, makroekonomskih i socijalnih okolnosti u zemlji i u okruženju.

Pad privredne aktivnosti. Negativni scenario koji u narednom periodu podrazumeva pad privredne aktivnosti ili manji rast, doveo bi do značajnog smanjenja priliva kapitala, smanjenja spoljnotrgovinske razmene, i po osnovu smanjene aktivnosti do sužavanja deficita tekućeg računa. U tom slučaju došlo bi do manjih prihoda, i posledično većeg deficita, ukoliko se ne bi išlo na dodatno prilagođavanje na rashodnoj strani.

Inflacija. Inflacija je značajna determinanta kretanja i prihoda i rashoda. Veća inflacija od projektovane uticala bi na rast kako prihodne, tako i rashodne strane budžeta opšte države. S obzirom da je inflacija glavna determinanta kretanja plata i penzija koje predstavljaju preko 50% rashoda sektora opšte države, veća inflacija će dovesti do većeg deficita, tj. rast inflacije preko projektovane za 1 p.p. doveo bi do rasta deficita za 0,1 p.p. u 2014. i 2015. godini. Ovo ne bi imalo naročiti uticaj na 2013. godinu s obzirom da je prva indeksacija plata i penzija fiksirana na 2%.

Uplata doprinosa. Izbegavanje uplate doprinosa po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja smanjuje prihode fondova obaveznog socijalnog osiguranja, a manjak sredstava se nadoknađuje iz republičkog budžeta. Budući da se naplata

doprinosu pokazala kao problematična u proteklom periodu u toku je razvoj Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja koji bi trebalo da obezbedi sigurnu naplatu. Ukoliko se razvoj ovog sistema ne bi sproveo do kraja postoji rizik od novog izbegavanja plaćanja. Naplata niža za 1% od očekivane povećava deficit opšte države za 0,2 p.p.

Naplata neporeskih prihoda. Deo neporeskih prihoda koji pripadaju budžetu Republike, u narednom periodu može biti naplaćen tek po okončanju sudskih postupaka (prihodi iz stečajne mase društvenih preduzeća, banaka, sukcesija). Ukoliko se ovi postupci oduže i prihodi se iz nekog razloga ne naplate ili se naplate manje efekat na povećanje deficita bi bio oko 0,2 - 0,3 p.p.

Kamate. Na izdatke za kamate, osim visine i strukture javnog duga utiču i faktori kao što su devizni kurs i kamatne stope na međunarodnom tržištu. S obzirom na nepredvidivost kretanja pojedinih varijabli moguće je povećanje potrebnih sredstava za kamate u narednom periodu. Procenjuje se da bi u najgorem slučaju negativni efekti mogli da povećaju iznos ovih izdataka za 1% BDP u 2015. godini.

Javno-privatno partnerstvo (PPP). Sveobuhvatna procena i analiza rizika u svim fazama implementacije javno-privatnih partnerstava, višegodišnje budžetiranje ovih projekata, precizna vremenska dinamika svih budućih troškova javnog sektora, analiza indirektnih obaveza i rizika za njihovo aktiviranje, preduslovi su za smanjenje izloženosti javnih finansija rizicima nastalim tokom sprovođenja ovih projekata. Pored toga neophodno je izmenama odgovarajućih zakona dati mogućnost Ministarstvu finansija i privrede da zaustavi ili suspenduje projekat u fazama pripreme i pregovaranja, dok se potencijalni rizici ne otklone ili ne sprovedu mere za njihovo smanjenje.

2.5. Ciklično prilagođeni fiskalni balans

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

$$B = CB + CAB$$

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

Ocenjivanje ciklično prilagođenog deficita ima nekoliko prednosti:

- omogućava da se sagleda budžetska pozicija i utvrđivanje neophodnog nivoa fiskalnog prilagođavanja tokom perioda, uz mogućnost da se lakše uoče poboljšanja nastala primenom mera fiskalne politike, za razliku od onih koja su rezultat dejstva privrednog ciklusa;
- ocena ciklično prilagođenog deficita omogućava sagledavanje trajnog uticaja strukture poreskog i sistema javnih rashoda na kreiranje fiskalnog balansa;
- koristi se za utvrđivanje karaktera fiskalne politike u smislu da li je ona ekspanzivna ili restriktivna;
- ciklično prilagođeni deficit pokazuje stepen akumulacije ciklično prilagođenog duga;
- omogućava analizu politika, uključujući analizu dejstva automatskih stabilizatora itd.

Za ocenjivanje ciklično prilagođenog deficita korišćen je pristup OECD i to dezagregirani pristup, što podrazumeva ocenjivanje elastičnosti pojedinačnih kategorija ciklično osetljivih prihoda i rashoda. Ciklično prilagođeni balans izračunava se po sledećoj formuli:

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

U prethodnoj formuli $\eta(Y_t - Y_t^*)/Y_t^*$ predstavlja ciklični deo balansa, predstavljen kao proizvod koeficijenta osetljivosti balansa u odnosu na proizvodni jaz (η) i ocenjenog proizvodnog jaza u posmatranoj godini ($(Y_t - Y_t^*)/Y_t^*$). Koeficijent osetljivosti fiskalnog balansa jednak je razlici koeficijenata osetljivosti prihoda i rashoda $\eta = \eta_T - \eta_G$.

Za ocenu ukupne osetljivosti javnih prihoda prvo se ocenjuju elastičnosti sledećih kategorija prihoda (prihodi čija se poreska osnovica smatra ciklično osetljivom):

- poreza na dohodak;
- poreza na dobit;
- socijalnih doprinosa;
- poreza na potrošnju.

Ocenjivanje se vrši u tri koraka:

- Prvo se određuje elastičnost pojedinačnog poreza u odnosu na poresku osnovicu (određena makroekonomska varijabla). U slučaju poreza na potrošnju poreska osnovica je potrošnja, dok se kod poreza na dohodak kao poreska osnovica uzima dohodak stanovništva (izražen kao masa zarada);
- U drugom koraku utvrđuje se elastičnost poreske osnovice u odnosu na proizvodni jaz, i kroz taj pokazatelj se ogleda uticaj privrednog ciklusa na osnovicu za oporezivanje;
- U trećem koraku množenjem ove dve elastičnosti dobija se elastičnost posmatranog poreskog oblika u odnosu na proizvodni jaz

Na strani rashoda, u $\varepsilon_{ii,y/y^*} = \varepsilon_{ii,bi} \cdot \varepsilon_{bi,y/y^*}$ okviru ove metodologije OECD vrši se ocenjivanje samo elastičnosti jaza nezaposlenosti jer se pretpostavlja da je jedino ta komponenta ciklično osetljiva, odnosno pod uticajem poslovnog ciklusa. Posledično rashodi za nezaposlene su jedina kategorija rashoda na koje ciklus ima uticaj. Iako se i za neke druge kategorije rashoda može smatrati da su ciklično uslovljeni (deo rashoda za socijalnu pomoć), prema OECD pristupu oni se smatraju diskrecionim.

Elastičnost rashoda za nezaposlene u odnosu na proizvodni jaz dobijena je množenjem elastičnosti samih rashoda u odnosu na broj nezaposlenih, i elastičnosti jaza nezaposlenosti u odnosu na proizvodni jaz. Jaz nezaposlenosti je generalno definisan kao odstupanje stvarne nezaposlenosti od „prirodne” stope nezaposlenosti (NAWRU - Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment ili nezaposlenosti koja je dobijena korišćenjem odgovarajuće trend metode).¹⁰

Kao standard u ocenjivanju elastičnosti prihoda i rashoda, uzima se da su elastičnosti poreza na potrošnju, poreza na dobit, socijalnih doprinosa i rashoda za nezaposlene u odnosu na odgovarajuću poresku osnovu jednake jedinici. Jedino odstupanje od ovog pravila vezano je za elastičnost poreza na zarade u odnosu na poresku osnovicu (masa zarada), usled propisane progresivnosti ovog poreskog

¹⁰ Određivanje prirodne stope nezaposlenosti razlikuje se u slučaju određivanja proizvodnog jaza pomoću HP filtera i u slučaju da se koristi Kob – Daglasova proizvodna funkcija.

oblika. U slučaju poreskog sistema u Republici Srbiji, progresivnost ovog poreskog oblika je posledica postojanja neoporezivog dela zarade koji se izražava u apsolutnom iznosu.

Za ocenu elastičnosti neophodno je sada proceniti elastičnost odgovarajuće poreske osnovice u odnosu na proizvodni jaz, a to se vrši primenom odgovarajućih ekonometrijskih metoda koje moraju imati zadovoljavajuće statističke performanse.

Sledeći korak u određivanju koeficijenata osetljivosti prihoda i rashoda (η_T i η_G) je ponderisanje pojedinačnih elastičnosti učešćem u primarnih prihodima ili rashodima, i njihovo sabiranje kako bi se dobili koeficijenti ukupne elastičnosti. Množenjem ovako dobijenih elastičnosti prihoda i rashoda sa učešćem ciklično osetljivih prihoda i rashoda u BDP (prosek perioda), dobijaju se finalni koeficijenti osetljivosti javnih prihoda i rashoda, i za prihode ocenjeno je da iznosi $\eta_T=0,386$ a za rashode $\eta_G=-0,01$. Ukupna osetljivost fiskalnog balansa dobijena kao zbir osetljivosti prihoda i rashoda je $\eta = 0,386 - (-0,01) = 0,387$.

Osetljivost fiskalnog balansa kao i svi vi dobijeni rezultati na osnovu proizvodnog jaza, dobijenog i Kob – Daglasovom proizvodnom funkcijom i uz pomoć HP filtera, prikazani su u sledećim tabelama.

Tabela 26. Koeficijenti elastičnosti ciklično osetljivih prihoda i rashoda

	Elastičnost poreza/rashoda u odnosu na osnovicu	Elastičnost osnovice u odnosu na proizvodni jaz		Elastičnost poreza/rashoda u odnosu na proizvodni jaz		Učešće u ukupnim prihodima/rashodima	Ponderisane elastičnosti	
		HP filter	Proizvodna funkcija	HP filter	Proizvodna funkcija		HP filter	Proizvodna funkcija
Porezi na potrošnju	1,0000	1,0619	0,9903	1,0619	0,9903	0,4715	0,5007	0,4670
Porez na dohodak	1,1600	0,9187	1,0041	1,0657	1,1648	0,1513	0,1612	0,1762
Porez na dobit	1,0000	1,1531	0,9923	1,1531	0,9923	0,0361	0,0416	0,0358
Socijalni doprinosi	1,0000	0,9187	1,0041	0,9187	1,0041	0,3411	0,3133	0,3425
Rashodi za nezaposlene	1,0000	-1,3327	-1,1788	-1,3327	-1,1788	0,0140	-0,0187	-0,0165

Tabela 27. Koeficijent osetljivosti fiskalnog balansa

	Javni prihodi		Javni rashodi	
	HP filter	Proizvodna funkcija	HP filter	Proizvodna funkcija
Ukupna elastičnost	1,0169	1,0215	-0,0187	-0,0165
Učešće u BDP (prosek 2006-2011)	0,372		0,407	
Koef. osetljivosti javnih prihoda/rashoda u odnosu na proizvodni jaz	0,3783	0,3800	-0,008	-0,007
Koef. osetljivosti ukupnog fiskalnog balansa u odnosu na proizvodni jaz	0,386	0,387		

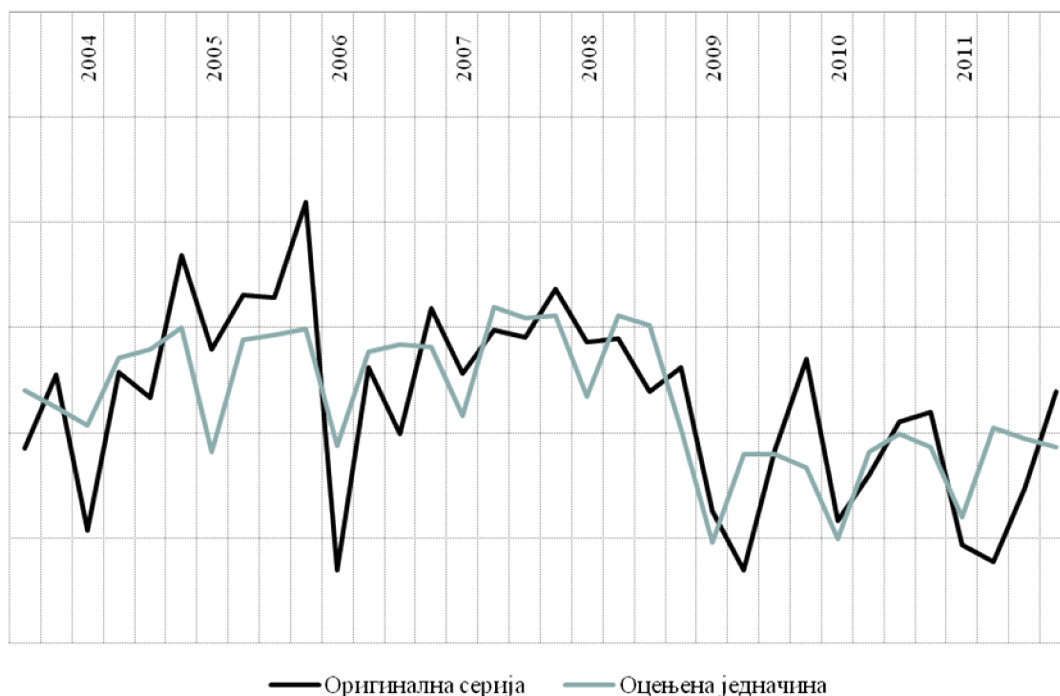
Primer ekonometrijske ocene elastičnosti poreza na potrošnju u odnosu na proizvodni jaz prikazan je sledećom jednačinom i rezultatima testiranja:

$$\log(Tc/Y_t^*) = a_0 + a_1 \log(Y_t/Y_t^*) + v0811 + seas1$$

Zavisna promenljiva	Nezavisne promenljive			
	Const.	$\log(Y_t/Y_t^*)$	Seas(1)	v0811
Ocena	-6,712	0,9903	-0,089	-0,086
t-statistika	-429,03	1,7030	-3,325	-3,526
Verovatnoća (p)	0,0000	0,093	0,0023	0,0014

Statistička svojstva modela: $R^2=0,4591$; $F=10,338$ ($p=0,000078$); $DW=1,9243$

Grafikon 22. Poređenje ekonometrijski ocenjene i originalne serije prihoda od poreza na potrošnju



Dobijeni rezultati i njihovo tumačenje u velikoj meri zavise od dužine korišćene serije u ekonometrijskoj oceni elastičnosti, od pouzdanosti statističkih podataka, postojanja strukturnih lomova u seriji, promena metodologije i obuhvata, kao i osobina samog modela. Opšta je ocena da dobijeni rezultati u najvećoj meri odgovaraju očekivanim i rezultatima iz međunarodne prakse, slede ekonomsku logiku i zadovoljavaju kriterijum pouzdanosti, ali je očekivano i da će se sa protekom vremena i korišćenjem dužih serija u budućnosti menjati.

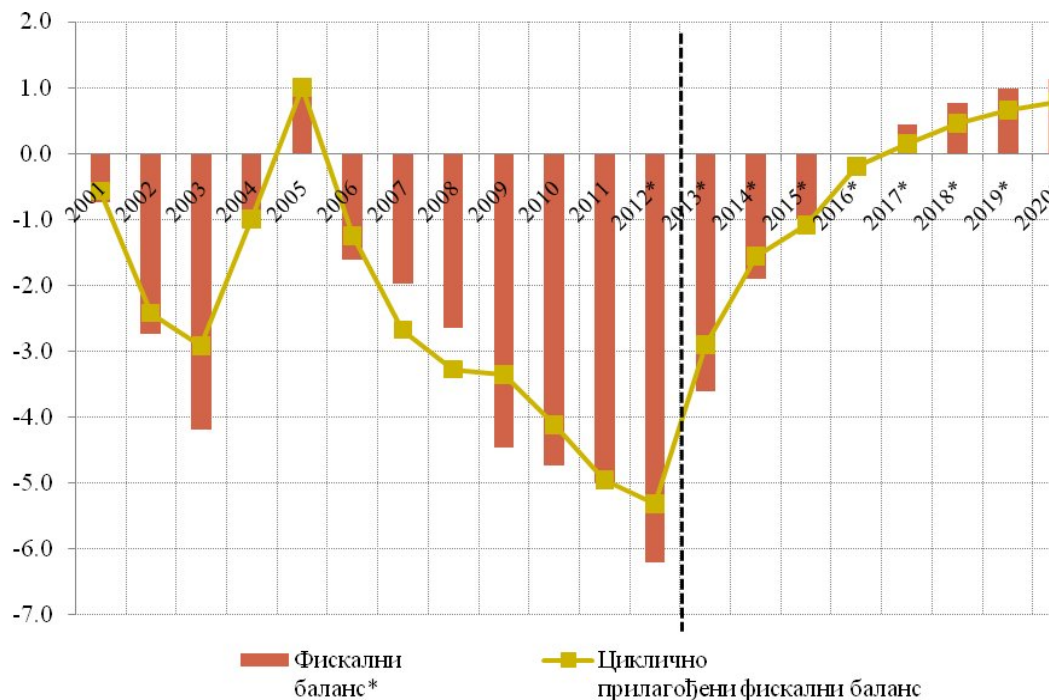
Tabela 28. Fiskalni balans i komponente za obračun ciklično prilagođenog balansa u periodu 2001-2020. godine, u % BDP

	Proizvodni jaz (Kob-Daglasova funkcija)	Fiskalni balans*	Ciklično prilagođeni fiskalni balans	Ciklični fiskalni balans	Karakter fiskalne politike (fiskalni impuls)
2001	-0,4	-0,7	-0,6	-0,2	/
2002	-0,8	-2,7	-2,4	-0,3	1,8
2003	-3,3	-4,2	-2,9	-1,3	0,5
2004	0,2	-0,9	-1,0	0,1	-1,9
2005	0,1	1,1	1,0	0,0	-2,0
2006	-0,9	-1,6	-1,3	-0,4	2,3
2007	1,8	-2,0	-2,7	0,7	1,4
2008	1,6	-2,6	-3,3	0,6	0,6
2009	-2,9	-4,5	-3,3	-1,1	0,1
2010	-1,6	-4,7	-4,1	-0,6	0,8

	Proizvodni jaz (Kob-Daglasova funkcija)	Fiskalni balans*	Ciklično prilagođeni fiskalni balans	Ciklični fiskalni balans	Karakter fiskalne politike (fiskalni impuls)
2011	-0,1	-5,0	-4,9	0,0	0,8
2012*	-2,3	-6,1	-5,3	-0,9	0,4
2013*	-1,8	-3,6	-2,9	-0,7	-2,4
2014*	-0,9	-1,9	-1,6	-0,3	-1,3
2015*	0,2	-1,0	-1,1	0,1	-0,5
2016*	0,5	0,0	-0,2	0,2	-0,9
2017*	0,8	0,4	0,2	0,3	-0,3
2018*	0,8	0,8	0,5	0,3	-0,3
2019*	0,8	1,0	0,7	0,3	-0,2
2020*	0,9	1,1	0,8	0,3	-0,1

* Za period od 2012-2020. godine prikazane su projektovane vrednosti.

Grafikon 23. Stvarni i ciklično prilagođeni fiskalni balans u periodu 2001-2020. godine, u % BDP



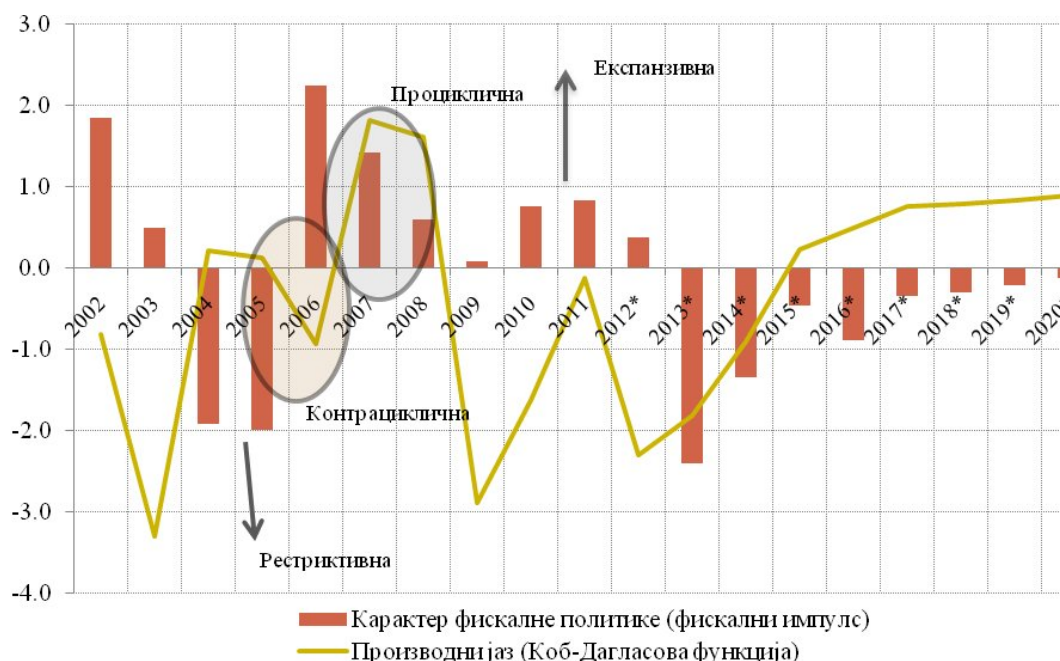
* Za period od 2012-2020 godine prikazane su projektovane vrednosti.

Na prethodnom grafikonu prikazan je stvarni fiskalni i ciklični prilagođeni fiskalni balans u periodu 2001. -2011. godine sa projekcijom za period od 2012 - 2020. godine. Posmatrajući poslednjih nekoliko godina, pozitivan efekat ciklusa vidljiv je u 2007. i 2008. godini gde je prisutan pozitivan proizvodni jaz. Dejstvo ciklusa je takvo da dovodi do fiskalnog balansa koji je manji nego što bi bio da je privreda bila na putanji potencijalnog rasta. Obrnuto, u periodu najizraženije krize 2009. i 2010. godine uticaj ciklusa je negativan, proizvodni jaz dostiže visoke negativne vrednosti, a stvarni fiskalni balans dostiže deficit u znatnoj meri viši nego ciklično prilagođeni.

U periodu od 2012. do 2014. godine stope rasta BDP se približavaju potencijalnim, proizvodni jaz se približava nuli, a 2014. godine ostvaruje pozitivnu

vrednost. Posledica pozitivnog dejstva ciklusa se ogleda u manjoj vrednosti stvarnog fiskalnog deficita u odnosu na ciklično prilagođeni fiskalni deficit.

Grafikon 24. Karakter i efekti fiskalne politike u periodu 2002-2020. godine



Kretanje ciklično prilagođenog deficita koristi se i kao indikator karaktera fiskalne politike. U tabeli 28. u poslednjoj koloni prikazan je fiskalni impuls dobijen kao razlika ciklično prilagođenog deficita u tekućoj i prethodnoj godini. Pri tome, pozitivan predznak označava ekspanzivnu, a negativan predznak restriktivnu karakter fiskalne politike.¹¹ Na gornjem grafikonu mogu se uočiti periodi ekspanzivne i restriktivne fiskalne politike, kao i veličina samog impulsa.

Kada se u analizu uključi i proizvodni jaz, može se doneti ocena efekata fiskalne politike u smislu njene procikličnosti ili kontracikličnosti. Procikličnu politiku karakteriše prisustvo ekspanzivne fiskalne politike u periodima rasta iznad potencijalnog (ili restriktivna politika u uslovima recesije), a obrnuto važi za kontracikličnu. Osnovni problem prociklične politike je u tome što ne omogućava automatskim stabilizatorima da funkcionišu. Kao rezultat, promene u rashodima prate kretanje BDP pre nego što su posledica planirane politike. U slučaju rasta iznad potencijalnog ciklična komponenta rasta prihoda se koristi za smanjenje poreza ili povećanje rashoda, pre nego u cilju smanjenja fiskalnog deficita.

Period kontraciklične politike prisutan je 2009. godine i tokom trajanja krize, jer je vođena relativno ekspanzivna fiskalna politika u uslovima rasta ispod potencijalnog. Ekonomska logika na prvi pogled nalaže ovakvo ponašanje bilo da je ono svesno ili je posledica strukture poreskog i sistema javnih rashoda. Kao posledica ekspanzivne politike koja za rezultat nema ubrzanje rasta, i kada se samo merama fiskalne politike ne mogu ukloniti fundamentalni razlozi za postojanje negativnog proizvodnog jaza i rasta (pada) koji je daleko ispod potencijalnog,

¹¹ Metodološki ispravno bilo bi u analizu uključiti ciklično prilagođeni primarni balans kao meru fiskalnog impulsa, međutim i na ovaj način stiže se objektivna slika karaktera i uticaja fiskalne politike. Postoje, naravno, različita ograničenja upotrebe ciklično prilagođenog deficita za ocenu efekata fiskalne politike u ovom smislu, pa treba biti obazriv u davanju konačne ocene.

produbljuju se i stvarni i ciklični prilagođeni balans, a javni dug ulazi u fazu ekspanzije.

Mere za fiskalnu konsolidaciju i smanjenje javnog duga, objašnjene u prethodnim poglavljima imaju za cilj pre svega smanjenje ciklično prilagođenog fiskalnog balansa jer se na taj način trajno menja struktura poreskog sistema, ali i izdašnost sistema rashoda. Mere kojima se oporezuje potrošnja ali sa druge strane smanjuje opterećenje privrede omogućuju snažno fiskalno prilagođavanje i smanjenje ciklično prilagođenog deficita. Istovremeno sa merama strukturnih promena i poboljšanja uslova poslovanja ostvaruje se ubrzanje rasta i njegovo približavanje potencijalnom nivou. Nakon 2015. godine ulazi se u zonu rasta iznad potencijalnog i javlja se pozitivan proizvodni jaz. U kombinaciji sa nastavkom restriktivne i u kasnijim periodima balansirane fiskalne politike, dolazi se do poželjnog oblika kontraklične fiskalne politike.

U kontekstu programa za smanjenje javnog duga, a kada se u analizu uključi ocena karaktera fiskalne politike, uočljivo je da se nivo fiskalnog prilagođavanja (restriktivnosti) polako smanjuje u periodu 2013 - 2015. godine. To je delom posledica ubrzanja realnog rasta i smanjenja proizvodnog jaza u posmatranom periodu, a delom efekata produženog delovanja mera na prihodnoj i rashodnoj strani. U 2016. godini negativni fiskalni impuls se na kratko povećava, što ukazuje da su u tom periodu neophodne dodatne mere na prihodnoj ili rashodnoj strani jer rast i pozitivan proizvodni jaz sami po sebi nisu dovoljni da stvarni fiskalni rezultat dovedu na željeni nivo. Nakon toga, u periodu 2017 - 2020. godina u uslovima produženog perioda ubrzanog rasta stepen restriktivnosti se ponovo smanjuje.

2.6. Ograničenje rashoda budžetskih korisnika

Zakonom o budžetskom sistemu 2010. godine uvedeni su trogodišnji okviri rashoda sa ciljem unapređenja budžetskog procesa i srednjoročnog planiranja. Time se povećava predvidivost javnih finansija za budžetske korisnike, ali i transparentnost celokupnog procesa planiranja. Uvođenje trogodišnjeg okvira rashoda, kroz jačanje fiskalne discipline, treba da spreči cikličnu ekspanziju javnih rashoda, odnosno procikličnu fiskalnu politiku.

Osnovni cilj fiskalne politike u narednom periodu je kretanje ka i u okvirima održivog nivoa deficita i duga, definisanih fiskalnim pravilima. Pri nepromenjenom fiskalnom kapacitetu održivi nivo deficita i, posledično, duga, može se postići samo smanjenjem javne potrošnje sektora države. Imajući u vidu da je granica javnog duga određena fiskalnim pravilima prekoračena javila se potreba za srednjoročnim programom fiskalnog prilagođavanja kako bi se obezbedila održivost deficita i duga. Kredibilan program fiskalne konsolidacije u srednjem roku podrazumeva donošenje sistemskih mera kako na prihodnoj tako i na rashodnoj strani konsolidovanog budžeta sektora države.

Na osnovu srednjoročnih makroekonomskih projekcija i ciljanog fiskalnog deficita za 2013, 2014. i 2015. godinu Ministarstvo finansija i privrede dalo je projekciju rashoda po budžetskim korisnicima za srednjoročni period.

Prilikom planiranja limita rashoda za svakog budžetskog korisnika, pošlo se od važeće organizacione i funkcionalne strukture, kao i nadležnosti korisnika prema Zakonu o ministarstvima.

Da bi se budžetski proces vratio u rokove propisane Zakonom o budžetskom sistemu, izrada Fiskalne strategije i Predloga zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu tekla je paralelno. Iz tog razloga ograničenja rashoda budžetskih korisnika u 2013. godini odgovaraju rashodima i izdacima datim u Predlogu zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu.

Ograničenjima rashoda obuhvaćeni su rashodi i izdaci korisnika koji se finansiraju iz budžetskih prihoda, domaćeg i stranog projektnog zaduživanja. Ukupna ograničenja projektnog zaduživanja predviđena su u iznosima od 17 mlrd dinara, 18,3 mlrd dinara i 23,1 mlrd dinara u 2013, 2014. i 2015. godini respektivno.

Kako povećanje rashoda na navedenim izvorima finansiranja utiče na povećanje fiskalnog deficita, u cilju održavanja agregatne fiskalne discipline dodatni prostor za finansiranje projektnih zajmova iz domaćih i inostranih izvora, moguć je jedino ukoliko se ostvare uštede na ostalim rashodima finansiranim budžetskim prihodima.

Tabela 29. Ograničenja ukupnih rashoda budžetskih korisnika

u dinarima

Razdeo	Korisnici	2013	2014	2015
1	Narodna skupština	2.279.927.000	2.370.838.000	2.450.463.000
2	Predsednik republike	244.723.000	253.093.000	262.182.000
3	Vlada	8.620.587.000	8.843.387.000	9.132.734.000
4	Ustavni sud	298.200.000	317.308.000	337.887.000
5	Visoki savet sudstva	114.651.000	120.947.000	127.705.000
6	Sudovi	14.897.644.000	15.857.048.000	16.898.001.000
7	Državno veće tužilaca	67.368.000	71.063.000	75.069.000
8	Javna tužilaštva	3.478.923.000	3.705.241.000	3.950.307.000
9	Republičko javno pravobranilaštvo	231.449.000	245.701.000	261.081.000
10	Zaštitnik građana	163.824.000	172.687.000	182.210.000
11	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	145.444.000	153.508.000	162.181.000
12	Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	89.346.000	92.468.000	95.721.000
13	Državna revizorska institucija	529.622.000	562.762.000	598.274.000
14	Fiskalni savet	38.463.000	39.841.000	41.335.000
15	Ministarstvo unutrašnjih poslova	72.411.603.000	76.603.058.000	80.269.068.000
16	Ministarstvo finansija i privrede	446.105.136.000	437.290.020.000	437.280.937.000
17	Ministarstvo spoljnih poslova	6.849.134.000	7.164.163.000	7.493.850.000
18	Ministarstvo odbrane	58.661.039.000	61.413.044.000	64.223.489.000
19	Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave	10.827.821.000	11.223.135.000	12.072.916.000
20	Ministarstvo saobraćaja	25.241.703.000	26.553.036.000	26.910.523.000
21	Ministarstvo građevinarstva i urbanizma	1.716.143.000	1.733.680.000	1.743.065.000
22	Ministarstvo pravde i državne uprave	11.267.556.000	11.808.462.000	12.303.110.000
23	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	47.604.882.000	54.292.704.000	55.302.930.000
24	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	150.805.832.000	158.916.765.000	167.046.372.000
25	Ministarstvo zdravlja	9.838.181.000	10.067.113.000	10.589.898.000
26	Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	8.503.964.000	8.517.050.000	8.658.780.000
27	Ministarstvo kulture i informisanja	5.755.421.000	5.900.551.000	6.102.206.000
28	Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja	631.741.000	637.445.000	646.012.000
29	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike	134.936.127.000	135.557.828.000	140.898.990.000
30	Ministarstvo omladine i sporta	4.677.359.000	4.779.810.000	4.892.442.000
31	Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija	3.076.415.000	3.161.836.000	3.215.421.000
32	Bezbednosno - informativna agencija	4.758.852.000	5.008.924.000	5.257.546.000
33	Republički sekretarijat za zakonodavstvo	84.236.000	89.783.000	95.797.000
34	Republički zavod za statistiku	1.261.687.000	937.885.000	981.474.000
35	Republički hidrometeorološki zavod	971.217.000	1.019.681.000	1.068.761.000
36	Republički geodetski zavod	4.350.206.000	4.564.473.000	4.794.625.000
37	Republički seizmološki zavod	34.488.000	36.469.000	38.580.000
38	Republička direkcija za imovinu Republike Srbije	263.174.000	273.876.000	284.405.000
39	Centar za razminiranje	18.769.000	19.770.000	20.853.000
40	Zavod za intelektualnu svojinu	163.290.000	172.400.000	181.926.000
41	Direkcija za vodne puteve	214.788.000	223.111.000	231.686.000

Razdeo	Korisnici	2013	2014	2015
42	Zavod za socijalno osiguranje	26.215.000	27.586.000	29.068.000
43	Srpska akademija nauka i umetnosti	435.519.000	495.660.000	523.591.000
44	Uprava za javne nabavke	60.338.000	63.353.000	66.597.000
45	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	111.315.000	116.946.000	122.955.000
46	Geološki zavod Srbije	252.000.000	265.530.000	279.763.000
47	Komesarijat za izbeglice	1.620.524.000	1.699.094.000	1.780.407.000
48	Agencija za borbu protiv korupcije	191.492.000	200.741.000	210.642.000
49	Direkcija za železnice	66.814.000	70.335.000	74.137.000
50	Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova	17.621.000	18.404.000	19.254.000
51	Uprava za zajedničke poslove republičkih organa	3.791.216.000	4.677.864.000	4.778.882.000
52	Upravni okruzi	466.378.000	489.718.000	514.207.000
53	Republička direkcija za robne rezerve	5.084.832.000	5.205.515.000	5.145.254.000
Ukupno		1.054.355.199.000	1.074.102.710.000	1.100.725.569.000

Izvor: MFP

III. STRATEGIJA UPRAVLJANJA JAVNIM DUGOM OD 2013 DO 2015. GODINE

Prema Zakonu o javnom dugu („Službeni glasnik RS”, br. 61/05, 107/09 i 78/11), kao pravnom osnovu zaduživanja Republike Srbije, javni dug jeste¹²:

- 1) dug Republike koji nastaje po osnovu ugovora koji zaključi Republika,
- 2) dug Republike po osnovu hartija od vrednosti,
- 3) dug Republike po osnovu ugovora, odnosno sporazuma kojim su reprogramirane obaveze koje je Republika preuzela po ranije zaključenim ugovorima, kao i emitovanim hartijama po posebnim zakonima,
- 4) dug Republike koji nastaje po osnovu date garancije Republike, ili po osnovu neposrednog preuzimanja obaveza u svojstvu dužnika za isplatu duga po osnovu date garancije, odnosno po osnovu kontragarancije koju daje Republika,
- 5) dug lokalne vlasti, kao i pravnih lica čiji je osnivač Republika, a za koje je Republika dala garanciju.

Zakonom je dozvoljeno zaduživanje u zemlji i inostranstvu, odnosno na domaćem i inostranom tržištu. 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. Republika shodno članu 9. Zakona o Agenciji za osiguranje depozita se može zadužiti i za pokriće potencijalnih gubitaka kod komercijalnih banaka („Službeni glasnik RS”, br. 61/05, 116/08 i 91/10).

Članom 13. Zakona o javnom dugu, naznačeno je da javni dug predstavlja безусловnu i neopozivu obavezu Republike u odnosu na otplatu glavnice, kamate i ostalih pripadajućih troškova. Otplata javnog duga ima stalnu aproprijaciju u budžetu Republike i prioritet u isplati u odnosu na ostale javne rashode utvrđene zakonom kojima se uređuje budžet Republike.

Zakonom o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS”, br. 54/09 i 73/10) definisana su opšta fiskalna pravila, prema kojima dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ova odredba Zakona je pozitivno prihvaćena od strane međunarodnih finansijskih institucija, jer je Republika Srbija na relativno niskom nivou BDP ograničila javni dug. Bitno je napomenuti da prema kriterijumima Mاستrihta, dug opšte države uključuje dug lokalnih vlasti, ali ne i garancije izdate od strane države u ukupnom iznosu. Ukoliko bi se primenila takva metodologija, stanje javnog duga Republike Srbije bi bilo na nižem nivou nego što je to po metodologiji, koja se trenutno primenjuje. Prema istom zakonu definisano je, ukoliko javni dug pređe 45% BDP, da je Vlada u obavezi da usvoji i primeni mere za vraćanje javnog duga u zakonom definisani okvir.

Zakonom o javnom dugu je osnovana Uprava za javni dug, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i privrede i definisane njene nadležnosti i organizacija u cilju evidentiranja i upravljanja javnim dugom Republike Srbije.

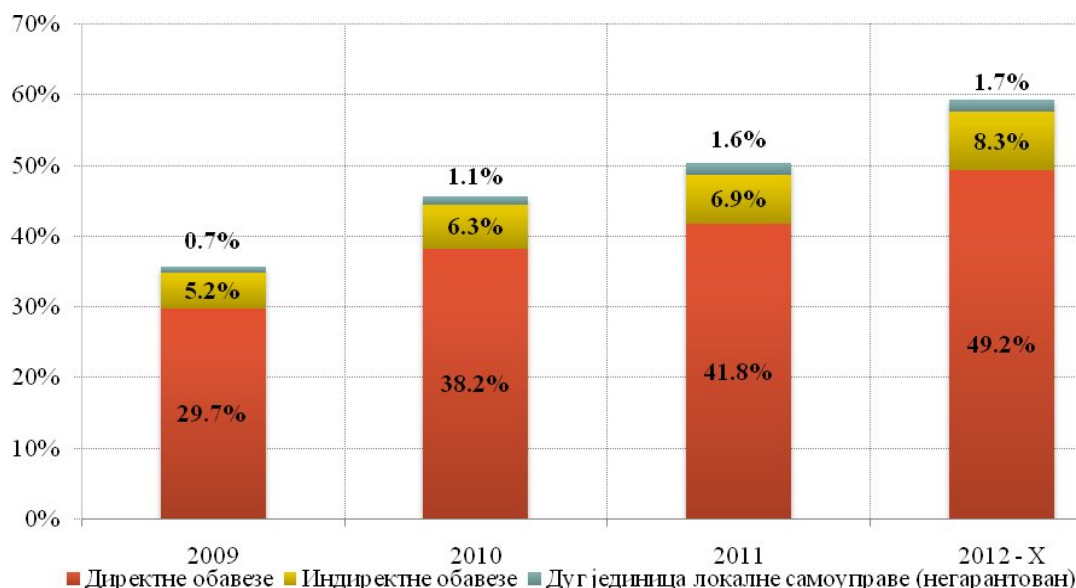
1. Stanje i struktura javnog duga u periodu 2008-2011. godina

¹² Za potrebe sastavljanja ove Strategije, na stanje javnog duga centralne države (metodologija koju definiše Zakon o javnom dugu) dodate su i negarantovane obaveze jedinica lokalne samouprave.

Prema evidenciji koju vodi Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, odnosno Uprava za javni dug, javni dug Republike Srbije čine sve direktne obaveze Republike po osnovu zaduživanja, kao i garancije izdate od Republike za zaduživanje javnih preduzeća i lokalnih vlasti. Javni dug Republike Srbije se deli na direktne i indirektne obaveze, odnosno na obaveze u ime i za račun Republike i obaveze koje proizilaze iz garancija, koje su emitovane od strane Republike, a u korist drugih pravnih lica. Dalje se direktne i indirektne obaveze dele na unutrašnji dug i spoljni dug u zavisnosti od toga da li su obaveze nastale zaduživanjem na domaćem ili inostranom tržištu¹³.

Na kraju 2000. godine, ukupan javni dug Republike Srbije je bio 169,3% BDP. Kao posledica porasta bruto domaćeg proizvoda, urednog servisiranja javnog duga, smanjenja budžetskog deficita, otpisa dela dugova preko Pariskog i Londonskog kluba, kao i drugih faktora, odnos javni dug-BDP se spustio na 28,4% u 2008. godini. Usled negativnih efekata svetske ekonomske krize na domaću privredu, Republika Srbija je povećala zaduživanje u cilju finansiranja budžetskog deficita u periodu 2009-2012. godine. Kretanje učešća javnog duga Republike Srbije u BDP, u periodu od 2009-31.10.2012. godine, je prikazano na sledećem grafikonu:

Grafikon 25. Učešće javnog dug u BDP, u %



Porast budžetskog deficita, nizak realni rast BDP i deprecijacija dinara u odnosu na ino-valute, u kojima je denominovan srpski javni dug, doveli su do povećanja nivoa javnog duga u poslednje četiri godine, čime je probijena granica predviđena Zakonom o budžetskom sistemu. Na kraju 2011. godine, ukupan javni dug Republike Srbije iznosio je 1.598,1¹⁴ mlrd dinara, što je porast u odnosu na kraj 2010. godine kada je iznosio 1.313,2 mlrd dinara. Javni dug na kraju 2011. godine iznosio je 50,3% BDP.

Unutrašnji javni dug se značajno povećao u 2011. godini u odnosu na 2010. godinu, sa 525,2 mlrd dinara na 644,3 mlrd dinara. Spoljni javni dug se uvećao sa 788,0 na 953,8 mlrd dinara tokom 2011. godine. Direktne obaveze Republike Srbije su u 2010. godini iznosile 1.101,8 mlrd dinara, da bi u sledećoj godini porasle na

¹³ Za potrebe sastavljanja ove Strategije, na stanje javnog duga centralne države (metodologija koju definiše Zakon o javnom dugu) dodate su i negarantovane obaveze jedinica lokalne vlasti.

¹⁴ Uključujući i negarantovani dug jedinica lokalne vlasti. Ova komponenta javnog duga opšte države je povećana sa 30,7 mlrd dinara u 2010. godini na 51,1 mlrd dinara u 2011. godini.

1.326,3 mlrd dinara. Sa druge strane, porasle su i indirektne obaveze sa 180,7 mlrd dinara u 2010. godini na 220,7 mlrd dinara u 2011. godini.

Na kraju oktobra 2012. godine, ukupno stanje javnog duga je iznosilo 1.936,0 mlrd dinara, odnosno 59,2 % BDP. Od toga se na direktne obaveze odnosilo 1.608,6 mlrd dinara, a na indirektne obaveze 271,0 mlrd i 56,4 mlrd dinara na negarantovani dug jedinica lokalne vlasti. Domaće direktne obaveze su iznosile 697,8 mlrd dinara, a spoljne direktne obaveze 910,8 mlrd dinara. Kod indirektnih obaveza, unutrašnji dug je bio 67,4 mlrd dinara, a spoljni 203,6 mlrd dinara. Kada se ukupan javni dug podeli na unutrašnji i spoljni javni dug, iznosi su bili 801,1 mlrd dinara i 1.134,9 mlrd dinara, respektivno.

Tabela 30 prikazuje stanje unutrašnjeg i spoljnog duga (apsolutno i relativno) na kraju godine, u periodu 2009 - oktobar 2012. godine. Pored toga, dati su i podaci o učešću unutrašnjeg i spoljnog duga u BDP. Tabela 31 prikazuje apsolutno stanje i relativno učešće u BDP direktnih i indirektnih obaveza Republike Srbije:

Tabela 30. Unutrašnji i spoljni javni dug u periodu 2009-31.10.2012. godine

	2009	2010	2011	2012/X
	<i>u mlrd dinara</i>			
Javni dug	962,8	1.313,2	1.598,1	1.936,0
Unutrašnji javni dug	405,5	525,2	644,3	801,1
Spoljni javni dug	557,3	788,0	953,8	1.134,9
<i>Od čega centralni nivo vlasti:</i>	<i>944,4</i>	<i>1.282,5</i>	<i>1.547,0</i>	<i>1.879,6</i>
Unutrašnji javni dug	401,3	518,2	624,9	765,2
Spoljni javni dug	543,1	764,3	922,1	1.114,4
	<i>u % BDP</i>			
Javni dug	35,5	45,6	50,3	59,2
Unutrašnji javni dug	15,0	18,3	20,2	24,5
Spoljni javni dug	20,5	27,3	30,1	34,7
<i>Od čega centralni nivo vlasti:</i>	<i>34,8</i>	<i>44,5</i>	<i>48,7</i>	<i>57,5</i>
Unutrašnji javni dug	14,8	18,0	19,6	23,4
Spoljni javni dug	20,0	26,5	29,1	34,1

Tabela 31. Direktne i indirektne obaveze u periodu 2009-31.10.2012. godine

	2009	2010	2011	2012/H
	<i>u mlrd dinara</i>			
Javni dug	962,8	1.313,2	1.598,1	1.936,0
<i>Direktne obaveze, od kojih:</i>	<i>810,9</i>	<i>1.101,8</i>	<i>1.326,3</i>	<i>1.608,6</i>
Unutrašnji javni dug	388,4	482,3	568,9	697,8
Spoljni javni dug	422,5	619,5	757,4	910,8
<i>Indirektne obaveze, od kojih:</i>	<i>133,5</i>	<i>180,7</i>	<i>220,7</i>	<i>271,0</i>
Unutrašnji javni dug	12,9	35,9	56,0	67,4
Spoljni javni dug	120,6	144,8	164,7	203,6
<i>Obaveze jedinica lokalne vlasti (za koje nije izdata državna garancija)</i>	<i>18,4</i>	<i>30,7</i>	<i>51,1</i>	<i>56,4</i>
Unutrašnji javni dug	4,2	7,0	19,4	35,9
Spoljni javni dug	14,2	23,7	31,7	20,5
	<i>u % BDP</i>			
Javni dug	35,5	45,6	50,3	59,2
<i>Direktne obaveze, od kojih:</i>	<i>29,9</i>	<i>38,2</i>	<i>41,8</i>	<i>49,2</i>
Unutrašnji javni dug	14,3	16,7	17,9	21,3
Spoljni javni dug	15,6	21,5	23,9	27,9
<i>Indirektne obaveze, od kojih:</i>	<i>4,9</i>	<i>6,3</i>	<i>6,9</i>	<i>8,3</i>
Unutrašnji javni dug	0,5	1,3	1,7	2,1
Spoljni javni dug	4,4	5,0	5,2	6,2
<i>Obaveze jedinica lokalne vlasti</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>
Unutrašnji javni dug	0,2	0,3	0,6	1,1
Spoljni javni dug	0,5	0,8	1,0	0,6

Važno je napomenuti da javni dug Srbije ne uključuje obaveze po osnovu restitucije. Plaćanje obaveza po ovom osnovu počinje 2015. godine. Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju („Službeni glasnik RS”, broj 72/11) određuje rokove, uslove, metode i procedure, koje će primenjivati Agencija za restituciju prilikom vraćanja imovine, nacionalizovane posle Drugog svetskog rata. Imovina će biti vraćena u naturi, a u slučaju da to nije moguće, nadoknada će biti izvršena u državnim obveznicama i gotovini. Ukupan iznos obeštećenja ne sme da ugrozi makroekonomsku stabilnost i privredni rast Republike Srbije, te je za ove namene opredeljen iznos do dve mlrd evra, uvećan za zbir pripadajućih kamata za sve korisnike obeštećenja, obračunatih po kamatnoj stopi od 2% godišnje, za period od 1. januara 2015. godine do rokova dospeća utvrđenih ovim zakonom. Rok dospeća ovih obveznica biće petnaest godina sa godišnjom isplatom u ratama, počevši od 2015. godine. U određenim slučajevima biće isplaćena akontacija obeštećenja u novcu, u iznosu do najviše 10.000 evra.

Unutrašnji javni dug

Prema Zakonu o javnom dugu, unutrašnji javni dug obuhvata direktne i indirektne obaveze, koje prema domaćim investitorima i zajmodavcima ima Republika Srbija. Na dan 31. oktobra 2012. godine, unutrašnji javni dug iznosio je 697,8 mlrd dinara direktnih obaveza i 67,4 mlrd dinara indirektnih obaveza. Ukupan unutrašnji javni dug Republike Srbije koji uključuje i negarantovane obaveze jedinica lokalne vlasti (35,9 mlrd dinara) iznosio je 801,1 mlrd dinara.

Tabela 32 prikazuje strukturu unutrašnjeg javnog duga Republike Srbije na dan 31. decembra po godinama od 2009. do 2011. i na dan 31. oktobra 2012. godine:

Tabela 32. Struktura unutrašnjeg javnog duga u periodu 2009-31.10.2012. godine

	2009	2010	2011	2012/VIII
	<i>u mlrd dinara</i>			
Unutrašnji javni dug	405,5	525,2	644,3	801,1
Državne hartije od vrednosti, od kojih:	363,8	430,8	526,2	650,3
<i>Državni zapisi i državne obveznice</i>	<i>100,7</i>	<i>178,2</i>	<i>302</i>	<i>437,1</i>
<i>Obveznice stare devizne štednje</i>	<i>251,6</i>	<i>251,8</i>	<i>223,4</i>	<i>212,3</i>
<i>Dugoročne hartije od vrednosti (dug prema NBS)</i>	<i>10,7</i>	-	-	-
<i>Zajam za privredni preporod</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>
Ostalo	37,5	87,4	98,7	114,9
Negarantovane obaveze jedinica lokalne vlasti	4,2	7,0	19,4	35,9

Vlada je prvi put emitovala hartije od vrednosti u 2003. godini ročnosti tri i šest meseci. Usled velikog priliva po osnovu privatizacionih prihoda u periodu 2005-2008. godina i relativno balansirano primarnog fiskalnog rezultata država, u ovom periodu, nije emitovala hartije od vrednosti, te je stoga iznos državnih hartija od vrednosti bio relativno nizak na kraju 2008. godine. U poslednje četiri godine emitovane su hartije od vrednosti različite ročnosti i kreirana dinarska kriva prinosa za ročnosti od tri meseca do pet godina. Tabela 33 pokazuje stanje državnih hartija od vrednosti na kraju 2009. godine, 2010. godine, 2011. godine i na 31. oktobar 2012. godine:

Tabela 33. Stanje duga po instrumentima državnih hartija od vrednosti (2009-31.10.2012. godine)

Vrste instrumenata	2009		2010		2011		2012/H	
	%	Nominalno u mlrd dinara	%	Nominalno u mlrd dinara	%	Nominalno u mlrd dinara	%	Nominalno u mlrd dinara
Državni zapisi 3M	25,8	26,0	12,1	21,5	1,3	4,0	1,0	4,2
Državni zapisi 6M	56,6	57,0	30,9	55,1	9,0	27,1	4,6	20,1

Državni zapisi 6M indeksirani u EUR	-	-	11,8	21,0	-	-	-	-
Državni zapisi 12M	17,6	17,7	34,0	60,6	3,3	10,0	-	-
Državni zapisi 53W	-	-	-	-	28,1	84,8	19,0	83,1
Državni zapisi 53W EUR	-	-	-	-	6,9	20,9	5,3	23,2
Državni zapisi 18M	-	-	8,4	15,0	21,2	64,1	16,2	70,6
Državni zapisi 18M EUR	-	-	-	-	5,2	15,7	9,1	39,6
Državni zapisi 24M	-	-	2,8	5,0	13,3	39,9	14,2	61,9
Državna obveznica 2G amortizaciona	-	-	-	-	-	-	1,5	6,7
Državnih obveznica 2G EUR	-	-	-	-	-	0,0	2,9	12,7
Državnih obveznica 3G	-	-	-	-	4,7	14,2	16,5	72,3
Državna obveznica 3G inflaciono indeksirana	-	-	-	-	-	-	2,6	11,5
Državnih obveznica 3G EUR	-	-	-	-	2,0	6,2	1,5	6,7
Državnih obveznica 5G	-	-	-	-	-	-	0,7	3,2
Državnih obveznica 10G inflaciono indeksirana	-	-	-	-	-	-	1,1	5,0
Državnih obveznica 15G EUR	-	-	-	-	5,0	15,1	3,8	16,3
Ukupno	100	100,7	100	178,2	100	302,0	100,0	437,1

Početkom 2009. godine, a u cilju finansiranja budžetskog deficita, Vlada je izdala državne zapise sa rokom dospeća od tri meseca, nakon čega je usledilo izdavanje sa rokom dospeća od šest i dvanaest meseci. Ukupna tržišna vrednost izdatih zapisa bila je 202,8 mlrd dinara u toj godini, a stanje duga po osnovu državnih zapisa je na kraju 2009. godine iznosilo 100,7 mlrd dinara.

Tokom 2010. godine, dug po osnovu državnih hartija od vrednosti se povećao i iznosio je 178,2 mlrd dinara, na kraju te godine. U cilju razvijanja domaćeg tržišta kapitala, Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug izdavala je prve osamnaestomesečne i dvadesetčetvoromesečne državne zapise u martu 2010. godine. U februaru 2011. godine Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava za javni dug izdala je petnaestogodišnju kuponsku obveznicu denominovanu u evrima, kao i pedesettronedeljni evro državni zapis, a u martu 2011. godine prvi put je izdata dinarska kuponska obveznica sa rokom dospeća od tri godine. U junu 2011. godine je emitovana na domaćem tržištu prvi put trogodišnja obveznica sa kuponom denominovana u evrima, dok je u julu 2011. godine emitovan državni zapis sa rokom dospeća od osamnaest meseci u evrima.

Na kraju 2011. godine dug po osnovu državnih dinarskih hartija od vrednosti iznosio je 244,1 mlrd dinara, a po osnovu evro denominovanih državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu iznosio je 57,9 mlrd dinara.

Tokom 2012. godine, u cilju produženja ročnosti državnih hartija od vrednosti i povećanja učešća dinarskog javnog duga, nastavljeno je sa uvođenjem novih dugoročnijih instrumenata u dinarima. Petogodišnja dinarska obveznica sa kuponom 10% prvi put je emitovana dana 24. januara 2012. godine u obimu od 2,7 mlrd dinara, dok je drugi put ova obveznica emitovana 29. maja 2012. godine u obimu od 520 mil. dinara.

U cilju diversifikacije duga dana 1. avgusta 2012. godine emitovana je dvogodišnja amortizaciona obveznica sa kuponom vezanima za referentnu kamatnu stopu Narodne banke Srbije.

Na dan 31. oktobra 2012. godine dug po osnovu dinarskih državnih hartija od vrednosti iznosio je 338,6 mlrd dinara, dok je po osnovu evro denominovanih državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu iznosio 98,5 mlrd dinara.

Spoljni javni dug

Prema Zakonu o javnom dugu, spoljni javni dug obuhvata direktne i indirektnе obaveze prema stranim investitorima i kreditorima. Sledeća tabela prikazuje strukturu

spoljnog javnog duga Republike Srbije na kraju 2009, 2010, 2011. godine i na dan 31. oktobra 2012. godine:

Tabela 34. Struktura spoljnog javnog duga u periodu 2009-2012. godina

	2009	2010	2011	2012/H
	<i>u mlrd dinara</i>			
Multilateralni poverioci, od kojih:	407,4	536,2	543,2	589,7
Pariski klub	153,8	170,6	165,5	169,1
IBRD	118,7	143,3	150,4	165,0
EIB	15,2	38,8	42,3	60,3
Londonski klub	71,8	79,6	75,4	75,2
IDA	44,5	53,1	55,4	60,5
MMF	-	47,4	48,1	52,2
EBRD	-	-	1,3	2,3
CEB	3,4	3,4	4,8	5,1
Drugi	-	-	-	-
Bilateralni poverioci, od kojih:	14,7	63,2	85,1	98,0
Italija	3,2	3,5	4,8	4,9
EU	4,7	5,2	15,6	16,9
Kina	6,8	8,9	13,6	21,9
Rusija	-	15,9	16,2	16,2
Francuska	-	-	0,4	0,9
Libija	-	-	4,1	4,3
Drugi	-	29,8	30,4	32,9
Druga zaduženost	0,4	20,1	129,1	223,1
Od čega Evroobveznica 2021	-	-	80,9	174,8
Garantovan spoljni dug	120,6	144,8	164,7	203,6
Obaveze jedinica lokalne vlasti	14,2	23,7	31,7	20,5
Ukupan spoljni javni dug	557,3	788,0	953,8	1.134,9

Krajem 2011. godine, dug prema multilateralnim poveriocima iznosio je 5,2 mlrd evra (543,2 mlrd dinara), odnosno 35,1% ukupnog javnog duga, u odnosu na 5,1 mlrd evra (536,2 mlrd dinara) odnosno 41,8% ukupnog javnog duga u 2010. godini. Dug prema poveriocima Pariskog kluba na kraju 2011. godine iznosio je 1,6 mlrd evra (165,5 mlrd dinara) ili 10,7% ukupnog javnog duga, u odnosu na 1,6 mlrd evra (170,6 mlrd dinara) ili 13,3% ukupnog javnog duga u 2010. godini. Dug prema Londonskom klubu poverilaca iznosio je na kraju 2011. godine 720,4 miliona evra (75,4 mlrd dinara) odnosno 4,9% ukupnog javnog duga, u odnosu na 748 miliona evra (79,6 mlrd dinara) ili 6,2% ukupnog javnog duga u 2010. godini.

Na dan 31. oktobra 2012. godine, dug prema poveriocima Pariskog kluba iznosio je 1,49 mlrd evra (169,1 mlrd dinara). IBRD krediti iznosili su 1,46 mlrd evra (165,0 mlrd dinara), dug prema Londonskom klubu poverilaca iznosio je 0,66 mlrd evra (75,2 mlrd dinara), bilateralni krediti iznosili su 0,86 mlrd evra (98,0 mlrd dinara). IDA krediti iznosili su 0,53 mlrd evra (60,5 mlrd dinara), kredit MMF iznosio je 0,46 mlrd evra (52,2 mlrd dinara) i krediti EIB su iznosili 0,53 mlrd evra (60,3 mlrd dinara).

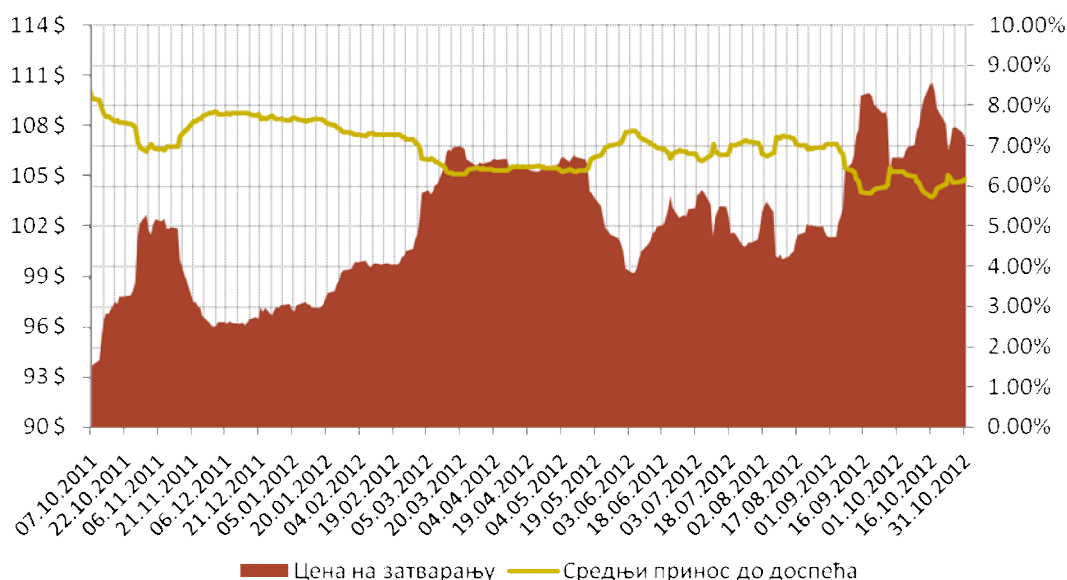
U septembru 2011. godine Republika Srbija je prvi put emitovala evroobveznicu na međunarodnom finansijskom tržištu nominalne vrednosti 1 mlrd američkih dolara. Uslovi pod kojima je emitovana ova obveznica su kupon 7,25% i stopa prinosa do roka dospeća 7,5%. Spred u momentu emitovanja u odnosu na američku benčmark obveznicu bio je 561 bazični poen, a cena obveznice od perioda emitovanja do kraja novembra 2011. godine kretala se u rasponu od 90 do 102. Investicioni fondovi iz SAD su kupili preko dve trećine primarne emisije ove hartije od vrednosti. Ovom emisijom Srbija je stekla likvidnu obveznicu koja će u narednom periodu služiti kao benčmark za buduće emisije evroobveznica na međunarodnom finansijskom tržištu.

U prvih deset meseci 2012. godine, cena se kretala u rasponu od 96,9 do 110,5 dolara, a stope prinosa od 5,73% do 7,71%.

Tokom septembra, stope prinosa na prvu srpsku evroobveznicu dostigle su istorijski minimum, te je Ministarstvo finansija i privrede odlučilo da je u cilju finansiranja budžetskih izdataka do kraja godine svrsishodno izdati evroobveznicu. Dana 28. septembra 2012. godine Srbija je po drugi put izašla na međunarodno finansijsko tržište i uspešno reotvorila emisiju Srbija 2021. Obim reotvaranja je iznosio 1 milijardu američkih dolara, sa stopom prinosa 6,625%. Cena obveznice je dostigla na reotvaranju 104,179 dolara, čime je tap emisija izdata sa premijom.

Uprkos snižavanju kreditnog rejtinga od strane kreditne agencije Standard and Poors sa BB na BB- sa negativnim izgledima u avgustu mesecu, kao i ocenom od strane agencije Fitch da će izgledi Srbije u narednom periodu biti negativni, Srbija je uspeła da emituje hartiju od vrednosti sa prinomom, koji je bolji od prinosa, koji su ostvarivale pojedine zemlje u regionu sa boljim kreditnim rejtingom.

Grafikon 26. Kretanje cene i prinosa Evroobveznice 2021 Republike Srbije u periodu od emitovanja do 31.10.2012. godine



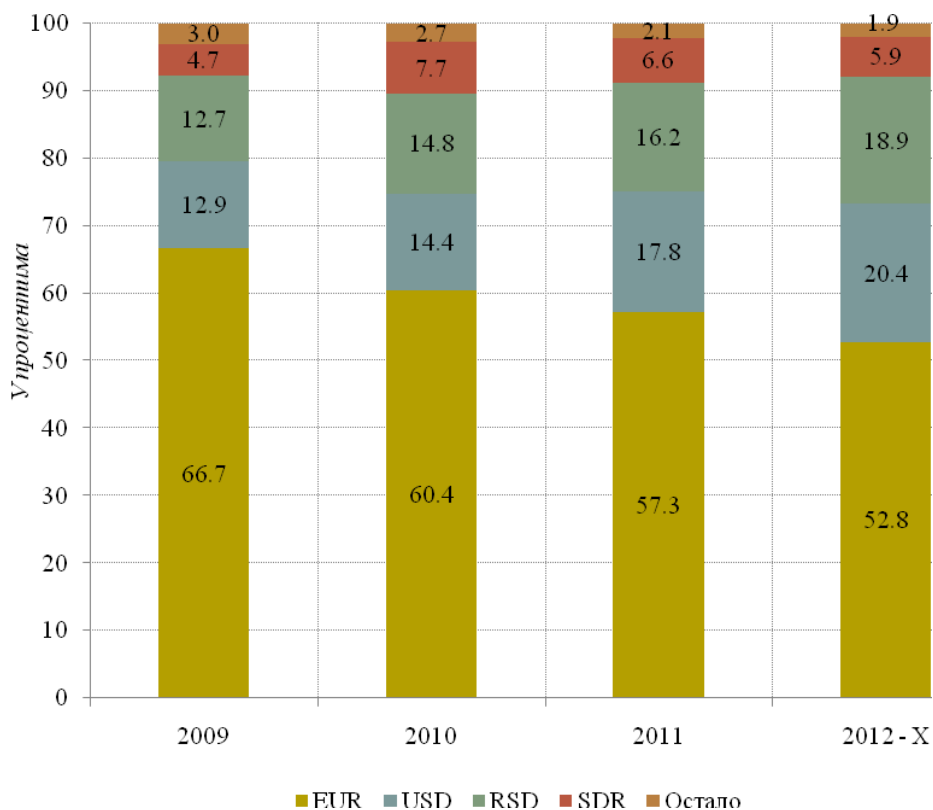
Valutna struktura javnog duga Republike Srbije u periodu 2009-2012. godina

Na kraju 2009. godine preko 66% javnog duga Republike Srbije je bilo denominovano u evrima, zatim su najzastupljeniji bili američki dolari 12,9%, a učešće domaće valute je iznosilo 12,7%. Kako bi se finansirao budžetski deficit 2011. godini intenzivirane su emisije dinarskih hartija od vrednosti što je povećalo učešće javnog duga u dinarima na oko 16,2% na kraju 2011. godine. Na kraju oktobra 2012. godine dinarski dug činio je skoro 18,9% javnog duga Republike Srbije.

Tabela 35. Valutna struktura javnog duga u periodu 2009 – oktobar 2012. godine

	2009		2010		2011		2012/H	
	(mlrd RSD)	%	(mlrd RSD)	%	(mlrd RSD)	%	(mlrd RSD)	%
Specijalna prava vučenja	45,0	4,7	101,4	7,7	104,6	6,6	114,5	5,9
EUR	642,3	66,7	793,0	60,4	915,0	57,3	1.022,6	52,8
USD	124,5	12,9	188,7	14,4	284,9	17,8	395,7	20,4
CHF	18,6	1,9	22,8	1,7	21,5	1,3	24,2	1,3
RSD	121,9	12,7	194,3	14,8	258,9	16,2	365,6	18,9
Drugi	10,5	1,1	13,0	1,0	13,2	0,8	13,4	0,7
Ukupno	962,8	100	1.313,2	100	1.598,1	100	1.936,0	100,0

Grafikon 27. Valutna struktura javnog duga u periodu 2009– oktobar 2012. godine

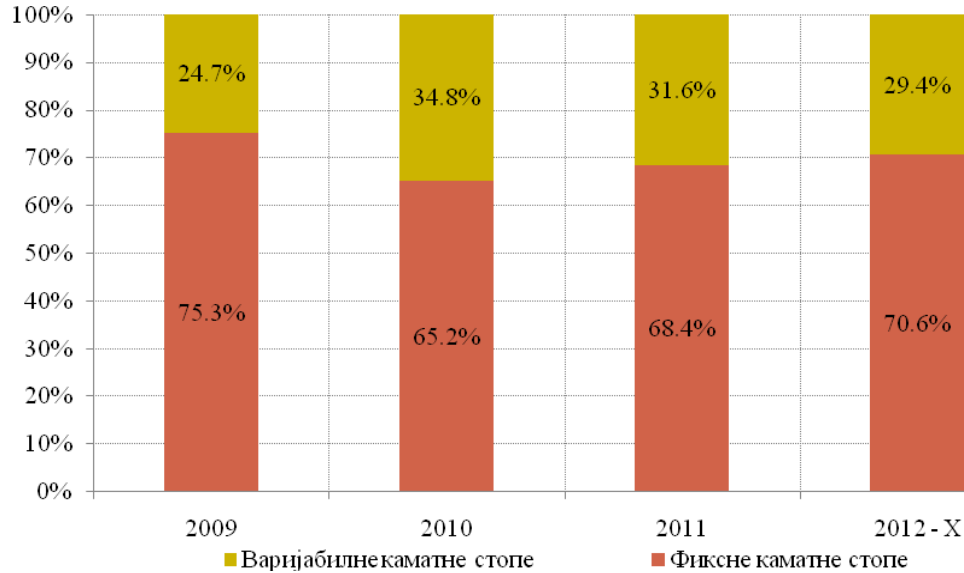


Prema podacima od 31. oktobra 2012. godine, najveći deo javnog duga Republike Srbije je i dalje denominovan u evrima 52,8% stanja ukupnog javnog duga. Zatim su najviše zastupljeni dinari i američki dolari, odnosno njihov udeo je 18,9% i 20,4% respektivno. Ostatak duga je denominovan u specijalnim pravima vučenja 5,9% i ostalim valutama 2,0%.

Kamatna struktura javnog duga Republike Srbije u periodu 2009–2012. godina

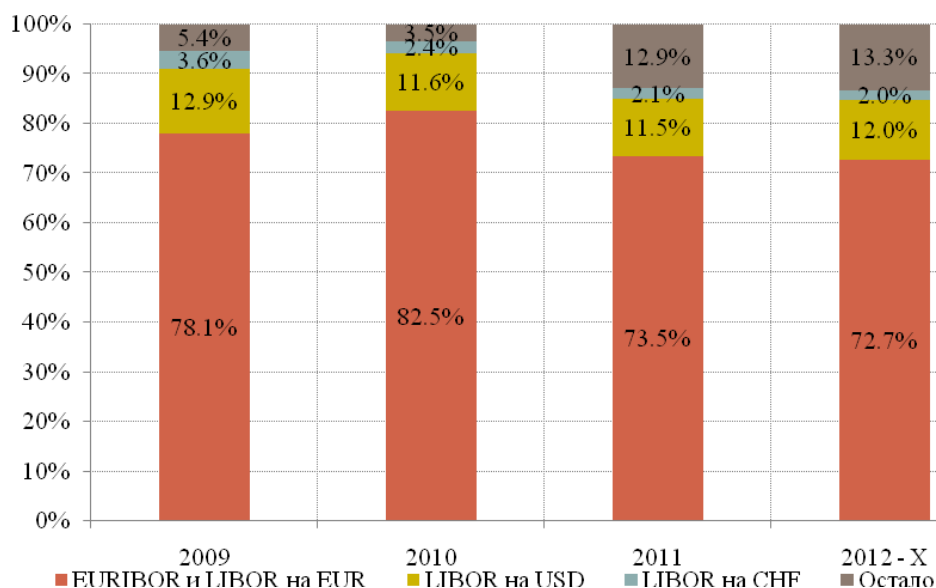
Struktura javnog duga, koja uključuje i negarantovane obaveze jedinica lokalne vlasti Republike Srbije, prema kamatnim stopama je povoljna, jer je većina duga vezana za fiksne kamatne stope. U 2009. godini je učešće bilo i veće (75,3%), ali je u 2010. godini značajno opalo, na 65,2%. Prema podacima na dan 31. oktobra 2012. godine, fiksne stope su se odnosile na 70,6% javnog duga. Sa druge strane, kada se posmatraju varijabilne kamatne stope, najveći deo je vezan za EURIBOR i LIBOR na EUR. Struktura kamatnih stopa javnog duga Republike Srbije je prikazana na grafikonima 28 i 29:

Grafikon 28. Struktura kamatnih stopa javnog duga u periodu 2009 – 2012. godina



Najveći deo javnog duga Republike Srbije 70,6% je sa fiksnom kamatnom stopom, dok se na varijabilnu kamatnu stopu odnosi 29,4% ukupnog javnog duga. Među varijabilnim kamatnim stopama najviše su zastupljeni EURIBOR i LIBOR na evro koji ukupno čine 72,7% od ukupnog javnog duga po varijabilnim kamatnim stopama. LIBOR na američki dolar čini 12,0%, dok LIBOR na švajcarski franak čini 2,0% javnog duga po varijabilnim kamatnim stopama. Na varijabilne kamatne stope vezane za LIBOR na britansku funtu i japanski jen i na ostale varijabilne stope odnosi se 13,3% javnog duga po varijabilnim stopama, od čega kamatne stope na specijalna prava vučenja čine 2,7% ukupnog javnog duga.

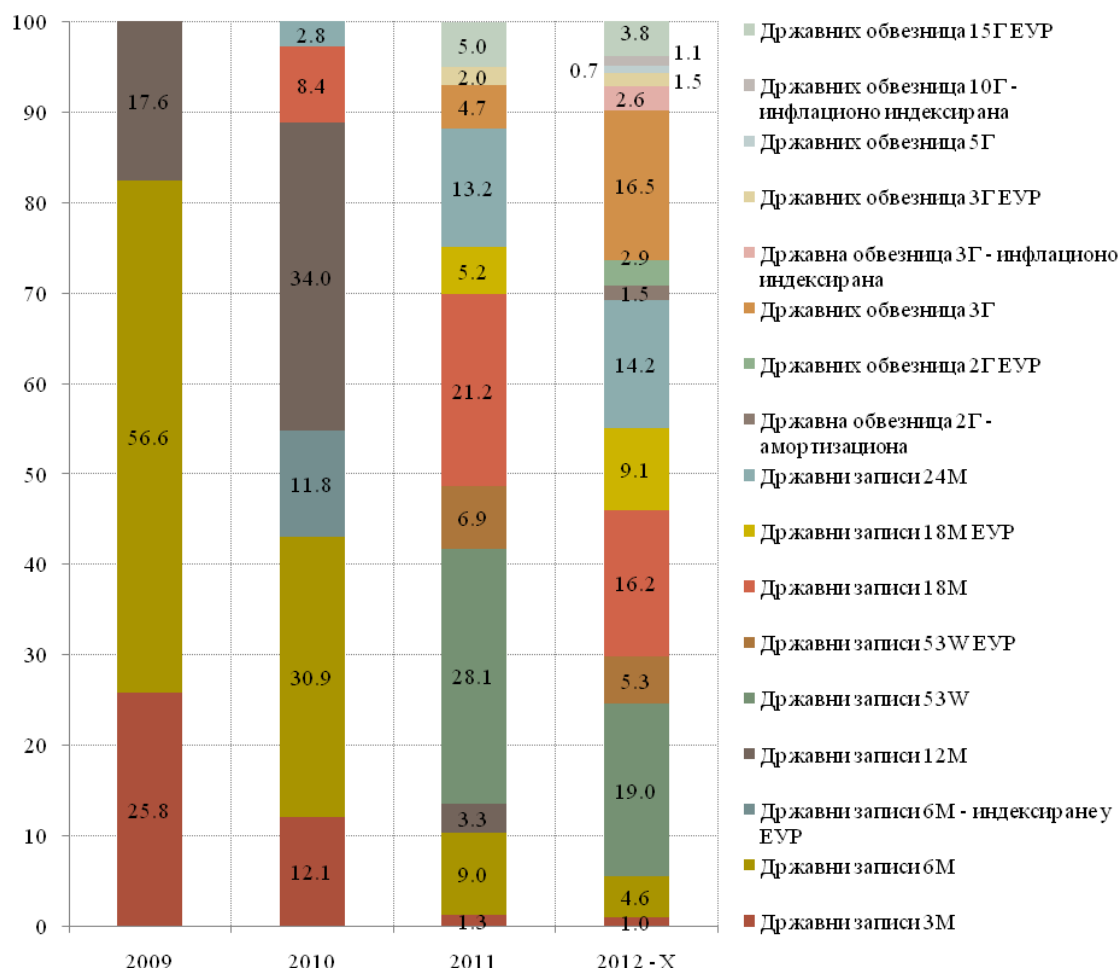
Grafikon 29. Struktura varijabilnih kamatnih stopa u periodu 2009 – 2012. godina



Struktura državnih hartija od vrednosti i njihova duracija u periodu 2009-2012. godina

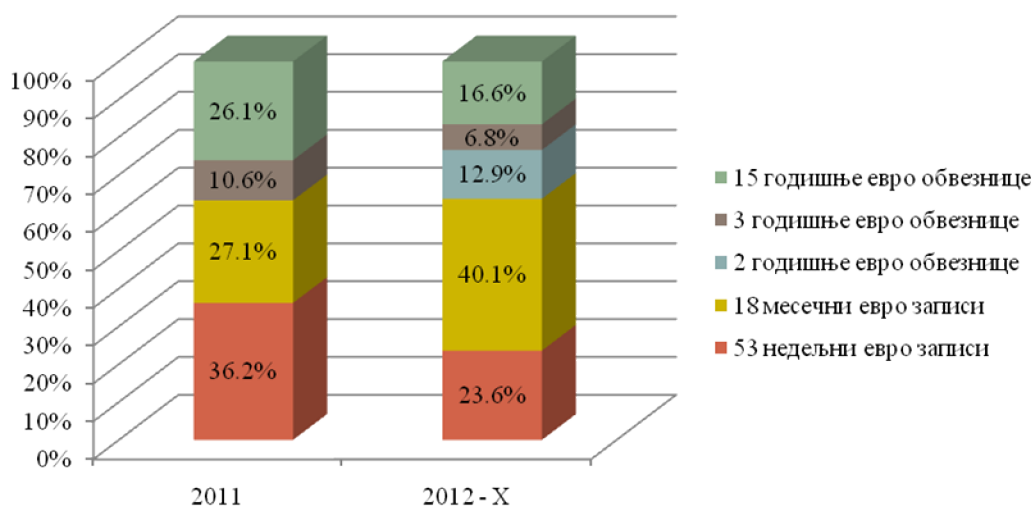
Republika Srbija je počela sa emitovanjem državnih hartija od vrednosti u 2003. godini. Prvobitno su bili emitovani samo kratkoročni državni zapisi u periodu 2003-2006. godina, da bi nakon perioda stagnacije razvoja dinarskog tržišta državnih hartija od vrednosti počelo sa reemitovanjem zapisa od februara 2009. godine. U roku od četiri godine ovaj dug dostigao je stanje od preko 400 mlrd dinara, odnosno drugim rečima od šest mlrd evra apsolutnog rasta duga u odnosu na kraj 2008. godine polovina rasta je bila generisana na domaćem tržištu putem emisije dinarskih i evro denominovanih državnih hartija od vrednosti. U 2012. godini se nastavilo sa uvođenjem novih dinarskih instrumenata kao što su inflaciono indeksirane obveznice i dvogodišnja amortizaciona obveznica sa varijabilnim kuponom, a u cilju produžavanja ročnosti dinarskih hartija od vrednosti, emitovana je po prvi put i petogodišnja obveznica. Zaključno sa 31.10.2012. godine realizovano je oko 83% planiranog zaduženja putem emisije dinarskih državnih hartija od vrednosti za 2012. godinu. Struktura ročnosti dinarskih državnih hartija od vrednosti je predstavljena na grafikonu 30:

Grafikon 30. Struktura stanja dinarskih državnih hartija od vrednosti po ročnosti u trenutku emisije na kraju posmatranog perioda 2009 – 31.10.2012. godine

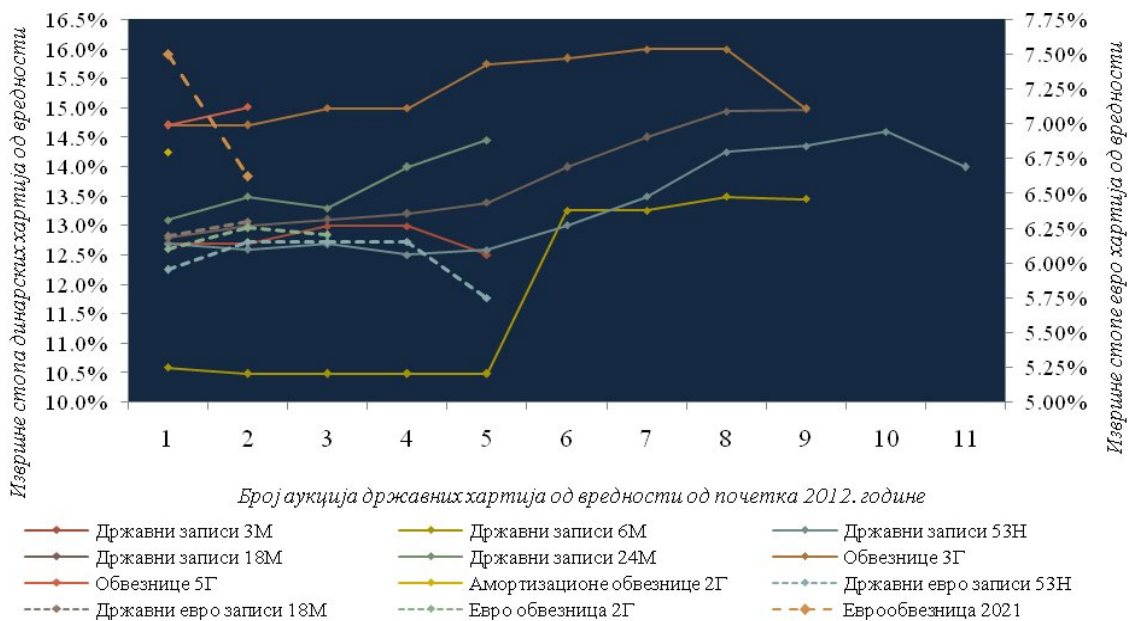


U 2011. godini Republika Srbija je po prvi put na domaćem tržištu hartija od vrednosti emitovala državne zapise i obveznice u evrima. Emitovani su pedesettronedeljni i osamnaestomesečni zapisi, ukupne nominalne vrednosti od 350 miliona evra sa ponderisanom kamatnom stopom od 4,9%. Od obveznica dva puta su emitovane petnaestogodišnje sa kuponom 5,85% i trogodišnje sa kuponom od 5%, ukupne nominalne vrednosti oko 200 miliona evra. Tokom 2012. godine nastavljeno je sa emitovanjem instrumenata denominovanih u evrima, a po prvi put je emitovana evro denominovana hartija od vrednosti ročnosti dve godine sa kuponom od 5,75% ukupne nominalne vrednosti 111,9 miliona evra. U ukupnom portfoliju državnih hartija od vrednosti na kraju oktobra 2012. godine 77,5% čine dinarske državne hartije od vrednosti. Preostali procentualni udeo portfolija od 22,5% predstavljaju evro denominovane državne hartije od vrednosti. Struktura ročnosti evro denominovanih državnih hartija od vrednosti, kao i pregled izvršnih stopa državnih hartija od vrednosti su predstavljeni na grafikonu 31 i 32:

Grafikon 31. Struktura evro denominovanih državnih hartija od vrednosti po ročnosti u trenutku emisije na kraju oktobra 2012. godine

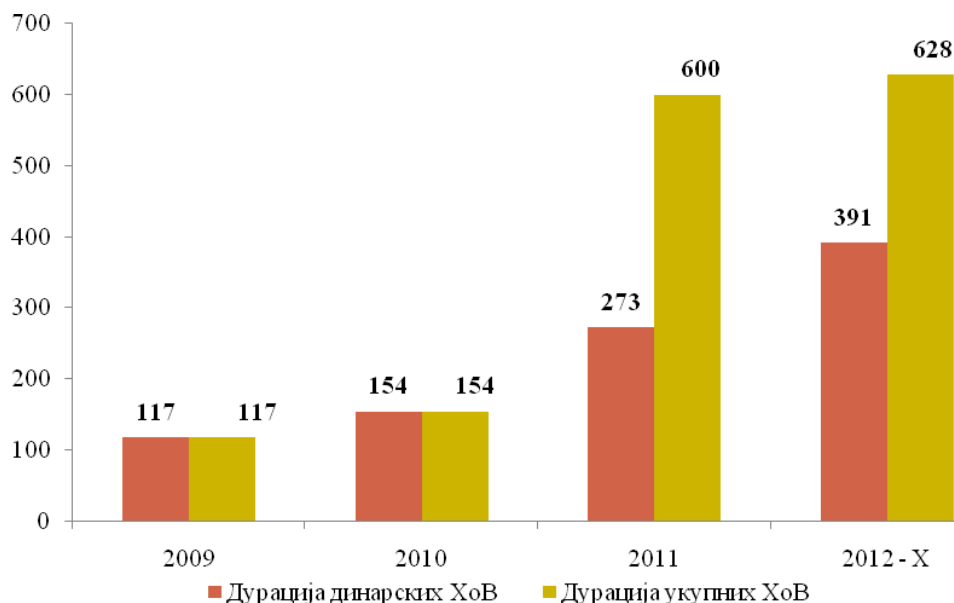


Grafikon 32. Pregled izvršnih stopa državnih hartija od vrednosti



S obzirom na to da su do 2010. godine emitovani uglavnom tromesečni državni zapisi, duracija, odnosno prosečan broj dana do dospeća, je bila na niskom nivou. Uvođenjem novih instrumenata, koji su imali duži rok dospeća i smanjenjem učešća kratkoročnih instrumenata u ukupnom stanju dinarskih hartija od vrednosti, značajno je produžena duracija. Na dan 31. oktobra 2012. godine, duracija dinarskih državnih hartija od vrednosti je bila 391, dok je prosečna duracija ukupnih hartija od vrednosti iznosila 628 dana. Kretanje duracije dinarskih državnih hartija od vrednosti u poslednjih nekoliko godina prikazano je na grafikonu 33:

Grafikon 33. Duracija po osnovu državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu u periodu 2009-31.10.2012. godina



Servisiranje javnog duga Republike Srbije (centralni nivo vlasti¹⁵) u periodu 2013-2015. godina

Predstavljeni su podaci o dosadašnjim otplatama kamata i glavnica, kao i o projekcijama za naredni period. Tabela 36 prikazuje istorijsko servisiranje javnog duga za period od 2009. do 2011. godine, dok tabela 37 prikazuje projektovano servisiranje javnog duga za period od 2012. do 2015. godine:

Tabela 36. Otplate kamata i glavnica u periodu 2009-2011. godine

	2009	2010	2011
<i>u mlrd dinara</i>			
Otplata glavnice	144,0	245,1	290,5
Otplata kamate	20,1	30,1	40,4
Ukupno	164,1	275,2	330,9

Tabela 37. Projekcije otplate kamata i glavnica do 2015. godine

	2012p	2013p	2014p	2015p
<i>u mlrd dinara</i>				
Glavnica	328,2	403,6	359,6	300,0 ¹⁶
Kamata	65,4	91,2	99,7	91,9
Ukupno	393,6	494,8	459,3	391,9
<i>javni dug na dan 31. oktobar 2012. godine</i>	20,3	25,6	23,7	20,2

¹⁵ Centralni nivo vlasti uključuje budžet Republike Srbije, fondove obaveznog socijalnog osiguranja i JP Puteve Srbije.

¹⁶ U projekciju otplate glavnica za 2015. godinu su uključene obaveze po osnovu restitucije.

Tabela 38. Projekcije otplate kamata i glavnica do 2015. godine (% učešća u BDP)

	2012p	2013p	2014p	2015p
	<i>u mlrd dinara</i>			
BDP	3.267,1	3.679,0	3.979,1	4.316,2
Glavnica	10,0%	11,0%	9,0%	6,9%
Kamata	2,0%	2,5%	2,5%	2,1%
Ukupno	12,0%	13,5%	11,5%	9,0%

2. Projekcija stanja javnog duga opšte države u periodu 2013-2015. godina

Imajući u vidu projektovani primarni deficit budžeta Republike Srbije za period 2012-2015. 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, uz plan da se u narednom periodu najveći deo finansiranja vrši putem emitovanja dugoročnog duga kroz emisije hartija od vrednosti stanje javnog duga Republike Srbije bez garantovanih obaveza (osim za Železnice Srbije i Puteve Srbije) i uključujući dug lokalnih vlasti bi po osnovnom scenariju trebalo da bude na nivou od oko 60% BDP u proseku.

Tabela 39. Osnovna projekcija stanja javnog duga opšte države do 2015. godine

	2012p	2013p	2014p	2015p
	<i>u mlrd dinara</i>			
BDP	3.267,1	3.679,0	3.979,1	4.316,2
Primarni deficit	-133,7	-39,9	24,8	50,9
Kamate	69,3	95,7	104,7	97,4
Javni dug	2.064,8	2.314,1	2.228,3	2.391,2
<i>Negarantovane obaveze lokalne vlasti</i>				
	62,6	84,2	107,0	128,9
Dug-BDP	63,2%	62,9%	56,0%	55,4%
<i>Dug lokalne vlasti-BDP</i>				
	1,9%	2,3%	2,7%	3,0%

Dug lokalnog nivoa vlasti se u narednom periodu predviđa da ostane na relativnom nivou od 2% do 3% BDP. Dug po osnovu garantovanih obaveza, koje se ne uključuju u stanje javnog duga po Mاستrihtskom kriterijumu, očekuje se da u narednom periodu iznosi od 4% - 6% BDP.

Analize korišćene prilikom izrade Strategije za upravljanje javnim dugom

Uprava za javni dug je koristila kvantitativni pristup za formulisane 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

- Krediti stranih vlada i međunarodnih finansijskih institucija prikazani su kao dva instrumenta denominovana u evrima, sa fiksnom i varijabilnom kamatnom stopom;

- Domaći dug denominovan u evrima je iskazan kroz tri instrumenta: zajmovi domaćih poslovnih banaka sa varijabilnom kamatnom stopom, državni zapisi i državne obveznice emitovane na domaćem finansijskom tržištu;
- Evroobveznica (eurobond) emitovana u evrima ili američkim dolarima.

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 državne hartije od vrednosti (zapisi i obveznice sa rokom dospeća od 18 meseci i 24 meseca), trogodišnje i petogodišnje državne kuponske obveznice.

Buduće tržišne kamatne stope i scenario analiza

Prilikom izrade srednjoročne strategije upravljanja javnim dugom za period 2013 -2015. godina 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 su identifikovane tri grupe tržišnih varijabli: devizni kurs, referentne kamatne stope na međunarodnom tržištu i referentna kamatna stopa na dinare. Prve dve varijable su lako dostupne. Buduće tržišne stope mogu se izvesti analizom dostupnih predviđanja pariteta kupovne snage ili predviđanjem pariteta kamatnih stopa. Pretpostavljena je prosečna deprecijacija dinara u odnosu na evro od 3%, kao i dinara u odnosu na američki dolar od 2,5%, u posmatranom periodu. Druga mogućnost je da se koristi forvard devizni kurs između evra i američkog dolara, ali u ovom slučaju su limitirani eksterni uticaji („šumovi”) i zadržan je konstantan odnos evra i američkog dolara kako bi se dobila čista slika datog efekta primenjenog šoka. Isto tako tržišne forvard stope su trenutno loša baza za predviđanje kamatnih stopa. Ovde su takođe bile korišćene i konstantne stope. U šokovima su testirani efekti promena tržišnih stopa.

Kamatne stope dinarski denominovanog duga ne mogu biti realne, niti konstantne stope niti forvardovane stope budući da projektovano smanjenje inflacije nije još uvek izazvalo smanjenje projektovanih kamatnih stopa. Između ostalog postoji i nedostatak istraživanja potrošačkih cena kao i strukturnih pravila koji vode veoma visokim realnim kamatnim stopama. Pristup za dinarske kamatne stope zasniva se na realnim stopama, koje odražavaju trenutnu situaciju uzimajući u obzir i očekivano smanjenje stope inflacije u narednih nekoliko godina.

Nakon definisanja osnovnog scenarija, u cilju stres testiranja odabrane su još četiri vrste scenarija – šokova. Makroekonomski šokovi ili šokovi u primarnom budžetu se posmatraju odvojeno u analizi održivosti duga.

1. Deprecijacija dinara u odnosu na američki dolar od 25%. Pri ovoj vrsti šoka svi drugi devizni kursevi ostaju nepromenjeni. Ovakav globalni scenario nije mnogo povezan sa srpskom ekonomijom, ali ima velikog uticaja na srpski dug zbog udela duga denominovanog u američkim dolarima (koji bi do kraja godine trebalo da čini preko 20% srpskog javnog duga centralnog nivoa vlasti). Ovakav scenario bi kurs EUR/USD promenio sa 1.30 na 0.98. Ovaj scenario se lako može dogoditi kada se ekonomija Sjedinjenih Američkih Država oporavi i počne da beleži znatan privredni rast, a paralelno sa njom evropska ekonomija i dalje bude trpela uticaje trenutne krize zaduženosti.
2. Deprecijacija dinara u odnosu na sve valute od 25%. U ovom scenariju bi valutni kursevi u čitavom svetu ostali stabilni, dok bi samo

dinar deprecirao u odnosu na njih. Makroekonomske okolnosti za takav scenario bi se odnosile na veliki tekući deficit platnog bilansa i nizak priliv stranih direktnih i portfolio investicija.

3. Povećanje kamatnih stopa na međunarodnom tržištu. Trenutne kamatne stope u svetu su na istorijski veoma niskom nivou. Centralne banke drže niske stope usidrene, omogućavajući vladama rešavanje problema duga kao i bankama da profitiraju od pozitivnih kriva prinosa i dokapitalizacije, sve dok inflacija ne postane potencijalna pretnja. Ukoliko dođe do oporavka svetske ekonomije kamatne stope će se verovatno povećati za oko 2-3 procentna poena.
4. Povećanje kamatnih stopa na domaćem tržištu za 5%. Ovakav scenario bi bio moguć ukoliko inflacija ostane visoka (preko 10%) i bude prisutna velika volatilnost kursa dinara prema evru.

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

2.1. Alternativne strategije zaduživanja za period 2013-2015. godina

U saradnji sa ekspertima Svetske banke, Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije - Uprava za javni dug radi analize troškova i rizika alternativnih strategija zaduživanja primenila je model Svetske banke Medium Term Debt Strategy Model - MTDS u cilju optimizacije portfolija i efikasnijeg upravljanja javnim dugom.

Optimalni izbor između troškova i rizika 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 sa uglavnom postojećim finansijskim instrumentima duga. Najveći deo novog zaduživanja bazira se na emisijama državnih hartija od vrednosti u domaćoj i stranoj valuti na domaćem tržištu i emisiji evroobveznica u američkim dolarima.
- Strategija (S2): u odnosu na strategiju S1, evroobveznice se emituju u evrima na rok od pet godina.
- Strategija dodatne dinarizacije sa produženom ročnošću (S3): predstavlja oslanjanje na povećanu emisiju državnih hartija od vrednosti u dinarima (od 58% do 73% bruto potreba za finansiranjem do 2015. godine), održavajući trenutni paket standardizovanih dinarskih instrumenata sa većim učešćem dugoročnijih instrumenata.
- Strategija finansiranja emisijom evroobveznica (S4): predstavlja strategiju koja pokriva potrebe za finansiranjem u periodu od 2013–2015. godine u celosti emisijom evroobveznica u američkim dolarima bez zaduživanja na domaćem tržištu i u domaćoj valuti.

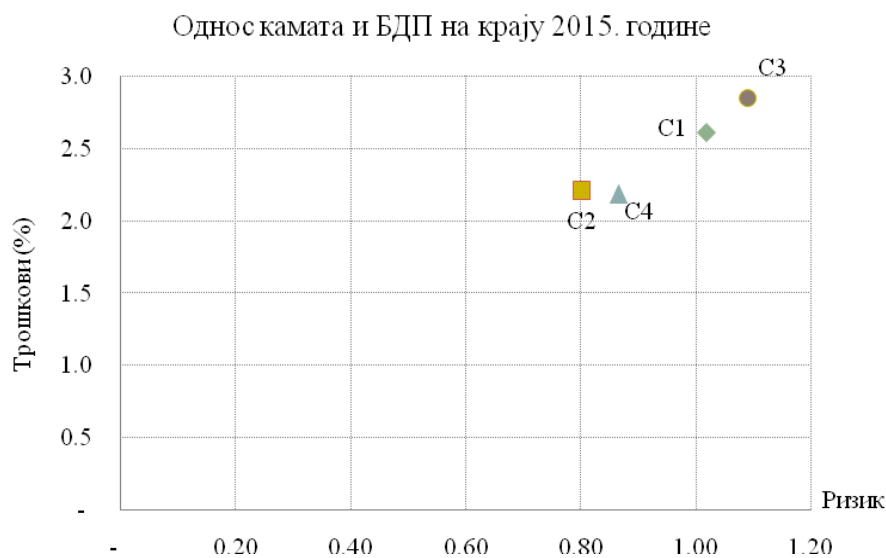
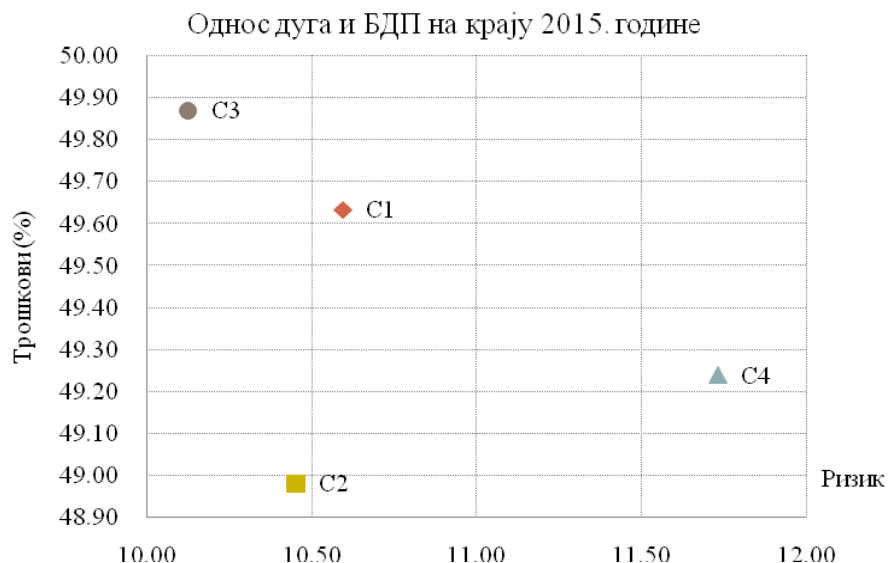
Finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije po svim strategijama vršiće se uglavnom putem emisija državnih hartija od vrednosti na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala. Dug koji se analizira odnosi se na dug centralnog nivoa vlasti uključujući i dug po osnovu indirektnih obaveza koje servisira Republika, bez negarantovanog duga lokalne vlasti. Stanje ovako izračunatog javnog duga na kraju 2012. godine procenjuje se na 57,7% BDP.

Analiza troškova i rizika alternativnih strategija zaduživanja

Kvantitativna analiza predstavlja učinke svake od četiri alternativne strategije zaduživanja - gde se na vertikalnoj osi nalazi učešće duga u BDP pri osnovnom

makroekonomskom okviru koji je definisan Fiskalnom strategijom i predstavlja osnovnu vrednost primene određene strategije zaduživanja, 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 2015. godine.

Poređenje alternativnih strategija



Smanjenje odnosa duga prema BDP je posledica smanjenja potreba za finansiranjem u narednom periodu i realizacijom privatizacije državne imovine u delatnostima gde postoji konkurencija. Na osnovu grafikona jasno se uočavaju troškovi, koje svaka od razmatranih strategija nosi sa sobom – S1 strategija ima znatan rizik kamatne stope s obzirom na relativno visoko učešće dinarskih hartija od vrednosti u finansiranju budžetskih potreba i gde istorijski posmatrano postoji

osnovanost za postavljanje takvog šoka, uz to ova strategija finansiranje iz stranih izvora bazira na dolarskim hartijama od vrednosti, gde se znatno posmatra uticaj volatilnosti dolara kao šok; S2 strategija razmatra u odnosu na S1 strategiju zamenu dolarskih hartija od vrednosti evro denominovanim hartijama od vrednosti, dobijeni rezultati usmeravaju na dalju analizu potreba primene tehnike hedžinga i svopovanja dolara u evre s obzirom na nižu volatilnost kursa dinara prema evru u odnosu na volatilnost dinara prema dolaru, razlog potrebe hedžinga umesto direktnih emisija u evrima nalazi se u činjenici da prema nalazima velikog broja banaka ne postoji trenutna otvorenost tržišta za srpske hartije od vrednosti u evrima, koje bi se plasirale na međunarodnom finansijskom tržištu; strategija S3 se u svakom obliku pokazuje kao relativno najskuplja, ali sa prednošću što bi zbog relativno većeg učešća dinara omogućila veću stabilnost racija dug-BDP; strategija S4 ima u domenu troškova kamate niži rizik u odnosu na S1 i S3, ali u odnosu na sve strategije relativno veliki rizik kod racija dug-BDP s obzirom na visoko učešće dolara u stanju duga do koga dolazi usled eliminacije u potpunosti dinarskih hartija od vrednosti.

Prilikom analize odnosa javnog duga i BDP model je ocenio da strategija S4 predstavlja najrizičniji izbor, a pri analizi racija kamate-BDP strategija S3 najskuplja. Osnovna strategija (S1) ima relativno nizak rizik, ali relativno visoke troškove kamata usled visokog učešća dinarskih hartija od vrednosti. Kao najpovoljnije rešenje određena je strategija S2, koja ima i nizak rizik uz niske troškove, s obzirom da je ova strategija bazirana na emisiji evroobveznica u evrima, potrebno je imati u vidu da trenutni kreditni rejting Republike Srbije (BB-) neomogućava zaduživanje na međunarodnom tržištu putem evro denominovanih hartija od vrednosti. S obzirom na to strategija S2 je trenutno neizvodljiva, pa se kao najbolje rešenje nameće osnovna strategija, s tim da će se nastojati da čim se ukažu prilike vrši zaduživanje putem emisije evro denominovanih hartija od vrednosti na međunarodnom tržištu ili ukoliko tržišne okolnosti budu povoljne izvrši svop dolarskog duga u evro dug.

Tabela 40. Odnos javnog duga i BDP na kraju 2015. godine

Scenariji	C1	C2	C3	C4
Osnovni scenario	49.6	49.0	49.9	49.2
Šok deviznog kursa (25% sve valute)	60.2	59.4	60.0	61.0
Kamatni šok (scenario 1)	50.9	50.1	51.3	50.2
Kamatni šok (scenario 2)	50.7	49.7	51.0	50.1
Kombinovani šok (25% USD i kamatni šok1)	54.3	52.5	54.3	54.8
Maksimalni rizik	10.6	10.5	10.1	11.7

Tabela 41. Odnos plaćanja po osnovu kamata i BDP na kraju 2015. godine

Scenariji	C1	C2	C3	C4
Osnovni scenario	2.6	2.2	2.8	2.2
Šok deviznog kursa (25% USD)	3.0	2.6	3.3	2.6
Kamatni šok (scenario 1)	3.4	2.9	3.7	2.7
Kamatni šok (scenario 2)	3.2	2.7	3.5	2.7
Kombinovani šok (25% USD i kamatni šok1)	3.6	3.0	3.9	3.1
Maksimalni rizik	1.0	0.8	1.1	0.9

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

Tabela 42. Indikatori rizika za alternativne strategije

Indikatori rizika	Na kraju 2015. godine
-------------------	-----------------------

		S1	S2	S3	S4
Nominalni dug (% BDP)		49.6	49.0	49.9	49.2
Neto sadašnja vrednost (% BDP)		46.1	45.5	46.4	45.9
Primenjena kamatna stopa (%)		5.2	4.5	5.7	4.4
Rizik refinansiranja	ATM ¹⁷ spoljni portfolio (u godinama)	8.5	8.4	8.5	8.3
	ATM domaći portfolio (u godinama)	1.2	1.2	1.1	1.8
	ATM ukupan portfolio (u godinama)	7.9	7.9	7.8	8.2
Rizik kamatnih stopa	ATR ¹⁸ (u godinama)	4.8	4.8	4.7	4.9
	Refiksiranje (% ukupnog duga)	32.9	32.9	34.7	26.4
	Dug po fiksnim stopama (% ukupnog duga)	73.2	73.2	71.4	79.3
Rizik deviznog kursa	Ino-valutni dug (% ukupnog duga)	86.8	87.1	76.3	98.6

Smanjenje učešća javnog duga u bruto domaćem proizvodu u periodu 2013-2015. godina

Fiskalno pravilo, definisano Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije, 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 2011. godine stanje duga centralnog nivoa vlasti dostiglo je 48,7% BDP, a opšte države 50,3% BDP. Trend rasta racija javni dug-BDP se nastavio i na kraju oktobra 2012. godine stanje duga centralnog nivoa vlasti dostiglo je 57,5% BDP. Očekuje se nastavak rasta do kraja godine i dostizanje udela od oko 63% BDP.

Potrebno je napomenuti da rastu duga, pored operacija sa javnim dugom (neto povlačenja), u prvih deset meseci tekuće godine dobrim delom doprineo je rast kursa evra i američkog dolara prema dinaru. U poslednjih godinu dana deprecijacija dinara prema evru je prešla nivo od 10%. Zbog visokog učešća duga denominovanog u stranoj valuti (preko 80%), 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 javnog duga.

Na osnovu planiranog makroekonomskog okvira, a u slučaju izostanka uticaja mogućih rizika (prvenstveno deviznog rizika), javni dug, bez obaveza po osnovu restitucije i negarantovanog duga lokalne vlasti, bi do 2015. godine trebalo da opadne na nivo od 55,4% BDP.

Osnovni faktori koji utiču na smanjenje 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 od 2014. godine eliminisan. Iznos kamata bi u periodu 2014-2015. godine trebao da stagnira, dok bi nominalno BDP trebalo da raste 8-10%. Svi ti faktori bi trebalo da javni dug, koji Republika Srbija servisira, svedu na nivo od oko 49,5% BDP u 2015. godini. Dug lokalne vlasti bi trebalo da poraste na nivo od 3% BDP, a garantovani dug, koji servisiraju korisnici garancije na oko 6% BDP, u naredne tri godine.

Ključna mera koja će doprineti padu racija dug-BDP u 2014. godini je prodaja državne imovine (preduzeća) na tenderima, koja su izložena konkurenciji i ne spadaju u tzv. državne monopole, kao i prodaja manjinskih paketa države u pojedinim preduzećima. Jedan od izvora primanja, koji će poslužiti smanjenju racija javni dug-BDP, je i prodaja neaktivnih državnih resursa (zgrade, drugi građevinski objekti, poljoprivredno zemljište itd.).

¹⁷ ATM (*Average Time to Maturity*)-engleska skraćenica za prosečno vreme do dospeća.

¹⁸ ATR (*Average Time to Refixing*)- engleska skraćenica za prosečno vreme do fiksiranja kamatnih stopa.

Primanja po osnovu prodaje državne imovine doprineće smanjenju javnog duga usled mogućnosti da se sredstva iskoriste za otplatu obaveza po osnovu javnog duga. Time će se direktno smanjiti opterećenje po osnovu kamata za naredne budžetske godine i povećati primarni budžetski suficit.

Važno je napomenuti da će smanjenju javnog duga u odnosu na BDP doprineti i adekvatnija kontrola izdavanja garancija i unapređenje procesa prioritizacije investicionih projekata, koji će se finansirati iz kreditnih linija multilateralnih i bilateralnih kreditora. U cilju adekvatnog statističkog izveštavanja o dugu države izvršiće se redefinisavanje i usaglašavanje osnovnih definicija duga u Zakonu o budžetskom sistemu i Zakonu o javnom dugu.

2.2. 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, sa 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 Republike Srbije, u smislu kratkoročnog deficita (likvidnosti) i dugoročnog deficita, kao deo politike održavanja stabilnosti sistema javnih finansija;

2) Potrebno je definisati prihvatljiv nivo rizika i on 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 da se podrži razvoj 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, u skladu sa visokokvalitetnom diversifikacijom portfolija duga;

4) Potrebno je omogućiti transparentnost i predvidivost procesa zaduživanja.

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

Republika Srbija treba da uzme u obzir brojna ograničenja kada razmatra svoju strategiju finansiranja. Kao zemlja sa srednjim dohotkom, postoje ograničeni izvori finansiranja na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu, pogotovu u momentu kada razvijeni države članice Evropske Unije imaju probleme da obezbede finansiranje svojih fiskalnih deficita i refinansiranje dospelog duga. Takođe postoje i striktni uslovi po kojima se država može zaduživati putem bilateralnih i multilateralnih kreditnih aranžmana.

Imajući u vidu napred navedena ograničenja i moguće rizike, ipak je odlučeno da se strategija upravljanja javnim dugom u narednom srednjoročnom periodu usredsredi na finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije uglavnom putem emisije državnih hartija od vrednosti na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala. Trenutna struktura duga je prilično heterogena, imajući u vidu nasleđe duga iz perioda SFRJ, ograničenost tržišnih instrumenata u prošlom periodu i specifičan status u domenu projektnog finansiranja od razvojnih međunarodnih finansijskih institucija. 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 prihvatljivi nivo izloženosti finansijskim rizicima.

Cilj je da se u narednom dugoročnom periodu finansiranje obavlja kroz emitovanje uglavnom dinarskih hartija od vrednosti na domaćem tržištu, međutim trenutna situacija upućuje da uprkos čvrstoj odlučnosti ka razvoju domaćeg tržišta državnih hartija od vrednosti, veliki deo finansiranja moraće biti obezbeđen u narednom srednjoročnom periodu na međunarodnom finansijskom tržištu. Smernice za finansiranje na međunarodnom tržištu u ino-valuti biće da se obezbedi pristup velikom broju investitora na različitim delovima međunarodnog finansijskog tržišta, da se zaduživanje u ino-valuti po mogućnosti definiše u skladu sa otplatama duga denominovanog u stranoj valuti uključujući i kamate na ove dugove i da se zaduživanje na ovom tržištu može raditi i u situacijama kada su finansijski uslovi povoljniji nego na domaćem tržištu i u cilju stabilizacije javnih finansija prilikom realizacije fiskalnih rizika.

Pozajmljivanje u stranoj valuti za sobom povlači i devizni rizik usled promene kurseva dinar - evro i evro - američki dolar, što pred upravljanje javnim dugom stavlja zadatak da se aktivno razmatra i koristi mogućnost hedžinga ukoliko se pozajmljivanje ne vrši u dinarima ili evrima.

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 i u skladu sa promenom osnovnih fiskalnih agregata moguća je promena tokom fiskalne godine plana zaduživanja.

2.3. Finansijski rizici i javni dug

Finansijski i fiskalni rizici mogu dovesti do rasta javnog duga većeg nego što ga predviđa osnovni scenario. Rizici koji su prisutni i koji mogu da dovedu do rasta zaduženosti i troškova servisiranja javnog duga su:

- 1) rizici refinansiranja,
- 2) devizni rizik,
- 3) tržišni rizik (rizik kamatnih stopa, rizik inflacije),
- 4) rizik likvidnosti,
- 5) kreditni rizici,
- 6) operativni rizici,
- 7) rizici vezani za distribuciju troškova servisiranja (strukturu duga, koncentracija obaveza).

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

- 1) 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;

- 2) 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 uglavnom u evrima i da se dolarski dug koristi samo ako je finansiranje na međunarodnom tržištu u dolarima jeftinije uz korišćenje za limitiranje rizika finansijskih derivata;
- 3) tržišni rizik (rizik kamatnih stopa, rizik inflacije)
 - nastojanje da se produži duracija domaćeg duga u dinarima,
 - emitovanje indeksiranih obveznica (indeksacija kamatnih stopa),
 - rizik po osnovu kamatne stope na spoljni dug ne ugrožava dugoročni cilj minimizacije troškova javnog duga;
- 4) 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 amortizaciju 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,
 - redefinisane ugovora sa Narodnom bankom Srbije za plasiranje dinarskih i deviznih sredstava i eventualne izmene zakona o deviznom poslovanju. Davanje mogućnosti državi da vrši otkup relativno skupljeg duga viškovima likvidnosti,
 - automatsko izvršavanje naloga u sistemu Trezora Republike kako se ne bi stvarale docnje (kratkoročne obaveze - dugovi) u sistemu i poštovanje Pravilnika o sistemu izvršenja budžeta,
 - konsolidacija pored dinarskih i deviznih sredstava u okviru konsolidovanog sistema trezora koji se vodi kod Narodne banke Srbije i korišćenje deviznih sredstava za aktivno upravljanje sa likvidnošću na dinarskom računu izvršenja budžeta;
- 5) kreditni i operativni rizici
 - transakcije sa finansijskim derivatima mogu biti samo sprovedene sa finansijskim institucijama koje imaju visok kreditni rejting,
 - korišćenje finansijskih instrumenata koji limitiraju kreditni rizik,
 - davanje garancija i odobravanje novog duga lokalnim vlastima samo ako postoji adekvatna analiza o relativno niskom stepenu verovatnoće da se realizuje garancija u srednjoročnom periodu što treba regulisati zakonskim odredbama,
 - 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,
 - dogradnja i unapređenje postojećeg informacionog sistema za praćenje javnog duga i operacija sa njim;
- 6) 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.

Imajući u vidu da najveći deo duga se nalazi u ino-valuti (oko 80% stanja javnog duga tokom 2012. godine je bilo u ino-valuti), izloženost deviznom riziku je visoka i realizacija tog rizika desila se u 2012. godini kada je dinar u svega nekoliko meseci deprecirao za više od 10% i kao rezultat imao rast racija javni dug – BDP za više od pet procentnih poena samo zbog rasta kursa evra i američkog dolara prema dinaru. Treba napomenuti da je pad vrednosti dinara prema evru, kao i pad vrednosti evra prema dolaru u prvih osam meseci 2012. godine imao doprinos od oko 55% promeni vrednosti racija javni dug – BDP u odnosu na vrednost posmatranog racija na kraju prethodne godine.

Svaka promena kursa dinara prema evru od 1% u smeru deprecijacije dinara u odnosu na osnovni scenario vodiće ka apsolutnom rastu duga od 17 do 19 mlrd dinara u narednom periodu 2013-2015. godina odnosno u relativnom iskazu oko 0,45% BDP (uz pretpostavku da ostale strane valute ne osciliraju značajno u odnosu na evro).

Za stanje javnog duga jako je bitno da i odnos evra i američkog dolara ne odstupa značajnije od osnovnog scenarija. U slučaju da dođe do odstupanja u pravcu rasta vrednosti američkog dolara u odnosu na evro za 1% stanje javnog duga će biti povećano za od 4,5 do 6,5 mlrd dinara u narednom periodu 2013-2015. godina odnosno u relativnom iskazu 0,12%-0,15% BDP.

U domenu kamatnog rizika srpski javni dug ima prednost što je preko 70% stanja javnog duga centralnog nivoa vlasti na kraju oktobra 2012. godine bilo sa fiksnom kamatnom stopom. Kao najzastupljnija varijabilna kamatna stopa je Euribor. Očekivanje po osnovnom scenariju je da će Euribor u narednom trogodišnjem periodu biti na nivou s kraja avgusta 2012. godine. U slučaju promene vrednosti Euribora za 10 baznih poena u odnosu na osnovnu projekciju, kamate bi porasle za oko 0,2 mlrd dinara.

Glavni rizici za ostvarenje Strategije pored gore navedenih faktora koji su kvantifikovani su i:

- 1) stabilnost makroekonomske situacije u Srbiji (realni rast BDP, naplata poreza, nivo nezaposlenosti, tekući račun platnog bilansa, kamatne stope na domaćem tržištu, inflacija, kurs dinara prema evru itd.);
 - 2) razvoj svetske ekonomije i glavnih spoljnotrgovinskih partnera Srbije;
 - 3) potrebe za dodatnim zaduživanjem kako bi se regulisali dugovi na drugim nivoima vlasti, javnom sektoru i finansijskom sistemu Srbije;
 - 4) niži poreski i neporeski prihodi od planiranih i veći rashodi od planiranih tokom budžetske godine;
 - 5) značajan pad vrednosti dinara u odnosu na evro (preko 10%);
 - 6) veći stepen zaduživanja lokalnih vlasti od planiranog u srednjoročnom makroekonomskom (fiskalnom) okviru;
 - 7) aktiviranje datih garancija.
- 2.4. Stanje javnog duga prema nacionalnoj metodologiji i kriterijumima iz Mاستrihta

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

S obzirom da je jedan od glavnih ekonomskih i političkih ciljeva Republike Srbije priključenje Evropskoj Uniji, kao preduslov se nameće usklađivanje domaće metodologije u skladu sa evropskim standardima. Iz tog razloga, stanje javnog duga se analizira redovno mesečno i na osnovu kriterijuma postavljenih Ugovorom u Mاستrihtu, 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.

Mere za unapređenje tržišta dinarskih hartija od vrednosti u periodu 2012-2014. godina

Tržište državnih dinarskih hartija od vrednosti je relativno mlado i još uvek u razvoju. Republika Srbija je tokom 2009. godine povećala obim emisija kratkoročnih dinarskih hartija od vrednosti (tromesečni i šestomesečni državni zapisi), da bi u 2010. godini počela sa emisijama osamnaestomesečnih i dvadesetčetvoromesečnih zapisa. U martu 2011. godine Republika Srbija je prvi put emitovala trogodišnju dinarsku obveznicu sa kuponom. U skladu sa srednjoročnom strategijom upravljanja javnim dugom Vlada Republike Srbije je u 2012. godini emitovala petogodišnje dinarske obveznice, što bi u narednom srednjoročnom periodu trebalo da otvori prostor za nove emisije dugoročnih dinarskih hartija od vrednosti (sedmogodišnje i desetogodišnje dinarske obveznice). Ukoliko bi se planirane aktivnosti u vezi emisija dugoročnih dinarskih hartija od vrednosti realizovale kriva prinosa na dinare bi bila determinisana do kraja 2014. godine.

U periodu za koji se donosi ova Strategija takođe se očekuje da se unapredi i sekundarno tržište državnih hartija od vrednosti, što bi za rezultat uz transparentnu krivu prinosa na dinare dovelo do unapređenja dinarskog dela finansijskog tržišta i omogućilo Vladi Republike Srbije da finansira svoje izdatke efikasnije uz manju izloženost deviznom i drugim rizicima. Trenutna cena dinarskog duga je uslovljena stopom inflacije, referentnom kamatnom stopom Narodne banke Srbije i deviznim kursom i permanentno je dvocifrena, ali to je cena svojevrsnog prirodnog hedžinga pozicije racija javni dug-BDP.

Plan produženja ročnosti dinarskih hartija od vrednosti zavisi od niza faktora, a prvenstveno od uspešnosti Narodne banke Srbije u procesu dinarizacije i održavanja inflacije u zacrtanim targetima i rasta poverenja u monetarnu i ekonomsku politiku Narodne banke i Vlade Republike Srbije.

Razvoj domaćeg tržišta biće sa strane Republike Srbije potpomognut sledećim merama:

1. Pored godišnjeg plana zaduživanja (internog dokumenta, čiji se jedan deo objavljuje u Zakonu o budžetu), svakog kvartala objavljiće se plan zaduživanja čime će se postići konzistentnost, predvidljivost i transparentnost emisija;
2. Obim emisija uslovljen je kapacitetom tržišta i kreiranje benchmark emisija zasnivaće se na reotvaranju već postojećih emisija. Princip reotvaranja odnosiće se uglavnom na sve hartije od vrednosti sa ročnošću istom ili dužom od 18 meseci, jer evidentno je da ove hartije

od vrednosti treba da čine najveći deo sekundarnog trgovanja i da imaju adekvatne benchmark vrednosti;

3. Postoji takozvani trade-off između kreiranja benchmark vrednosti pojedinih ročnosti i egzistencije relativno velikog broja hartija od vrednosti različite ročnosti. U narednom periodu kada se dinarska kriva prinosa jasno determiniše za sve ciljane ročnosti dinarskih hartija od vrednosti, konsolidacija emisija osamnaestomesečnih i dvadesetčetvoromesečnih zapisa biće razmotrena, kako bi se smanjila segmentacija tržišta.
4. 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 prošle godine i težiće se u narednom periodu da se uklone sve prepreke za slobodan protok kapitala. Sadašnja struktura domaćih investitora je suviše homogena (uglavnom bankarski sektor) i takva struktura ne doprinosi razvoju sekundarnog tržišta. Penzioni fondovi i osiguravajuće kompanije (životno osiguranje) imaju ograničenu mogućnost plasiranja sredstava zbog niske razvijenosti ovog vida štednje. U 2011. i 2012. godini primetan je trend povećanja učešća stranih investitora i promena baze investitora, i očekuje se da sadašnja struktura investitora se zadrži i u narednom trogodišnjem periodu, što bi moglo da znatno doprinese razvoju sekundarnog tržišta.
5. Imajući u vidu da je tokom 2011. godine osnovana radna grupa za unapređenje trgovanja na sekundarnom tržištu dinarskih hartija od vrednosti od strane Ministarstva finansija i privrede Republike Srbije, Narodne banke Srbije, Centralnog registra hartija od vrednosti i Komisije za hartije od vrednosti, preporuke ove radne grupe biće razmotrene od strane Ministarstva finansija i privrede i ukoliko se oceni njihova srvisishodnost biće prihvaćene. Posebno se očekuje da radna grupa izvrši ocenu benefita koji bi uvođenje primarnih dilera dalo razvoju likvidnosti sekundarnog tržišta hartija od vrednosti.
6. Ministarstvo finansija i privrede 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 2013. DO 2015. GODINE

Strukturne reforme koje će Vlada sprovoditi u narednom srednjoročnom periodu imaju ključnu ulogu u uspostavljanju makroekonomske stabilnosti, ubrzanju privrednog rasta i povećanju investicija i zaposlenosti. Sprovođenje preostalih strukturnih reformi realnog, finansijskog i posebno javnog sektora nužan je preduslov za održivu ravnotežu javnih finansija, i to ne samo u periodu 2013 – 2015. godine.

Cilj ubrzanja reformi je stvaranje privrednog okruženja koje će biti podsticajno za preduzetništvo, poslovna i tehnološka inovativnost i konkurentnost privrednih subjekata. Istovremeno, stvaraće se prepreke traganju za rentama, redistributivnom ponašanjem i bogaćenju posredstvom privilegija i korupcije. Stvaranje ovakvog poslovnog okruženja osnovna je pretpostavka za održivi privredni razvoj zemlje.

U proteklom tranzicionom periodu, privredni rast je prvenstveno bio zasnovan na rastu potrošnje, po osnovu privatizacionih prihoda i velikog zaduživanja u inostranstvu, pre svega privatnog sektora, dok je doprinos sprovedenih reformi bio nedovoljan. U narednom periodu neophodno je da rast bude pretežno zasnovan na povećanju investicija i izvoza. Ovakav koncept rasta podrazumeva dosledno sprovođenje obuhvatnih reformi čiji je zadatak da obezbede i punu zaštitu svojine i ugovora, efikasno pravosuđe, moderan poreski sistem, reformisan javni sektor, efikasan bankarski sistem i razvoj finansijskih tržišta, fleksibilno tržište rada sa jasno uređenim pravima i obavezama i poslodavaca i zaposlenih, kao i napredak u smanjenju sive ekonomije i korupcije. Sve to zajedno povećava kredibilitet zemlje i smanjuje rizik za ulaganja u razvoj.

Ekonomska kriza je razotkrila ključne strukturne slabosti i prepreke koje onemogućavaju održivi privredni razvoj zemlje. To su: prekomerni uticaj države na privredu zbog usporenog restrukturiranja i privatizacije velikog broja društvenih i javnih preduzeća, administrativne prepreke koje povećavaju troškove poslovanja i istovremeno smanjuju pravnu sigurnost, nedostatak konkurencije u pojedinim sektorima, nedovoljnu infrastrukturnu opremljenost, strukturnu nefleksibilnost tržišta rada i značajan udeo neformalne ekonomije.

Otklanjanje ovih i drugih strukturnih prepreka privrednom rastu zahteva vođenje aktivne strukturne politike, a odlaganje temeljne pripreme i sprovođenja strukturnih reformi predstavljalo bi veliki rizik za ostvarivanje ciljeva ekonomske i fiskalne politike, posebno za smanjenje fiskalnog deficita i sprečavanje krize javnog duga. Planirano fiskalno prilagođavanje u naredne tri fiskalne godine ne može se postići samo merama poreske i fiskalne politike, bez sprovođenja reformi. Polazeći od utvrđene Fiskalne strategije za naredni srednjoročni period, nadležna ministarstva će u toku 2013. godine pripremiti odgovarajuća pravna akta kojima se implementira Plan strukturnih reformi u naredne tri fiskalne godine.

1. Strukturne reforme realnog sektora

U cilju jačanja preduzetničkog sektora obezbediće se poboljšanje poslovne i investicione klime radi smanjenja troškova i rizika poslovanja i investiranja u Srbiji, završetak procesa restrukturiranja državnih preduzeća, osnivanje novih privatnih preduzeća. Takođe, obezbediće se bolja zaštita konkurencije, podsticanje bržeg razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva, otklanjanje nefleksibilnih uslova na tržištu rada i efikasnije sprovođenje stečaja. Posebna pažnja posvetiće se strukturnim reformama koje podstiču jačanje kapaciteta privrede za povećanje proizvodnje, štednje, izvoza i zaposlenosti, što će rezultirati smanjenjem troškova privrede.

Radi jačanja privatnog sektora ubrzaće se i u zakonom utvrđenom roku završiti restrukturiranje i privatizacija preostalih državnih preduzeća koja se nalaze u portfoliju Agencije za privatizaciju na bazi analize i procene ekonomske održivosti. Takođe, ubrzaće se restrukturiranje i privatizacija javnih preduzeća sa ciljem da se unapredi upravljanje i poboljša njihova efikasnost, a zatim da se neka od tih preduzeća privatizuju privlačenjem strateških investitora.

Strukturne reforme koje unapređuju poslovno okruženje

Održivi privredni razvoj Srbije podrazumeva stalno unapređenje investicione i poslovne klime. U proteklom tranzicionom periodu Srbija je kroz sprovedene pravne i institucionalne reforme unapređivala poslovni ambijent radi povećanja pravne sigurnosti poslovanja i investiranja u zemlji. Za značajnije povećanje greenfield investicija potrebno je da se ostvari značajan napredak kod:

- usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU i sprovođenja reformi u cilju stvaranja boljeg poslovnog okruženja i integracije u EU;
- smanjenja administrativnih prepreka za poslovanje kroz sveobuhvatnu reformu propisa radi smanjenja troškova poslovanja i povećanja konkurentnosti privrede;
- uređenja i primene jasno definisanih svojinsko – pravnih odnosa, posebno u vezi sa građevinskim zemljištem i izgradnjom objekata;
- uvođenja konkurencije na tržištima infrastrukturnih i komunalnih delatnosti i pokretanja delimične ili potpune privatizacije javnih preduzeća koja obavljaju ove delatnosti;
- stvaranja uslova za konkurenciju na uređenom tržištu na kome su svi učesnici ravnopravni, a monopoli adekvatno regulisani;
- smanjenja korupcije koja predstavlja krupan problem u stvaranju zdrave tržišne privrede i pravne države;
- reformisanja sistema obrazovanja radi podizanja nivoa znanja i veština i prilagođavanja obrazovnih profila potrebama tržišta rada;
- razvoja inovativne delatnosti na bazi primene naučnih i tehnoloških dostignuća;
- jačanja infrastrukturnih stubova razvoja (transport, energetika, telekomunikacije) i razvoja regionalne infrastrukture u funkciji ravnogernog regionalnog razvoja;
- uređenja sistema naknada za korišćenje prirodnih vrednosti i dobara od opšteg interesa.

Unapređenje poslovnog ambijenta, kroz smanjenje troškova i rizika poslovanja, je ključno za podsticanje investicija i zapošljavanja u Srbiji. Subvencije su samo dodatni mehanizam stimulanja koji ne može da kompenzuje sistemske slabosti i loše poslovno okruženje.

Cilj je da se smanji regulatorno opterećenje koje predstavlja veliku prepreku za brži razvoj privatnog sektora. U tom smislu važno je uspostavljanje sistema koji će omogućiti i obavezati državne organe da pristupaju podacima u evidencijama i registrima drugih državnih organa, kako građani i privreda više ne bi uz svaki zahtev dostavljali i mnogobrojne izvode i potvrde. Radi toga završiće se realizacija projekta „regulatorne giljotine” i unaprediti analiza regulatornog uticaja predloga zakona i drugih propisa na poslovno okruženje za privatni sektor. Vlada i nadležna ministarstva će kroz „giljotinu propisa” otkloniti sve administrativne barijere koje u obliku komplikovanih, netransparentnih i nepotrebnih birokratskih procedura povećavaju troškove poslovanja.

Najznačajnije efekte na poboljšanje poslovnog okruženja ima pojednostavljenje administrativnih procedura putem ukidanja obaveze svakodnevnog uplaćivanja pazara, produženja važenja putnih naloga do 30 dana, podnošenja godišnjeg izveštaja o finansijskom poslovanju samo Agenciji za privredne registre, uspostavljanja jednošalterskog sistema za prijavu i odjavu radnika za obavezno socijalno osiguranje. Poboljšanju poslovnog okruženja doprinosi i razdvajanje izdavanja poreskog identifikacionog broja od kontrole poreske obaveze, standardizacija i podnošenje poreskih prijava elektronskim putem, ukidanje obaveze revizije za novoosnovana preduzeća u godini osnivanja, raspoređivanje poreza i doprinosa na zarade i sl.

Ukidanjem 138 parafiskalnih nameta koji su opterećivali privredu i građane učinjen je značajan pomak u pravcu smanjenja troškova poslovanja za više od 300.000 preduzetnika i vlasnika malih preduzeća. Doneće se zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara kojim će se objediniti sve dažbine koje se plaćaju za korišćenje prirodnih vrednosti i dobara od opšteg interesa, čime će se značajno unaprediti transparentnost sistema javnih prihoda i obezbediti predvidivost troškova poslovanja privrede.

Vlada i nadležni državni organi stvaraće uslove za suzbijanje systemske korupcije kao ozbiljne prepreke za investicije i poslovanje u Srbiji. Visok stepen korupcije na republičkom i lokalnom nivou negativno utiče na poslovni ambijent i narušava ravnopravnu tržišnu utakmicu koja je od presudnog značaja za privredni rast.

Vlada i nadležna ministarstva obezbediće unapređenje stanja infrastrukture u Srbiji. Izgradnja moderne saobraćajne, telekomunikacione i energetske infrastrukture bitno će doprineti smanjenju troškova prevoza putnika i robe, troškova prenosa informacija, kao i troškova snabdevanja električnom energijom, gasom i drugim energentima.

Unapređenje politike konkurencije bitno će doprineti poboljšanju poslovnog okruženja i efikasnom funkcionisanju tržišta robe, što je važan uslov za dugoročno održiv privredni rast. U tom cilju neophodno je povećanje stručnog kapaciteta Komisije za zaštitu konkurencije i obezbeđenje efikasne primene zakonskog okvira za politiku konkurencije.

Stimulativno poslovno okruženje podrazumeva postojanje finansijske discipline gde svi učesnici na tržištu izmiruju svoje obaveze, u skladu sa ugovorom i zakonom. Finansijska nedisciplina dovodi do rasta broja nesolventnih privrednih subjekata koji ne izmiruju obaveze u skladu sa poslovnim standardima. Uspostavljanje finansijske discipline zahteva eliminisanje nesolventnih subjekata sa tržišta putem efikasne primene stečajnog zakonodavstva. Radi jačanja finansijske discipline doneće se zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama.

U cilju poboljšanja poslovnog okruženja i sprečavanja neizmirenja novčanih obaveza u roku, između javnog sektora i privrednih subjekata, odnosno između privrednih subjekata, doneće se Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama. Predlogom ovog zakona je utvrđeno da se ugovorom između javnog sektora i privrednih subjekata ne može predvideti rok za izmirenje novčanih obaveza duži od 45 dana, u slučaju kada je u tom ugovornom odnosu dužnik javni sektor. Izuzetno, predviđen je duži rok za izmirenje novčanih obaveza u slučaju kada je dužnik RFZO. Rok za izmirenje novčanih obaveza ne može biti duži od 60 dana, u slučaju da je u tom ugovornom odnosu dužnik privredni subjekt. Time će se obezbediti redovnost plaćanja i veća likvidnost i onemogućiti stvaranje novih dugovanja.

Efikasno funkcionisanje tržišne privrede zahteva da se obezbedi primena jasno definisanih svojinskih prava da bi se smanjili poslovni rizici i privukli strateški investitori. U okviru strukturnih reformi stvorene su pravne i institucionalne pretpostavke za rešavanje i garantovanje imovinskih prava u Srbiji kroz izmene Zakona o planiranju i izgradnji i kroz donošenje Zakona o javnoj svojini i Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, čija je primena od ključnog značaja za smanjenje neizvesnosti ulaganja privatnih investitora.

Polazeći od ograničenja za biznis, potrebno je regulatorne i administrativne reforme usmeriti na oblasti u kojima Srbija najviše zaostaje (brže i jeftinije izdavanje građevinskih dozvola, pojednostavljivanje plaćanja poreza, brže uknjižavanje imovine, sprovođenje ugovora, reforma i modernizacija inspeksijskih službi prema standardima EU i unapređenje kvaliteta).

Unapređenje nacionalne infrastrukture kvaliteta podrazumeva da se:

- obezbedi puna harmonizacija standarda koji su od ključne važnosti za konkurentnost industrije i njihov prevod na srpski jezik, kao i puno učešće Instituta za standardizaciju Srbije u regionalnim i međunarodnim aktivnostima standardizacije;
- obezbedi puna integrisanost Srbije u međunarodni sistem mera i da nacionalne institucije za metrologiju direktno reaguju na potrebe privatnog sektora;
- unapredi testiranje i sertifikovanje i uspostave laboratorije za testiranje, patologiju, zaštitu životne sredine, kao i organizacije koje sertifikuju proizvode i organizacije;
- ojača nacionalno akreditaciono telo za ocenu stručnosti organizacija ili pojedinaca za pružanje usluga ocenjivanja usklađenosti u oblasti testiranja, inspekcija, sertifikovanja, tehničkih propisa;
- usklade inspeksijski postupci sa zahtevima EU i da se objedine inspektorati, osim budžetske inspekcije;
- uskladi tržišni nadzor sa zakonodavstvom EU i uspostavi delotvorna koordinacija između organa za tržišni nadzor.

Reforme koje unapređuju zemljišnu politiku

Unapređenje zemljišne politike od posebnog je značaja za investicionu aktivnost u zemlji. Prema studiji SB „Doing business 2013” Srbija se nalazi na 179. mestu od ukupno 183 zemlje vezano za postupak izdavanja građevinskih dozvola koji traje 269 dana i podrazumeva 18 procedura.

Osnovni pravci unapređenja zemljišne politike su:

- povećanje sigurnosti imovinskih prava;
- poboljšanje upravljanja zemljištem kroz pojednostavljenje i skraćenje postupka izdavanja dozvola, legalizaciju objekata i naselja i ukрупnjavanje poljoprivrednog zemljišta koje je u Srbiji, prema standardima EU, usitnjeno, poskupljuje proizvodnju i obeshrabruje investitore;
- jačanje kapaciteta i sistema za upravljanje državnim zemljištem, osposobljavanje zemljišne administracije na republičkom i lokalnim nivoima, poboljšanje procene vrednosti zemljišta i povećanje transparentnosti upravljanja u zemljišnom sektoru.

Posebna pažnja posvetiće se pojednostavljivanju procedura za lakše i jeftinije dobijanje građevinskih dozvola, efikasnijoj primeni uspostavljenog katastra zemljišta i drugih nekretnina uključujući nekretnine u državnom vlasništvu i uspostavljanju

nacionalnog programa upravljanja zemljištem radi ukрупnjavanja usitnjenih površina poljoprivrednog zemljišta.

U sektoru nekretnina i izgradnje koji obuhvata, pored nekretnina i građevinarstva i zemljišni katastar, povraćaj imovine i lizing zemljišta, potrebne su odgovarajuće promene koje bi obezbedile značajniji napredak na tržištu nekretnina.

Donošenjem Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, sa izmenama u aprilu 2011. godine, Zakona o državnom premeru i katastru, Zakona o hipoteci, Zakona o finansijskom lizingu i Zakona o socijalnom stanovanju uspostavljen je pravni i institucionalni okvir za unapređenje tržišta nekretnina.

Ključni problem u primeni Zakona o planiranju i izgradnji jeste spor i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola. Proces pribavljanja dozvola je ostao netransparentan, dugačak i opterećen birokratskim procedurama i često je izvor korupcije, pre svega, kao posledica prikupljanja brojne dokumentacije koja je potrebna za podnošenje zahteva.

Doneće se novi zakon o planiranju i gradnji kojim će se pojednostaviti i skratiti postupak dobijanja građevinskih dozvola, rešiti problem nedostatka planskih dokumenata, smanjiti broj institucija kojima se podnose zahtevi i obezbediti jednošalterski sistem za investitore. Ovim zakonom uvešće se obaveza da državni organi i javna komunalna preduzeća međusobno dostavljaju potrebnu dokumentaciju, utvrditi uslovi za dobijanje građevinskih dozvola i onemogućiti uvođenje dopunskih uslova drugim propisima.

Radi većeg priliva investicija potrebne su odgovarajuće izmene Zakona o obligacionim odnosima i pravilnika koji regulišu postupak izgradnje kojima se poboljšava odnos investitora i izvođača radova. Izmenama Zakona o porezu na dodatu vrednost predviđeno je da od 1. januara 2013. godine obavezu plaćanja PDV ima investitor, a ne izvođač radova, kao što je bio slučaj.

Od posebnog značaja za unapređenje zemljišne politike je efikasna primena jedinstvenog katastarskog sistema registracije zemljišta od strane katastarskih opština, kako bi se rešile mnoge nepravilnosti u procesu pribavljanja prava svojine vezane za nepotpune zemljišne knjige i druge podatke o zemljištu. Cilj je da sve katastarske opštine uvedu sistem „informacije na jednom mestu” namenjen investitorima.

Zakon o hipoteci, koji je uveo mogućnost ponovnog izdavanja građevinske dozvole u postupku izvršenja hipoteke na polu - dovršenim objektima, na ime lica koje kupuje objekat potrebno je uskladiti sa Zakonom o planiranju i izgradnji i pojasniti da li se hipoteka automatski proteže na objekte koji su izgrađeni na zemljištu pod hipotekom.

Neophodno je dalje pojednostavljenje i ubrzavanje postupka eksproprijacije zemljišta za potrebe realizacije infrastrukturnih projekata. Postojeći sistem je delimično otklonio prepreke u eksproprijaciji, ali je još uvek neefikasan zbog dugih rokova, brojnih koraka, slabih sankcija za nepridržavanje procedura. Ovo je značajan uzrok neefikasne realizacije brojnih projekata, počev od evropskih drumskih koridora do lokalnih dalekovoda.

Strukturne reforme koje unapređuju tržište rada

Tržište rada i ljudski kapital kao ključne oblasti ekonomskih reformi zahtevaju, s obzirom na visoku nezaposlenost i nizak kvalitet obrazovanja, unapređenje regulative o radnim odnosima i o zapošljavanju, kao i unapređenje sistema obrazovanja i njegovo prilagođavanje potrebama tržišta rada.

Smanjenje visoke nezaposlenosti podrazumeva ekonomsku politiku usmerenu ka rastu i podizanju fleksibilnosti i mobilnosti tržišta rada kroz reforme koje obezbeđuju smanjivanje rigidnosti u zapošljavanju i otpuštanju i smanjivanje troškova otpuštanja radnika. To podrazumeva i primenu aktivnih mera na tržištu rada koje obezbeđuju usklađivanje ponude i tražnje posla i osposobljavanje radne snage podizanjem znanja i veština koji odgovaraju potrebama tržišta rada.

Reforma zakonskog okvira tržišta rada je od ključne važnosti za podsticanje otvaranja novih radnih mesta u privatnom sektoru. U tom cilju tokom 2013. godine unaprediće se regulativa o radnim odnosima i zapošljavanju u četiri osnovna pravca:

- otklanjanje prepreka kod zapošljavanja i otpuštanja (trajanje ugovora na određeno vreme, privremeno upućivanje radnika, preraspodela radnog vremena)
- promena strukture i obračuna zarada i otpremnina (godišnji odmor, otpremnine)
- reforma kolektivnog pregovaranja (produženo dejstvo kolektivnih ugovora, reprezentativnost učesnika u socijalno-ekonomskom dijalogu)
- pojednostavljivanje pravila koja otežavaju zapošljavanje i poslovanje.

Jedan od načina za povećanje zaposlenosti je i unapređenje pravnog okvira za samozaposlene (freelancers and independent contractors) i podsticanje samozapošljavanja.

Izmenama Zakona o strancima potrebno je pojednostaviti postupak pribavljanja poslovnih viza i boravišne dozvole. Isto tako, posebnim zakonom ili Zakonom o radu potrebno je obezbediti zaštitu radnika iz Srbije na radu u inostranstvu.

Poseban značaj za funkcionisanje tržišta ima smanjenje troškova radne snage da bi se povećala stopa zaposlenosti i smanjio rad na crno.

Strukturne reforme koje podstiču izvoz

Brz i održiv privredni rast baziran na izvozu zahteva prilagođavanje privrede kroz uspešne strukturne reforme i poboljšanje konkurentnosti, čime se i deficit tekućih transakcija, posebno trgovine smanjuje. Povratak na više i visoke stope privrednog rasta zahteva mnogo višu produktivnost, konkurentnost i izvoz, što podrazumeva uklanjanje administrativnih barijera za domaće i strane investitore i povećanje konkurentnosti nosećih privrednih sektora kroz sektorske reforme.

Ključne aktivnosti države na planu unapređenja konkurentnosti i izvoza razmenljivih dobara su podsticanje investicija u metalsku, automobilsku, elektronsku, namensku i prehrambenu industriju kao noseće izvozne grane, kao i povećanje investicija u poljoprivredu.

Vlada će voditi predvidivu i podsticajnu industrijsku politiku. Srbija, u okviru značajnog potencijala za povećanje proizvodnje i izvoza, proizvodi za izvoz klasične proizvode (povrće i voće, žitarice, odevni predmeti, gvožđe i metali, šećer, papir), kao i nove izvozne proizvode (proizvodi od gvožđa i metala, obojeni metali, gumeni proizvodi, industrijski proizvodi od metala, razni industrijski proizvodi i veštačke smole i plastični materijali). Povećava se proizvodnja sofisticiranih proizvoda za izvoz (mašine, automobili, elektronski proizvodi, farmaceutske proizvodi) koje je teže proizvesti, ali su profitabilniji. Značajna je i proizvodnja manje sofisticiranih proizvoda za izvoz kao što su sirovine. Izvoz usluga sve više dobija na važnosti, a pogotovo usluga iz sektora informacionih tehnologija, elektronske trgovine i internet poslovanja. Time se povećava diverzifikacija izvoza i ostvaruju veći devizni prihodi od

izvoza, posebno od proizvoda sa visokom dodatom vrednošću. U tom pogledu neophodna je podrška izvozu proizvoda automobilske, metalske, elektronske, prehrambene i namenske industrije kao sektora sa konkurentskim prednostima. S druge strane, značajna je i podrška izvozu usluga, naročito u oblasti informacionih tehnologija. Povećanje izvoza u velikoj meri zavisi od skidanja prepreka u izvozno orijentisanim sektorima radi jačanja njihove konkurentnosti i produktivnosti. Korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija u svim sektorima privrede takođe bitno doprinosi unapređenju konkurentnosti i lakšem uključivanju u globalne lance snabdevanja.

Podrška izvozu usluga i izvozu proizvoda kroz specifične kanale prodaje predstavlja nužnost u svetlu strukture savremenih privreda. Usluge već sada generišu preko dve trećine srpskog bruto domaćeg proizvoda, a imajući u vidu strukturu savremenih privreda, učešće usluga može i nadalje da raste. Rast izvoza se neminovno mora bazirati na rastu konkurentnosti uslužnog sektora Srbije tj. rastu izvoza savremenih i tradicionalnih usluga. Od tradicionalnih usluga, potencijal postoji u rastu izvoza maloprodajnih formata, rastu prodaje kroz turizam i ugostiteljstvo, rastu izvoza transportnih i logističkih usluga. Privlačenje većeg broja stranih turista u Srbiju ima za cilj prodaju domaćih proizvoda uz dodavanje vrednosti (tj. po višim prosečnim cenama) i efekat „izvoza” bez prelaska granica. Kod savremenih usluga najveći potencijal postoji u afirmaciji prodaje preko interneta od strane srpskih preduzetnika, rastu izvoza telekomunikacionih usluga, izradi softvera i pružanju usluga preko interneta.

Vlada će voditi predvidivu i podsticajnu agrarnu politiku sa ciljem da se efektiraju potencijali u svim sektorima poljoprivrede i time značajno poveća produktivnost, konkurentnost i izvoz poljoprivrednih proizvoda. Srbija raspolaže ogromnim potencijalom za unapređenje poljoprivrede i može da postane značajan evropski neto izvoznik hrane. Rezultati u oblasti poljoprivrede su znatno ispod razvojnog potencijala, a tome je doprinela nepredvidiva poljoprivredna politika, bez jasnih i pouzdanih signala za učesnike u poljoprivrednom tržišnom lancu. U narednim godinama potrebna je veća podrška države rastu proizvodnje, produktivnosti, konkurentnosti i izvozu poljoprivrednih proizvoda, kroz povećanje agrarnog budžeta i podsticanje investicija u poljoprivredi radi povećanja njene konkurentnosti na svetskom tržištu.

Osnovni ciljevi i pravci agrarne politike su:

- ubrzano restrukturiranje poljoprivrednog sektora po standardima EU i povećanje investicija u razvoj poljoprivredne infrastrukture;
- izgradnja delotvornog savetodavnog servisa i promena ponašanja poljoprivrednika;
- unapređenje lanaca snabdevanja koji onemogućavaju poremećaje tržišta i povećanje investicija za te namene;
- nastavak liberalizacije trgovine uz smanjenje carinske zaštite, kako bi se poljoprivrednici usmerili da proizvode za izvoz, bez primene ad hoc trgovinske zabrane, sistema dozvola ili necarinskih barijera, uz mogućnost ukidanja izvoznih subvencija.

2. Strukturne reforme javnog sektora

Strukturne reforme u celini, posebno reforma velikih segmenata javne potrošnje, kao što su penzijski sistem, obrazovanje, zdravstvena zaštita, itd. unaprediće proces upravljanja javnim finansijama, u srednjoročnom periodu. Dugoročnoj održivosti fiskalne politike značajno će doprineti strukturne reforme realnog sektora, posebno završetak privatizacije preduzeća sa državnim kapitalom i

ubrzanje restrukturiranja i privatizacije javnih preduzeća koja u velikoj meri opterećuju javne finansije.

Preostale reforme finansijskog sektora imaju značajan uticaj na javne finansije, preko likvidnosti bankarskog sektora koji doprinosi povećanju proizvodnje, izvoza i zaposlenosti i po tom osnovu povećanju javnih prihoda.

Za efikasno upravljanje javnim finansijama ključne su strukturne reforme javnog sektora. Mere fiskalne konsolidacije donete u 2012. godini ključni doprinos smanjenju fiskalnog deficita daće u narednoj godini. Sprovođenje reformi, u srednjoročnom periodu, ima za cilj smanjenje uloge sektora države u privredi i povećanje njegove efikasnosti u ostvarivanju opštih interesa društva. Time se obezbeđuje veće fiskalno prilagođavanje, prvenstveno na strani rashoda, kroz niže deficite i smanjenje potreba za finansiranjem, tj manji dug.

Reforme upravljanja javnim finansijama

U okviru sistema upravljanja javnim finansijama poseban značaj imaju izmene Zakona o budžetskom sistemu kojima je predviđeno da sopstveni prihodi korisnika budžetskih sredstava postaju opšti prihod budžeta, čime se obezbeđuje efikasnije trošenje ovih sredstava putem realnijeg planiranja i veće kontrole. Istovremeno, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2012. godinu i Predlogom zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu svi prihodi i primanja, odnosno rashodi i izdaci iskazani su po bruto principu, tj. po svim izvorima finansiranja. Takav način iskazivanja fiskalnog rezultata pokazuje stvarno stanje fiskalne pozicije republičkog budžeta. Izmenama Zakona o budžetskom sistemu svi prihodi i rashodi budžetskih korisnika i vanbudžetskih fondova su integrisani u budžetski proces, što će omogućiti bolje upravljanje likvidnošću preko konsolidovanog računa Trezora. Obezbediće se efikasnije upravljanje konsolidovanim računom Trezora pomoću celovitog informacionog sistema za upravljanje finansijama koji obuhvata sve učesnike opšteg državnog sektora, uključujući institucije koje nisu korisnici budžeta.

U sklopu reformi upravljanja javnim finansijama utvrdiće se srednjoročni okvir rashoda, unaprediće se međuresorska fiskalna koordinacija, uvešće se programski budžet i unaprediti proces kapitalnog budžetiranja. Limiti ukupnih rashoda budžeta Republike za naredne tri fiskalne godine, utvrdiće se polazeći od planiranog deficita i procenjenih efekata strukturnih reformi. Posebna pažnja posvetiće se unapređenju međuresorske fiskalne koordinacije direktnih korisnika sredstava budžeta Republike, naročito pri utvrđivanju prioritetnih oblasti finansiranja za naredne tri fiskalne godine kao osnove za utvrđivanje srednjoročne ekonomske i fiskalne politike. Od velikog značaja za unapređenje javnih finansija je uvođenje programskog budžeta koji omogućava kontinuirano višegodišnje finansiranje prioritetnih politika, programa i projekata (infrastrukturne politike i programi, izvozno orijentisane politike i programi i sl.), za koje je potreban duži vremenski period za implementaciju. Predlogom zakona o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu prvi put je uvedeno trogodišnje budžetiranje kapitalnih investicija, što će obezbediti bolje planiranje razvojnih projekata. U narednom periodu sprovediće se sveobuhvatna priprema institucija za uvođenje programskog budžetiranja koje je prema Zakonu o budžetskom sistemu predviđeno za budžetsku 2015. godinu. Pored toga, izmenama Zakona o budžetskom sistemu obezbediće se da Fiskalnu strategiju za naredne tri fiskalne godine razmatra i usvaja i Narodna skupština, što će obezbediti da ukupni limiti rashoda u trogodišnjem periodu budu obavezujući i doprineti kredibilitnosti srednjoročne ekonomske i fiskalne politike Vlade.

Značajan fiskalni efekat imaju ukinuti nepotrebni republički i lokalni parafiskalni nameti, a za preostale naknade i takse koje su potrebne u poreskom sistemu utvrdiće se nivo koji neće ometati razvoj privatnog sektora. Naknade koje

naplaćuju razne republičke agencije i komisije radi ostvarivanja sopstvenih prihoda su ukinute ili smanjene do nivoa koji odgovara realnim mogućnostima privrede. Uvođenje i način utvrđivanja visine svih preostalih naknada za korišćenje prirodnih dobara i dobara od opšteg interesa urediće se Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, čime će se obezbediti veća predvidivost poslovanja privrede i optimalno korišćenje javnih dobara. Time će se onemogućiti nedosledno i netransparentno utvrđivanje i naplaćivanje brojnih naknada za korišćenje javnih dobara koje često nije bilo u skladu sa njihovom svrhom i namenom, tako da su neke naknade bile previsoke i opterećivale su privredu, a druge niske i vodile neracionalnom trošenju prirodnih dobara i javnih resursa. Usvajanjem 24 zakona namenjena fiskalnoj konsolidaciji, krajem septembra 2012. godine, ukinuto je 138 parafiskalnih nameta i 7 agencija, fondova i regulatornih tela.

U sklopu mera fiskalne konsolidacije značajna je strukturna mera kojom se ograničava rast plata i penzija, u skladu sa budžetskim mogućnostima, kao i ujednačavanje pravila za utvrđivanje zarada u ukupnom javnom sektoru, pri čemu je maksimalna mesečna zarada u javnom sektoru utvrđena u neto iznosu od 162.740 dinara. U tom cilju neophodno je i uvođenje jedinstvenog registra zaposlenih kao i racionalizacija postojećeg broja zaposlenih u državnim organima i javnim službama na republičkom, pokrajinskom i lokalnim nivoima, pre svega, u oblasti obrazovanja, zdravstva, javnih agencija i lokalne administracije. Reformom sistema zarada i zapošljavanja povećala bi se efikasnost javnog sektora i obezbedila usklađenost troškova sa mogućnostima i produktivnošću srpske privrede.

Obezbediće se striktna primena Zakonom o budžetskom sistemu predviđene indeksacije zarada u javnom sektoru i penzija i onemogućiti svako povećanje iznad indeksacije, odnosno fiskalnih pravila.

Tokom 2013. godine uvešće se jedinstveni sistem platnih razreda kojim bi se ujednačili nivoi plata za slične pozicije u različitim državnim i javnim službama, s obzirom da sada radnici s istim kvalifikacijama i istim opisom zanimanja primaju različite plate u različitim delovima sektora države. Donošenjem Zakona o utvrđivanju maksimalne zarade u javnom sektoru napravljen je dobar, ali ne i dovoljan napredak u uvođenju reda u sistemu utvrđivanja zarada zaposlenih u javnom sektoru. Izmenama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, kao i drugih propisa koji regulišu plate zaposlenih u javnom sektoru, tokom 2013. godine potrebno je definisati jedinstvene platne razrede, kako bi te izmene ušle u budžet Republike za 2014. godinu.

Tokom 2013. godine izradiće se Program racionalizacije zaposlenih u sektoru države, uključujući i lokalnu samoupravu na bazi sagledavanja viškova zaposlenih u pojedinim državnim i javnim službama. Pri tome, imaće se u vidu nalazi Svetske banke koja je identifikovala viškove nemedicinskog osoblja u sektoru zdravstva, neopravdano povećanje administracije na lokalnom nivou u periodu 2006-2008. godine i viškove zaposlenih u osnovnom obrazovanju zbog smanjenja broja upisanih učenika, naročito u ruralnim područjima. Potreban je srednjoročni plan smanjenja broja zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama, čijom primenom bi se ostvarile značajne budžetske uštede i podigla efikasnost sektora države i javnih službi. Procenjuje se da je moguće smanjiti za najmanje 5%¹⁹ broj zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama, pre svega u oblasti obrazovanja, zdravstva, lokalne samouprave i javnih agencija. Racionalizacijom broja zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama u srednjem roku mogle bi da se ostvare ukupne uštede od oko 0,4% BDP²⁰ na godišnjem nivou.

¹⁹ Procena Fiskalnog saveta.

²⁰ Procena Fiskalnog saveta.

U prvoj polovini 2013. godine uspostaviće se celovit centralni registar zaposlenih u državnim i javnim službama koji će omogućiti sprovođenje novog sistema zarada i zaposlenosti u državnoj upravi i javnim službama. Zbog toga je neophodno proširiti obuhvat postojećeg informacionog sistema i na zaposlene u zdravstvu, policiji, vojsci, javnim agencijama za koje ne postoji jedinstvena evidencija zaposlenih. Time će se omogućiti formiranje adekvatne baze podataka, praćenje strukture zaposlenih u državnim i javnim službama i obezbediti sprovođenje zakonskih rešenja. Uvođenjem centralnog registra utvrdiće se tačan broj zaposlenih u državnim i javnim službama i omogućiti racionalizacija rashoda za stalno zaposlene, kao i za privremeno i povremeno angažovane radnike, uključujući angažovanje stručnih saradnika na osnovu ugovora o delu.

Nivo zarada u sektoru javnih preduzeća na republičkom i lokalnom nivou usklađivaće se sa mogućnostima i produktivnošću privrede i nivoom zarada u privatnom sektoru. Posebna pažnja posvetiće se uvođenju strožije finansijske kontrole velikih državnih preduzeća, uključujući utvrđivanje obavezujućeg limita za masu zarada u tim preduzećima. Javna preduzeća na republičkom i lokalnom nivou tokom 2013. godine doneće programe racionalizacije zaposlenih, sa ciljem povećanja troškovne efikasnosti kao osnovne pretpostavke za liberalizaciju cena.

Održivi sistem javnih finansija podrazumeva i konkurentan i efikasan poreski sistem i predvidivu poresku politiku. U narednom periodu predviđeno je postupno usaglašavanje politike posrednih poreza sa pravilima EU. Eventualne izmene poreske politike u pravcu smanjenja poreskog opterećenja rada biće praćene povećanjem poreza na potrošnju, kako bi neto efekat na ukupne prihode bio neutralan. Donošenje novog zakona o porezu na dohodak građana će proširiti poresku osnovicu i smanjiti razlike u efektivnom poreskom opterećenju prihoda od rada u odnosu na izvor ili ugovorni osnov prihoda. Time će se obezbediti povećanje horizontalne i vertikalne pravednosti oporezivanja, kao i samih poreskih prihoda.

Planira se i unapređenje zakonske regulative u oblasti poreza na imovinu, tako da se osnovica za oporezivanje dovede u vezu sa tržišnom vrednošću nekretnina. Izmene Zakona o porezu na imovinu će, pre svega, biti usmerene na promenu načina vrednovanja poreske osnovice za lica koja vode poslovne knjige. Postojeće, načelno ispravno, rešenje kod kojeg je poreska osnovica za porez na imovinu ovih lica utvrđena kao vrednost u njihovim knjigama trenutno je izvor značajne poreske evazije, budući da veliki broj obveznika sistematski potcenjuje ovu vrednost. Stoga je neophodno da se uvede obavezna nezavisna procena tzv. fer vrednosti imovine ovih lica koja bi se sprovodila svakih 3 do 5 godina. Ova izmena je neophodna i kao delimična prihodna kompenzacija već zakonski predviđenog ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta koja je značajan prihod lokalnih samouprava, ali i izrazito diskriminatorna i diskreciona javna dažbina.

Povećaće se efikasnost poreske administracije u borbi protiv sive ekonomije i poreske utaje, kako bi se dodatno unapredio privredni ambijent i poboljšali uslovi za efikasno funkcionisanje tržišta. Cilj je da preduzeća i građani koji ostvaruju isti dohodak i promet ili poseduju podjednako vrednu imovinu plaćaju podjednak porez, čime se obezbeđuje ravnopravnost uslova poslovanja preduzeća i ravnopravnost građana. Procenjuje se da se u srednjem roku po osnovu suzbijanja sive ekonomije i poreskih utaja može ostvariti značajno dodatno povećanje javnih prihoda zavisno od obima prometa u sivoj ekonomiji u Srbiji. Ključni preduslovi za to su politička i društvena spremnost da se zaustavi kršenje poreskih zakona i efikasna poreska administracija.

Jačanju finansijske discipline i povećanju javnih prihoda značajno će doprineti donošenje i primena Zakona o uslovnom otpisu kamata i mirovanju poreskog duga, kojim će se olakšati izmirivanje poreskih dugova dospelih do 31. oktobra 2012.

godine i stvoriti uslovi za redovno izmirivanje tekućih obaveza. Predviđeno je da se obvezniku koji redovno izmiruje tekuće obaveze uslovno otpiše dug po osnovu kamata, dok bi glavica duga mirovala najviše dve godine. Poreski obveznik, nakon ispunjavanja uslova za otpis kamate, moći će da plati glavni poreski dug u 24 mesečne rate, uz izvršavanje tekućih obaveza. Na taj način ostvarivanje prava po ovom zakonu je uslovljeno finansijskom disciplinom u periodu mirovanja glavnog poreskog duga, što znači da ovo pravo mogu ostvariti samo oni poreski obveznici koji počev od 1. novembra 2012. godine do isteka perioda mirovanja budu uredno plaćali sve fiskalne obaveze po svim osnovama i koji, po isteku perioda mirovanja, glavni dug plate u propisanom roku. Time se otklanjaju štetne posledice po pravna lica, preduzetnike i fizička lica koje bi proizvela prinudna naplata neplaćenih javnih prihoda. Pored dodatno prikupljenih poreskih prihoda, očekivani efekti ovog Zakona su i uticaj na sveukupno jačanje poreske discipline i snažan doprinos rešavanju problema nelikvidnosti u privredi.

Pojednostaviće se poreske i eliminisati nepotrebne procedure, kako bi se obezbedilo jednostavnije plaćanje poreza i adekvatan tretman poreskih obveznika. U tom cilju neophodna je modernizacija i povećanje efikasnosti poreske administracije.

Modernizacija Poreske uprave realizovaće se, pre svega, uvođenjem novog integrisanog informacionog sistema koji treba da olakša realnom sektoru izvršavanje zakonom propisanih poreskih obaveza u delu koji se odnosi na podnošenje poreskih prijava elektronskim putem, a zatim i da stvori informatičku osnovu za upravljanje funkcijama kontrole i naplate.

Dokument „Korporativna strategija Poreske uprave 2011-2015” kao polazni dokument za budući razvoj i modernizaciju Poreske uprave, uspostavlja okvir za navedeni period u kome Poreska uprava realizuje aktivnosti koje se odnose pre svega na stvaranje uslova za funkcionisanje elektronske uprave u delu koji se odnosi na razvijanje servisa za pružanje usluga poreskim obveznicima.

Planira se i izgradnja E-portala i komunikacione mreže, kako bi se stvorili uslovi za podnošenje poreskih prijava o obračunatim i plaćenim porezima i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje na prihode po odbitku, imajući u vidu značaj ovih fiskalnih formi za budžet Republike, gradova, opština i organizacija za obavezno socijalno osiguranje.

Podrška modernizaciji Poreske uprave, pored odobrene korporativne strategije i primera najbolje prakse poreskih administracija, realizuje se na osnovu dokumenta „IT strategija Poreske uprave 2011-2015”, imajući u vidu značaj ove funkcije u Poreskoj upravi.

U skladu sa ovim strategijama, Poreska uprava nastavlja sa obukom poreskih obveznika u cilju povećanja broja poreskih obveznika koji koriste servis za elektronsko podnošenje poreskih prijava za porez na dodatu vrednost. Obezbediće se pre svega elektronsko dostavljanje poreskih prijava za poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje na zarade i naknade zarada, kao i uplata istih na jedan račun za uplatu javnih prihoda.

Ovaj modul treba da bude informatički sinhronizovan sa modulom koji je realizovan kroz Projekat „Konsolidacija naplate i reforma penzijske administracije u Srbiji – PARIP” u okviru Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja. U tom smislu nastaviće se sa uvođenjem proizvoda koji omogućavaju povećanje broja poreskih prijava koje se mogu dostaviti elektronskim putem korišćenjem elektronskog portala Poreske uprave. Nakon toga, implementiraće se elektronsko podnošenje prijava za poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje za ostale prihode koji se plaćaju po odbitku.

U toku 2013. godine planira se stvaranje uslova za elektronsko podnošenje poreskih prijava o kumulativnom-godišnjem obračunu akcize, a zatim u okviru realizacije IPA projekta otpočeće se sa izradom softverske podrške za redovnu i prinudnu naplatu javnih prihoda.

U 2014. godini će se obezbediti mogućnost elektronskog dostavljanja poreskih prijava za porez na dobit pravnih lica. U cilju smanjenja troškova administriranja koji se odnose pre svega na troškove podnošenja poreskih prijava, ostvariće se poboljšanje servisa za pružanje usluga poreskim obveznicima kroz povećanje obima korišćenja modula komunikacije u okviru postojećeg Kontakt centra Poreske uprave.

Na ovaj način će se obezbediti infrastrukturne pretpostavke za uvođenje novog „risk menagment” za najznačajnije fiskalne forme, pre svega poreza na dodatu vrednost, akciza i poreza i doprinosa na zarade, kao i poreza na dobit pravnih lica. Pri izradi podmodula za rizik za porez na dobit pravnih lica koristiće se ekspertska pomoć MMF.

Otpočeće se sa realizacijom obuke za transferne cene u saradnji sa IFC, kako bi se izvršio transfer znanja u ovoj oblasti u domenu prekograničnog prometa, a posebno prekograničnog prometa robe i usluga sa zemljama sa preferencijalnim poreskim sistemima. Na ovaj način će se obezbediti integrisano upravljanje rizicima u kontroli i naplati što na kraju rezultira efikasnijom naplatom javnih prihoda.

Reforme državnih i javnih preduzeća

Vlada će ubrzati reforme preduzeća u državnom vlasništvu u cilju povećanja efikasnosti poslovanja i profesionalizacije javnog sektora, uz istovremeno smanjenje subvencija. Reforma sektora državnih i javnih preduzeća odnosi se na:

- završetak procesa restrukturiranja državnih preduzeća najkasnije do 30.06.2014. godine;
- ubrzavanje procesa privatizacije i okončanje restrukturiranja preostalih preduzeća iz portfolija Agencije za privatizaciju;
- ubrzanje restrukturiranja javnih preduzeća i povećanje efikasnosti njihovog poslovanja;
- unapređenje pravila korporativnog upravljanja javnim preduzećima;
- poboljšanje transparentnosti poslovanja državnih preduzeća putem redovnog objavljivanja njihovih finansijskih rezultata;
- jačanje profesionalizma rukovodilaca i operativne nezavisnosti državnih preduzeća, izborom rukovodilaca isključivo na osnovu profesionalnih kriterijuma.

Procenjuje se da je nakon jedanaest godina tranzicije u Srbiji preostalo oko 1.300 preduzeća pod državnom kontrolom, koja dobijaju budžetske subvencije i na taj način utiču na povećanje ukupnih rashoda i deficita. Navedena preduzeća dobijaju i različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne garancije za kredite, neplaćanje poreza i doprinosa, povezivanje radnog staža. Ukupni budžetski rashodi za podršku ovim preduzećima (državne subvencije, transferi za povezivanje radnog staža i izdaci za servisiranje garantovanog duga) u 2011. godini iznosili su oko 2,3% BDP. Ukupna podrška preduzećima pod kontrolom države (društvena preduzeća u portfoliju Agencije za privatizaciju i državna republička i lokalna preduzeća) procenjuje se na godišnjem nivou na oko 700 mil. evra.

Tabela 43. Procena fiskalnih troškova društvenih i javnih preduzeća u Srbiji

Transferi u novcu (prosek 2010 i 2011)								
	Direktne subvencije		Servisiranje duga javnih državnih preduzeća		Transferi za povezivanje staža		Ukupno	
	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP
Javna državna preduzeća	160	0,5	76	0,3	12	0,1	248	0,9
Društvena preduzeća u portfoliju Agencije za privatizaciju	94	0,3	0	0,0	172	0,5	266	0,9
Lokalna preduzeća	223	0,8	0	0,0	-	0,0	223	0,8
Ukupno	477	1,6	76	0,3	184	0,6	737	2,5
Stanje indirektnih obaveza (kraj 2011. godine)								
	Državne garancije		Docnje prema državnim organima i institucijama		Docnje prema javnim preduzećima		Ukupno	
	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP	mil. evra	u % BDP
Javna državna preduzeća	1.742	5,7	288	0,9	84	0,3	2.113	7,0
Društvena preduzeća u portfoliju Agencije za privatizaciju	74	0,2	1.100	3,6	441	1,5	1.616	5,3
Lokalna preduzeća	-	-	-	-	-	-	-	-
Ukupno	1.816	5,9	1.388	4,6	525	1,7	3.729	12,2

Izvor: Svetska banka, „Public Enterprise Restructuring Development Policy Loan, 2012”

Nakon jedanaest godina primene postojećeg koncepta privatizacije, evidentno je da je brzina i uspešnost prodaje društvenih i državnih preduzeća iz portfolija Agencije za privatizaciju drastično smanjena. Delom je to posledica generalnog pada investicione aktivnosti kao posledice svetske ekonomske krize, a delom je i problem strukture, odnosno kvaliteta imovine (preduzeća) koja je u dosadašnjem periodu sprovođenja privatizacije ostala u agencijskom portfoliju. Sredinom 2012. godine broj neprivatizovanih preduzeća u ingerenciji Agencije za privatizaciju iznosio je 594, koja zapošljavaju oko 100.000 zaposlenih u Republici. Prema poslednjim raspoloživim podacima ukupan knjigovodstveni kapital ovih preduzeća je negativan (iznos gubitka iznad visine kapitala je 78 mlrd dinara), dok je njihovim poslovanjem samo u 2010. godini ostvaren gubitak u visini od oko 40 mlrd dinara.

Kao jedan od modela koji je trebalo da ubrza i olakša proces privatizacije, Zakonom o privatizaciji uveden je i koncept restrukturiranja. Jedna od mera koju ovaj koncept podrazumeva je i zabrana sprovođenja prinudnog izvršenja protiv preduzeća u ovom statusu. Prirodno, najveći broj nelikvidnih i na tržištu neodrživih preduzeća našao je zaklon u primeni ove odredbe Zakona o privatizaciji.

U postupku restrukturiranja je trenutno 175 preduzeća (od ukupno 594) koja zapošljavaju oko 55.000 zaposlenih (od 100.000 u agencijskom portfoliju). Ova preduzeća su dosadašnjim poslovanjem akumulirala gubitak iznad visine kapitala u visini od 75 mlrd dinara (od ukupno 78 mlrd dinara gubitka iznad visine kapitala), dok je gubitak ostvaren u 2010. godini iznosio 37 mlrd dinara (od ukupno 40 mlrd gubitka svih preduzeća iz agencijskog portfolija).

Analizom korisnika direktnih i indirektnih subvencija (svih vrsta fiskalnih troškova nastalih bilo po osnovu transfera novca ili po osnovu neplaćanja dospelih javnih prihoda) utvrđeno je da je najveći deo sredstava usmeren upravo ka ovoj grupi preduzeća u procesu restrukturiranja.

Poslovanje u uslovima zaštite od mera prinudne naplate (na neki način aboliranje finansijske nediscipline i tolerisanje neizmirivanja dospelih obaveza) i postojanja neizvesnosti u pogledu redovnih i predvidivih iznosa subvencija, zajedno izuzetno loše utiču na poslovnu motivisanost rukovodstva ovih preduzeća. S druge strane, samo postojanje drugačijih uslova poslovanja od onih koji važe za ostale privredne subjekte, uvodi asimetriju u poslovno okruženje i gotovo onemogućava bilo kakva sistemska rešenja u pravcu poboljšanja fiskalne i finansijske discipline. Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama primenjivaće se od 1. januara 2014. godine na preduzeća u restrukturiranju.

Imajući u vidu napore da se u narednom periodu svi proizvodni kapaciteti stave u funkciju privrednog rasta, ne treba zanemariti činjenicu da je 55.000 zaposlenih i imovina vredna gotovo 338 mlrd (u pitanju su knjigovodstvene vrednosti) u funkciji krajnje neproaktivne i finansijski neodržive proizvodnje. Ove resurse treba preusmeriti (osloboditi) ka profitabilnijim, tržišno prihvatljivim delatnostima.

Iz svih pomenutih razloga, Vlada će predložiti izmene Zakona o privatizaciji na način što će koncept restrukturiranja po prvi put biti oročen i moraće da se okonča u svim preduzećima do 30. juna 2014. godine. Cilj ove mere je da od tog datuma sva preduzeća koja su trenutno u statusu restrukturiranja moraju biti spremna da posluju po tržišnim principima na održiv i, od države, finansijski nezavisan način.

U narednom periodu neophodno je rešiti pitanje fazne realizacije okončanja procesa restrukturiranja. Mora se obezbediti pravni i institucionalni okvir da bi se planirano sprovedo uz što manje gubitke radnih mesta i obustave proizvodnje. U slučajevima kada je to neizbežno, Vlada će biti spremna da amortizuje negativne socijalne efekte kroz obezbeđivanje sredstava za socijalne programe i aktivne mere zapošljavanja. Planira se i da sredstva tranzicionog fonda budu iskorišćena isključivo kod preduzeća kojima je određen konačni status koji u kontekstu ove strategije znači privatizaciju preduzeća ili definitivno okončanje procesa restrukturiranja (i nastavak održivog poslovanja u tržišnim uslovima) ili stečaj preduzeća.

Imajući u vidu dimenziju problema, njegovo rešavanje traži sistematski pristup koji će biti formalizovan kroz pripremu i usvajanje Akcionog plana za okončanje postupka restrukturiranja do kraja 2012. godine. Akcioni plan, sem mera i koraka usmerenih na okončanje restrukturiranja, obuhvatiće i predloge izmena postojećeg koncepta privatizacije, omogućavajući i nove modele i metode privatizacije. Na taj način osavremenjuje se instrumentarijum koji će u budućnosti biti dostupan Vladi u procesu privatizacije i koji će u većoj meri oslikavati karakteristike tražnje i stanje našeg portfolija.

Restrukturiranje državnih preduzeća završiće se u zakonskom roku do 30. juna 2014. godine, sa ciljem da se najveći deo restrukturiranja završi u 2013. godini zavisno od sredstava za isplatu socijalnih programa. U tom cilju preostala preduzeća iz portfolija Agencije za privatizaciju, uključujući preduzeća u restrukturiranju, podeliće se u više grupa. Prvu grupu činila bi preduzeća koja mogu da se privatizuju i da se postupak njihove privatizacije ubrza. Drugu grupu čine preduzeća koja nemaju ekonomsku perspektivu i za koja se ne može pronaći kupac. Ova preduzeća imaju imovinu i tokom 2013. godine započeće procedura prodaje te imovine na tržištu. Sredstva od prodaje njihove imovine korišćiće se za socijalne programe za zaposlene u preduzećima koja odu u stečaj. U trećoj grupi su preduzeća koja kao celina ne mogu da opstanu na tržištu, ali poseduju delove ili proizvodne programe koji imaju tržišnu šansu, pa se mogu privatizovati, a za neperspektivne delove pokrenuće se stečaj. Četvrtu grupu čine preduzeća koja u celini nemaju tržišnu perspektivu, niti poseduju imovinu koja se može prodati na tržištu. Za tu grupu preduzeća potrebno je u prvoj polovini 2013. godine pokrenuti stečaj i ukinuti im subvencije iz budžeta. Sredstva planirana za subvencije tim preduzećima treba preusmeriti u socijalne

programe za zbrinjavanje radnika tih preduzeća, zajedno sa sredstvima iz tranzicionog fonda.

Završetkom restrukturiranja društvenih preduzeća ostvarile bi se uštede po osnovu smanjenja i ukidanja subvencija tim preduzećima i određeni prihodi od privatizacije preduzeća koja mogu da se privatizuju i od prodaje imovine onih preduzeća koja ne mogu da se privatizuju. S druge strane, potencijalni fiskalni troškovi povezani sa reformom državnih preduzeća su visoki, posebno isplate otpremnina za viškove zaposlenih u tim preduzećima i za zaposlene u preduzećima koja odu u stečaj.

Tokom prve polovine 2013. godine definisaće se kriterijumi efikasnosti za javna preduzeća u državnom vlasništvu, kako bi se mogle meriti njihove poslovne performanse. Rast efikasnosti tih preduzeća podrazumeva smanjenje direktnih i indirektnih subvencija i podizanje cena usluga javnih preduzeća na ekonomski nivo. Paralelno sa utvrđivanjem kriterijuma efikasnosti potrebno je ići ka daljoj liberalizaciji delatnosti u kojima posluju javna preduzeća, a koje nemaju karakter prirodnog monopola, što bi uticalo na povećanje efikasnosti privrede, kvaliteta javnih usluga i finansijske discipline i smanjenje korupcije.

Planirano je da se unapredi upravljanje velikim državnim preduzećima i poboljša njihova efikasnost i transparentnost poslovanja, a zatim da se neka od njih privatizuju privlačenjem strateških investitora. U cilju poboljšanja poslovnih performansi dovršiće se pretvaranje svih velikih državnih preduzeća u akcionarska društva i ojačati stručnost menadžmenta za upravljanje državnim preduzećima, uz strogu kontrolu svih državnih preduzeća od strane Vlade. U tom pogledu u kratkom roku obezbediće se profesionalizacija i poboljšanje menadžmenta, korporatizacija i uvođenje sistema ocenjivanja performansi.

Izvršiće se korporatizacija javnih preduzeća koja će se organizovati kao društva kapitala, uz odgovarajuće regulisanje njihovih specifičnosti u obavljanju delatnosti od opšteg interesa u netržišnim uslovima. Korporatizacijom će se pojednostaviti pravni okvir i smanjiti troškovi i rizici poslovanja, omogućiti lakša promena strukture i oblika kapitala i poboljšati uslovi kreditiranja, obezbediti privlačenje privatnih investicija i efikasnije vršenje uloge države kao vlasnika. To će podstaći tržišna pravila poslovanja i dugoročno poboljšati kvalitet javnih usluga.

Reformom republičkih i lokalnih javnih preduzeća obezbediće se smanjenje državnih direktnih i indirektnih subvencija kroz povećanje njihove efikasnosti i produktivnosti na bazi boljeg upravljanja, unapređenja poslovanja, tehnoloških unapređenja, racionalizacije broja zaposlenih i kroz liberalizaciju cena proizvoda i usluga tih preduzeća. Unapređenje korporativnog upravljanja i depolitizacija javnih preduzeća, privatizacija javnih preduzeća koja mogu da posluju u konkurentskim uslovima, liberalizacija delatnosti koje obavljaju javna preduzeća koja nisu prirodni monopoli (proizvodnja električne energije, prevoz u železničkom saobraćaju, određene komunalne delatnosti) i podizanje cena proizvoda i usluga javnih preduzeća do nivoa opravdanih troškova značajno će doprineti smanjenju javne potrošnje i fiskalnog deficita.

Upravljanje javnim preduzećima biće profesionalizovano. Obezbediće se nezavisnost uprava javnih preduzeća i efikasna kontrolna uloga Vlade. Naknade za uprave javnih preduzeća zavisiće od ostvarenih planova i postignutih rezultata. Obezbediće se stalno podizanje znanja i tehnologija u poslovanju javnih preduzeća. Transparentnost poslovanja javnih preduzeća obezbediće se kroz redovno objavljivanje godišnjih/polugodišnjih izveštaja, kao što su zbirni izveštaji o poslovanju javnih preduzeća, finansijski izveštaji, kao i izveštaji o javnim nabavkama, o dodeljenoj pomoći, subvencijama i dobijenim garancijama, o finansijskim rizicima, o poslovanju sa povezanim licima i slično.

Uspostaviće se efikasni mehanizmi za kontrolu poslovanja javnih preduzeća. U cilju efikasnije kontrole utvrdiće se pravila, sadržina i metodologija za izradu poslovnih planova i rokovi za izradu planova. Uspostaviće se pravila i definisati ključni indikatori za ocenu uspešnosti poslovanja javnih preduzeća i za ocenu rada uprave javnih preduzeća najmanje jednom godišnje, kao i kodeks ponašanja rukovodilaca i zaposlenih u javnim preduzećima.

Restrukturiranje državnih preduzeća zasnivaće se na unapređenju korporativnog i finansijskog upravljanja preduzećima koja ostaju u državnom vlasništvu, unapređenju poslovnih performansi preduzeća i na ublažavanju posledica restrukturiranja na radnike koji ostaju bez posla. To će značajno doprineti poboljšanju kvaliteta usluga javnih preduzeća i smanjenju korupcije i kriminala. Reformom državnih i javnih preduzeća moguće je obezbediti u srednjem roku uštede na subvencijama od oko 0,6% BDP²¹ po osnovu smanjivanja direktnih i indirektnih subvencija preduzećima, smanjenja datih i aktiviranih garancija, poboljšanja naplate poreza i ostvarivanja prihoda od privatizacije, što će doprineti rastu privredne aktivnosti i zaposlenosti u privatnom sektoru.

Reforma sistema subvencija

Nerestrukturirana i neprivatizovana preduzeća koja se nalaze pod državnom kontrolom obaraju performanse privrede i podstiču finansijsku nedisciplinu i korupciju. Stoga je neophodno ubrzati restrukturiranje i privatizaciju tih preduzeća, što će doprineti smanjenju ukupnih rashoda za subvencije. Potencijalne uštede na ukupnim rashodima za subvencije koje bi se mogle ostvariti u srednjem roku procenjuju se na oko 1,7% BDP²².

Reformu državnih i javnih preduzeća pratiće ograničavanje subvencija, uz promenu strukture i mehanizama dodele subvencija. U tom pogledu najznačajnije promene u sistemu subvencija su ukidanje direktnih i indirektnih subvencija državnim preduzećima od 2015. godine. U narednom trogodišnjem periodu predviđeno je ograničavanje subvencija za AD „Železnice Srbije” na 0,5% BDP godišnje, dok je za JP PEU „Resavica” predviđeno pronalaženje strateškog partnera do privatizacije, odnosno do potpunog ukidanja subvencija ovom preduzeću od 2015. godine. Na nivou lokalnih samouprava planira se smanjenje subvencija lokalnim komunalnim preduzećima uz unapređenje troškovne efikasnosti i podizanje cena određenih komunalnih usluga, privatizacija ili javno-privatno partnerstvo kod lokalnih komunalnih preduzeća koja nemaju karakter prirodnog monopola.

Predviđena je i promena strukture subvencija poljoprivredi u pravcu podsticanja investicija radi povećanja njene produktivnosti i konkurentnosti, kao i unapređenja poljoprivredne infrastrukture.

Privredni rast zasnovan na znanju podrazumeva da se obezbede odgovarajuće subvencije za istraživanje i razvoj kao i za zaštitu životne sredine.

Ograničavaće se i subvencije za investicije i zapošljavanje zavisno od efekata ovih investicija na proizvodnju, izvoz, zaposlenost i javne prihode. Paralelno s tim unapređivaće se opšti uslovi investiranja i poslovanja koji će biti osnovni podsticaj za priliv stranih direktnih investicija. Posebna pažnja će se posvetiti velikim investicijama sa značajnim efektima na rast privredne aktivnosti i rast zaposlenosti. Orijentacija je da se visoke direktne i indirektno subvencije kompenzuju poboljšanjem ambijenta za poslovanje kroz nastavak „giljotine” propisa, smanjenje broja dana i broja procedura za dobijanje građevinske dozvole, ustupanje zemljišta, veću fleksibilnost tržišta rada, bolju zaštitu konkurencije, manje poresko i kvazifiskalno opterećenje.

Uspostaviće se transparentan sistem planiranja, dodele i kontrole trošenja svih budžetskih subvencija. Svi programi koji se subvencionišu biće sastavni deo

²¹ Procena Fiskalnog saveta.

zakona o budžetu za narednu budžetsku godinu. Nadležno ministarstvo podnosiće Vladi dva puta godišnje izveštaj o načinu raspodele subvencija i efektima dodeljenih subvencija.

Unapređenje penzijskog sistema

U cilju povećanja fiskalne održivosti penzijskog fonda i smanjenja učešća rashoda za penzije u BDP, pooštriće se uslovi za sticanje prava iz penzijskog osiguranja. Visoko učešće rashoda za penzije u BDP posledica je ne samo usporavanja rasta i pada zaposlenosti nego i različitih mehanizama koji su u ranijem periodu podsticali prevremeno penzionisanje, kao i demografskog starenja i slabije naplate doprinosa, što povećava broj korisnika penzija u odnosu na broj zaposlenih koji uplaćuju doprinose. U novijem periodu zabeleženo je povećanje prosečne starosti novih penzionera i dužine navršenog staža.

Cilj penzijske reforme je da se u srednjem roku smanje transferi iz republičkog budžeta državnom penzionom fondu i da se smanji prirast broja penzionera kroz uvođenje penala za prevremeno penzionisanje, pooštavanje uslova za beneficirane penzije i zaštitnu klauzulu o pravu na starosnu penziju osiguranicima koji su u potpunosti uplatili doprinose u penzijski fond, a u skladu sa najboljom međunarodnom praksom. Pored ovih strukturnih mera, potrebno je stvoriti uslove za podsticanje sistema dobrovoljnog penzijskog osiguranja i drugih oblika štednje građana.

Uspostavljanje fiskalno održivog penzijskog sistema u uslovima ubrzanog starenja stanovništva zahteva davanje većih podsticaja na tržištu rada s ciljem da se novim zapošljavanjem obezbedi povećanje broja osiguranika u odnosu na broj penzionera. Fiskalnoj održivosti penzijskog sistema će doprineti ubrzanje rasta privrede, smanjenje nezaposlenosti, bolja naplata doprinosa za penzijsko osiguranje, kao i promene parametara obaveznog penzijskog osiguranja (uslovi za penzionisanje, položaj specifičnih grupa) u skladu sa demografskim kretanjima i ekonomskim mogućnostima.

Izmenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, u prvoj polovini 2013. godine, faktorima aktuarske pravičnosti obezbediće se da radnici koji se penzionišu pre regularne starosne granice za penzionisanje primaju srazmerno manji iznos penzijske naknade, a radnici koji se penzionišu posle regularne starosne granice primaju srazmerno veći iznos penzije u zavisnosti od očekivane dužine primanja penzije. Izmenama ovog zakona utvrdiće se procenat umanjenja, odnosno uvećanja penzijske naknade za svaku godinu penzionisanja pre, odnosno nakon regularne starosne granice. Sprovedenjem ovih mera očekuju se uštede²² od oko 0,1% BDP u prvim godinama primene, a 0,4% BDP kada se dostignu puni dugoročni efekti uvođenja aktuarskih faktora pravičnosti.

U srednjem roku će se implementirati adekvatan sistem automatskih stabilizatora koji će sistem penzijskog osiguranja usklađivati sa starenjem stanovništva, kako bi se očuvala stabilnost i solventnost penzijskog sistema.

Unapređenje zdravstvenog sistema

Nastaviće se unapređenje sistema zdravstvene zaštite radi povećanja finansijske održivosti sistema zdravstvene zaštite, u skladu sa donetim strateškim dokumentima i sistemskim zakonima. Glavni ciljevi reforme zdravstva su povećanje efikasnosti zdravstvenog sistema, unapređenje zdravlja stanovništva i povećanje kvaliteta zdravstvene zaštite. Ove ciljeve moguće je ostvariti putem preusmeravanja sa kurativne na preventivnu medicinu i unapređenja sistema akreditacije i sertifikacije zdravstvenih ustanova, uz uspostavljanje sistema obaveznog sertifikovanja minimalnih standarda (npr. bezbednost pacijenta). Radi toga sadašnji troškovni način

²² Procena Fiskalnog saveta i Ministarstva finansija i privrede.

finansiranja zamenice se finansiranjem po učinku (kapitacija), primenom sistema dijagnostički povezanih i srodnih grupa (tzv. DRG sistem „Diagnosis-Related Group”) i sistema plaćanja za uslugu. Uz to, sprovedeće se racionalizacija zdravstvenog sistema prvenstveno kroz smanjenje broja nemedicinskog osoblja, racionalizaciju bolničkih postelja i bolju kontrolu rashoda za medicinske usluge. Time će se povećati efikasnost zdravstvenih ustanova, obezbediti vrednovanje njihovih stvarnih učinaka i povećati kvalitet zdravstvene zaštite. Po tom osnovu očekuju se značajne uštede i smanjenje korupcije u zdravstvu, kao i obezbeđenje većih sredstava za modernizaciju sistema zdravstvene zaštite (vrhunska medicinska oprema).

Izmenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti reformisaće se način finansiranja nabavke lekova i sanitetskog materijala kroz uvođenje centralizovane javne nabavke lekova, medicinske opreme i sanitetskog materijala, a po potrebi i kroz donošenje drugih mera, sa ciljem da se spreči stvaranje novih dugova i obezbede uštede od najmanje 20% u RFZO, uz veću likvidnost u poslovanju farmaceutske industrije i stabilno funkcionisanje zdravstvenog sektora. Formiraće se uprava za centralizovane javne nabavke za potrebe zdravstvenih ustanova koja će otpočeti sa radom do 31. marta 2013. godine.

Veća naplata doprinosa za zdravstvenu zaštitu kao i poboljšanje sistema i bolja organizacija rada RFZO omogućice eliminisanje docnji prema farmaceutskoj industriji i uredno snabdevanje tržišta lekovima. Zakonom o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama predviđeno je skraćivanje roka za izmirenje novčanih obaveza RFZO (150 dana u 2013. godini, 120 dana u 2014. godini i 90 dana u 2015. godini). Uštedama u zdravstvenom sektoru značajno će doprineti i stvaranje elektronske kartoteke tokom 2013. godine kao centralizovanog softverskog sistema u koji će biti umrežene sve zdravstvene ustanove sa zdravstvenim dosijeima svih pacijenata u zemlji.

Zakonska regulativa iz oblasti zdravstvene zaštite uskladiće se sa zakonodavstvom EU, a doneće se i novi zakoni o mehanizmima finansiranja, privatnim pružaocima usluga i o izveštavanju. Prioritetne oblasti u razvoju zdravstvene zaštite u narednom trogodišnjem periodu su preventivna zdravstvena zaštita, unapređenje uslova za lečenje i obezbeđivanje obaveznog zdravstvenog osiguranja za lica bez sopstvenih prihoda. Prioritet će imati i kontinuirana i kvalitetna obuka medicinskog osoblja i povećanje kvaliteta medicinskih usluga, uz dalju decentralizaciju zdravstvenog sistema i povećanje uloge lokalne samouprave u sistemu zdravstva.

Unapređenje sistema obrazovanja

Nastaviće se unapređenje sistema obrazovanja sa ciljem da se poveća kvalitet, obuhvatnost, relevantnost i efikasnost obrazovanja na svim obrazovnim nivoima, u skladu sa Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine.

Unapređenjem preduniverzitetskog obrazovanja obezbediće se potpuniji obuhvat učenika osnovnim i srednjim obrazovanjem i podizanje kvaliteta osnovnog i srednjeg obrazovanja kroz bolje uslove za nastavu i učenje, veći kvalitet nastavnih planova i programa, nastave i učenja, nastavnika i kvalitet znanja.

Unapređenjem univerzitetskog obrazovanja obezbediće se kreiranje naučnih i stručnih znanja kojima se omogućava sveopšti napredak društva i povećanje učešća populacije s visokim obrazovanjem u ukupnoj populaciji, kao i punije prisustvo Srbije u evropskom prostoru visokog obrazovanja i evropskom istraživačkom prostoru.

Ključni mehanizam za ispunjavanje ciljeva obrazovanja je uvođenje sistema finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja prema broju učenika, u zavisnosti od obrazovnih potreba i socioekonomskih osobnosti lokalnih zajednica. Unaprediće se i finansiranje visokog obrazovanja sa ciljem da se prvenstveno obezbedi povećanje

kvaliteta univerzitetskog obrazovanja, a zatim povećanje broja studenata i povećanje efikasnosti studiranja.

Od posebnog značaja je prilagođavanje nastavnih i studijskih programa zahtevima savremenog tržišta rada i efikasnije finansiranje usmereno na planiranje razvoja obrazovanja i podizanje kvaliteta i efikasnosti obrazovanja. Poseban značaj za aktivno uključivanje u tržište rada ima unapređenje kvaliteta srednjoškolskog obrazovanja i kvaliteta univerzitetskog javnog i privatnog obrazovanja, kao i usklađivanje tražnje za kvalifikovanom radnom snagom i ponude, pri čemu je ponuda u nekim profesijama prevelika, a u nekim nedovoljna. Uloga države je da sistematski unapređuje kvalitet programa i nastavnika u sistemu javnog obrazovanja i da vrši preventivnu regulatornu funkciju kod privatnog obrazovanja.

Sprovedenje fiskalne konsolidacije podrazumeva da se i u oblasti obrazovanja ostvare uštede kroz racionalizaciju školske mreže, naročito na nivou osnovnog obrazovanja, s tim da se to ne odrazi na kvalitet osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja. Broj odeljenja i broj nastavnog osoblja usklađivaće se sa stopom upisa učenika u osnovne i srednje škole i, po potrebi, izvršiće se spajanje odeljenja u školama koja nemaju dovoljan broj učenika.

Unapređenje sistema socijalne zaštite

Nastaviće se unapređenje sistema socijalne zaštite u skladu sa Strategijom razvoja socijalne zaštite, Zakonom o socijalnoj zaštiti i Porodičnim zakonom. U tom cilju obezbediće se bolje targetiranje socijalne zaštite i efikasnije finansiranje programa novčane socijalne pomoći i dečijih dodataka. Pružaće se veća finansijska podrška najsiromašnijim porodicama i osetljivim grupama i smanjiti administrativne barijere za dobijanje pomoći.

Poboljšanje finansijske održivosti sistema socijalne zaštite zahteva poboljšanje dostupnosti i kvaliteta socijalne zaštite, kao i smanjenje administrativnih barijera za dobijanje socijalne pomoći u skladu sa imovinskim statusom korisnika. Planira se racionalizacija broja korisnika socijalne zaštite po osnovu provere imovinskog stanja korisnika porodičnih, dečijih i boračkih naknada kao najskupljih programa socijalne pomoći i po tom osnovu se očekuje značajno smanjenje troškova.

Socijalna politika biće usmerena na programe zaštite najsiromašnijih slojeva stanovništva, s ciljem da se obezbedi održivost izdvajanja za socijalnu pomoć. U tom cilju tokom 2013. godine izradiće se socijalne karte, kako bi socijalnu pomoć primali korisnici kojima je ona potrebna. Lokalne samouprave imaće aktivnu ulogu u socijalnom zbrinjavanju siromašnih stanovnika, obezbeđujući sredstva za programe socijalne zaštite, pre svega siromašnih porodica koje ne primaju pomoć iz budžeta Republike. Na republičkom i na lokalnom nivou obezbediće se selektivnost i targetiranost socijalne politike, kako bi ograničena sredstva budžeta koristile porodice i osobe kojima je pomoć najpotrebnija.

Unapređenje upravljanja lokalnim javnim finansijama

Unapređeno upravljanje lokalnim javnim finansijama obezbediće se kroz:

- ograničenje rasta zaposlenosti, plata i subvencija u lokalnim samoupravama, kao i prenos određenih nadležnosti sa nivoa Republike na lokalnu samoupravu u oblasti saobraćajne infrastrukture, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite;
- povećanje efikasnosti usluga koje pruža lokalna samouprava, putem većih investicija u lokalne razvojne projekte i rast troškovne efikasnosti investicija;
- ubrzanje procesa vraćanja imovine lokalnoj samoupravi;

- poboljšanje poslovnog ambijenta na lokalnom nivou kroz uklanjanje administrativnih barijera, ukidanje nepotrebnih birokratskih procedura, uvođenje elektronske uprave i smanjenje korupcije.

U cilju jačanja fiskalne odgovornosti lokalnih samouprava izmieniće se Zakon o finansiranju lokalne samouprave, kojim bi se uspostavila veza između obima sredstava koji se transferiše jedinici lokalne samouprave i obima izvornih prihoda naplaćenih na teritoriji te jedinice lokalne samouprave. Izmene u sistemu finansiranja lokalnih samouprava podrazumevaju i da se kriterijumi za utvrđivanje stepena razvijenosti koji su element obračuna obima transfera pojedinačnim jedinicama lokalne samouprave utvrde zakonom. Cilj izmena je da se obezbedi efikasnije korišćenje kapaciteta lokalnih javnih finansija, pri čemu su efekti predloženih mera, u srednjem roku, procenjeni na oko 1% BDP.²³

²³ Procena Fiskalnog saveta.

V. ZAVRŠNE ODREDBE

Sastavni deo fiskalne strategije čine: Prilog 1 Projekcija osnovnih makroekonomskih indikatora, Prilog 2 Izveštaj o poreskoj politici, Prilog 3 Konsolidovani bilans sektora države za 2013. godinu i Prilog 4 Iznos nenamenskih transfera jedinicama lokalne samouprave za 2013. godinu.

Fiskalnu strategiju objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 Broj:

U Beogradu, 28. novembra 2012. godine

V L A D A

PREDSIEDNIK

Ivica Dačić

Projekcija osnovnih makroekonomskih indikatora

Prilog 1

<i>Iskazano u procentima osim ako nije drugačije naznačeno</i>	2012	2013	2014	2015
Stopa realnog rasta BDP	-2,0	2,0	3,5	4,0
BDP po tekućim tržišnim cenama (u milionima dinara)	3.267.099,7	3.679.015,6	3.979.131,3	4.316.243,3
BDP u evrima (u milionima)	28.691,8	30.946,0	32.614,3	34.639,2
BDP u dolarima (u milionima)	36.725,5	40.229,8	42.398,6	45.031,0
BDP po stanovniku u evrima	3.966,7	4.295,5	4.545,3	4.846,8
BDP po stanovniku u dolarima	5.077,3	5.584,2	5.908,8	6.300,9
Izvori rasta: procentne promene u konstantnim cenama				
Lična potrošnja	-0,7	-1,3	0,7	1,0
Državna potrošnja	4,8	-4,4	0,8	1,7
Investicije u fiksni kapital	-14,5	8,7	7,4	8,3
Promena zaliha kao % BDP	0,0	0,0	0,0	0,0
Izvoz robe i usluga	1,8	9,2	10,6	11,1
Uvoz robe i usluga	-0,4	2,5	5,5	6,6
Doprinos rastu BDP				
Finalna domaća tražnja	-3,0	-0,2	2,3	3,0
Investiciona potrošnja	-3,3	1,7	1,6	1,9
Lična potrošnja	-0,6	-1,0	0,5	0,8
Državna potrošnja	0,9	-0,9	0,2	0,3
Promena u zalihama	0,0	0,0	0,0	0,0
Spoljno-trgovinski bilans roba i usluga	1,0	2,2	1,2	1,0
Rast bruto dodate vrednosti delatnosti				
Poljoprivreda	-19,9	17,7	3,3	3,8
Industrija	-3,6	1,3	3,5	4,8
Građevinarstvo	0,9	1,2	8,1	9,6
Usluge	1,3	0,2	3,0	3,4
Doprinos rastu bruto dodate vrednosti delatnosti				
Rast bruto dodate vrednosti	-2,0	2,0	3,4	4,0
Poljoprivreda	-2,1	1,5	0,3	0,4
Industrija	-0,7	0,3	0,7	1,0
Građevinarstvo	0,0	0,1	0,3	0,4
Usluge	0,8	0,2	2,0	2,2
Kretanje cena				
BDP deflator	5,0	10,4	4,5	4,3
Potrošačke cene (prosek perioda)	7,5	11,1	4,8	4,5
Potrošačke cene (kraj perioda)	13,8	5,5	5,0	4,5
Kretanja u spoljnom sektoru				
Izvoz robe (f.o.b) u mil. evra	8.625	9.732	11.195	12.980
Uvoz robe (f.o.b) u mil. evra	14.212	14.897	16.030	17.437
Saldo trgovinskog računa	-5.587	-5.165	-4.834	-4.456
Izvoz robe i usluga (% BDP)	41,1	42,1	45,0	48,0
Uvoz robe i usluga (% BDP)	60,0	58,2	59,4	60,8
Neto izvoz dobara i usluga (% BDP)	-18,9	-16,2	-14,4	-12,8
Saldo tekućeg računa (% BDP)	-11,0	-9,0	-7,9	-7,0
Nacionalna štednja (% BDP)	3,8	5,8	7,2	8,5
Domaće javne investicije (% BDP)	3,5	3,6	3,5	3,7
Investicioni racio (% BDP)	14,6	15,2	16,0	16,8
Zaposlenost i zarade				
Broj zaposlenih (u hiljadama)	1.725,0	1.721,6	1.742,2	1.782,3
Rast zaposlenosti	-1,2	-0,2	1,2	2,3
Rast produktivnosti	-0,8	2,2	2,3	1,7
Stopa rasta prosečne realne neto zarade	2,3	-1,4	1,4	2,2

IZVEŠTAJ O PORESKOJ POLITICI

Fiskalnom strategija za period 2013-2015. godine postavljena su tri osnovna cilja poreske politike:

1. povećanje poreskih prihoda,
2. povećanje efikasnosti poreskog sistema, odnosno smanjenje njegovog uticaja na relativne cene i poslovne odluke i
3. smanjenje troškova administriranja

Ovi ciljevi će se ostvariti sledećim planiranim izmenama poreskih zakona koje predstavljaju nastavak poreske reforme započete 2012. godine:

1. Povećanje stope poreza na dobit pravnih lica sa 10% na 15% i sužavanje poreskih podsticaja na dva: opšti poreski kredit za investicije i poreski kredit za veliku investiciju. Pored toga, izmenama Zakona o porezu na dobit pravnih lica predviđeno je i uvođenje poreza po odbitku na usluge, pre svega kao anti evazona mera, budući da će se ovaj porez primenjivati na usluge iz zemalja koje sa Srbijom nemaju ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja. Takođe, predložene izmene ovog zakona uvode OECD pravila kod utvrđivanja transfernih cena, kao i druge poresko-tehničke promene koje će poreskim obveznicima smanjiti troškove primene zakona (pravila za otpis potraživanja, tretman likvidacionog ostatka, način utvrđivanja akontacije, rokovi za podnošenje poreskih prijava i drugo).

2. Donošenje Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara kojim će se na jednom mestu objediniti sve dažbine koje se plaćaju za korišćenje prirodnih vrednosti, dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi koje su sada propisane u 17 neporeskih zakona. Donošenjem ovog zakona značajno će se unaprediti transparentnost sistema javnih prihoda, obezbediti predvidivost troškova poslovanja privredi i povećati prihodi iz ovih izvora jasnom dodelom nadležnosti za njihovu kontrolu i naplatu. Istovremeno će se onemogućiti uvođenje skrivenih poreza propisivanjem naknada koje nisu povezane sa korišćenjem određenog dobra.

3. Postupno usaglašavanje akcizne politike sa pravilima EU:

- U domenu akcizne politike na duvanske prerađevine ono podrazumeva donošenje srednjoročnog plana postupnog povećavanja akciznog opterećenja. Kod cigareta ono će biti usmereno kroz specifičnu akcizu kako bi se do 2020. godine postigao EU minimum od 1,8 evra po paklici najjeftinije cigarete, a kod ostalih duvanskih prerađevina kroz povećanje minimalne akcize kako bi se postupno ujednačilo njihovo akcizno opterećenje sa cigaretama i izbegle promene u strukturi tražnje koje bi ugrozile poreske prihode i bile suprotne ciljevima javne zdravstvene politike.
- U oblasti akciza na naftne derivate ono podrazumeva postupno izjednačavanje akciznog opterećenja različitih derivata u istoj upotrebi. Plan je da se ovo ujednačavanje ostvari kroz postupno povećanje akcize na gasna ulja i tečni naftni gas koji se upotrebljavaju za pogon putničkih vozila, uz zadržavanje realnog iznosa akciza ovih derivata u drugim upotrebama u momentu njihovog dostizanja minimalnih iznosa propisanih u EU.
- U oblasti akciza na alkoholna pića predviđa se postupno usaglašavanje akciznog oporezivanja svih alkoholnih pića prema procentu alkohola koji

sadrže. Dinamika ovih promena biće usaglašena sa rastom administrativnog kapaciteta Poreske uprave.

4. Donošenje novog Zakona o porezu na dohodak građana kojim će se kroz proširenje poreske osnovice i smanjenje razlika u efektivnom poreskom opterećenju prihoda od rada u odnosu na izvor ili ugovorni osnov prihoda, obezbediti povećanje horizontalne i vertikalne pravednosti oporezivanja kao i samih poreskih prihoda.

5. Izmene Zakona o porezu na imovinu koje će pre svega biti usmerene na promenu načina vrednovanja poreske osnovice za lica koja vode poslovne knjige. Postojeće, načelno ispravno, rešenje kod kojeg je poreska osnovica za porez na imovinu ovih lica utvrđena kao vrednost u njihovim knjigama trenutno je izvor značajne poreske evazije, budući da veliki broj obveznika sistematski potcenjuje ovu vrednost iz poreskih razloga. Stoga je neophodno da se za poreske svrhe uvede obavezna nezavisna procena tzv. fer vrednosti imovine ovih lica koja bi se sprovodila svakih 3 do 5 godina. Ova izmena je neophodna i kao delimična prihodna kompenzacija već zakonski predviđenog ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta koja je značajan prihod lokalnih samouprava, ali i izrazito diskriminatorana i diskreciona javna dažbina.

6. Zakon o uslovnom otpisu kamata i mirovanju poreskog duga ima za cilj da olakša izmirenje poreskih dugova i stvori uslove za redovno izmirivanje tekućih obaveza. Ideja je da se obvezniku koji redovno izmiruje tekuće obaveze uslovno otpiše dug po osnovu kamata, dok bi glavnica duga mirovala najviše dve godine. Nakon ispunjavanja uslova za otpis kamate obveznik će moći da plati glavni poreski dug u 24 mesečne rate, naravno uz izvršavanje tekućih obaveza.

Pored prethodno navedenih krupnih promena u poreskom sistemu u narednom periodu planiran je sistematski rad na pojednostavljivanju poreskih procedura kroz smanjenje broja poreskih prijava, optimizaciji rokova za njihovo podnošenje i svođenjem njihovog sadržaja na informacije bitne za proveru ispravnosti poštovanja povezanih poreskih propisa. To podrazumeva, pored promena poreskih zakona i odgovarajuće izmene ili donošenje novih podzakonskih akata za gotovo svaki poreski oblik. Primera radi, planirana je zamena 4 poreske prijave za poreze i doprinose po odbitku (3 periodične i jedna godišnja) jednom periodičnom poreskom prijavom.

Prethodne mere poreske politike olakšaće i planirano poboljšanje kontrole poštovanja poreskih propisa, a time i naplate poreskih prihoda. U ovom domenu ključan je plan izgradnje informacionog sistema Poreske uprave i njenih drugih materijalnih, kao i kadrovskih kapaciteta. Osnovni cilj je da se tokom ovog perioda obezbedi praktično funkcionisanje integrisanog informacionog sistema Poreske uprave koji će svakog poreskog obveznika jednoznačno povezivati sa svim njegovim poreskim obavezama, omogućiti preciznu analizu poreskih rizika i na njoj zasnovano planiranje kontrola, kao i pružiti efikasan servis poreskim obveznicima. Predviđeno je da dinamika razvoja ovog sistema omogući da svi poreski obveznici do 30. juna 2014. godine pređu na elektronsko podnošenje poreskih prijava. Takođe, za 2013. godinu planirano je objedinjavanje naloga za plaćanje svih poreza i doprinosa na zaradu i druge ugovorene naknade. To će, s jedne strane, značajno smanjiti administrativne troškove obveznicima, a, s druge strane, bitno olakšati kontrolu plaćanja ovih javnih prihoda, posebno doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Ostvarivanje ovog cilja u relativno kratkom roku omogućeno je i formiranjem Centralnog registra osiguranika svih fondova obaveznog socijalnog osiguranja u 2012. godini. Planirana administrativna unapređenja, između ostalog, omogućiće i povećavanje napora Poreske uprave na suzbijanju klasične poreske evazije, ali i obima sive ekonomije i njeno svođenje u uobičajene okvire.

Konačno, u zavisnosti od obima ušteta proisteklih iz efekata mera planiranih u oblasti obaveznog socijalnog osiguranja, pre svega u domenu obima prava i organizaciji njihovog administriranja, planira se prihodno neutralno smanjenje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje kojim bi se smanjilo i ukupno fiskalno opterećenje rada, čime bi se povećala izvozna konkurentnost srpske privrede i dodatno pojačala privlačnost Srbije kao investicione destinacije.

Iznos namenskih tranfera jedinicama lokalne samouprave za 2013. godinu

Prilog 4

U dinarima

R.B.	Jedinica lokalne samouprave	Opšti transfer	Transfer solidarnosti	UKUPNO
1	Ada	68.424.018	25.782.842	94.206.860
2	Aleksandrovac	213.123.511	30.533.472	243.656.983
3	Aleksinac	444.651.199	43.546.123	488.197.322
4	Alibunar	148.094.544	33.121.624	181.216.168
5	Apatin	157.396.388	24.023.749	181.420.137
6	Arandjelovac	196.931.884	27.123.485	224.055.369
7	Arilje	71.103.965	15.725.538	86.829.503
8	Babušnica	172.505.764	66.773.734	239.279.498
9	Bajina Bašta	121.477.712	38.148.366	159.626.078
10	Batočina	77.774.968	34.371.349	112.146.317
11	Bač	82.493.475	30.975.047	113.468.522
12	Bačka Palanka	214.514.882	22.483.136	236.998.018
13	Bačka Topola	126.677.715	26.314.066	152.991.781
14	Bački Petrovac	82.219.260	31.083.581	113.302.841
15	Bela Palanka	158.772.363	82.049.714	240.822.077
16	Bela Crkva	155.080.768	37.913.793	192.994.561
17	Beograd	0	0	0
18	Beočin	31.508.690	16.083.881	47.592.571
19	Bečej	158.360.271	25.423.174	183.783.445
20	Blace	121.684.145	48.811.426	170.495.571
21	Bogatić	298.206.531	34.478.260	332.684.791
22	Bojnik	157.101.357	55.415.420	212.516.777
23	Boljevac	172.266.060	39.753.380	212.019.440
24	Bor	293.609.649	24.121.053	317.730.702
25	Bosilegrad	129.259.351	129.998.995	259.258.346
26	Brus	135.262.426	50.346.616	185.609.042
27	Bujanovac	360.216.966	59.460.560	419.677.526
28	Valjevo	391.441.374	23.203.690	414.645.064
29	Varvarin	193.442.460	49.126.765	242.569.225
30	Velika Plana	287.863.339	37.782.951	325.646.290
31	Veliko Gradište	174.749.732	37.699.494	212.449.226
32	Vladimirci	164.629.632	39.929.431	204.559.063
33	Vladičin Han	217.896.561	70.745.645	288.642.206
34	Vlasotince	281.499.175	52.545.821	334.044.996
35	Vranje	377.596.909	25.736.960	403.333.869
36	Vrbas	171.325.612	22.385.433	193.711.045
37	Vrnjačka Banja	75.249.998	23.644.191	98.894.189
38	Vršac	131.782.680	16.349.148	148.131.828
39	Gadžin Han	103.652.392	52.072.930	155.725.322
40	Golubac	101.129.864	68.601.021	169.730.885
41	Gornji Milanovac	194.828.722	24.963.723	219.792.445
42	Despotovac	214.630.408	33.702.410	248.332.818

U dinarima

R.B.	Jedinica lokalne samouprave	Opšti transfer	Transfer solidarnosti	UKUPNO
43	Dimitrovgrad	71.699.389	36.381.723	108.081.112
44	Doljevac	140.791.565	46.582.849	187.374.414
45	Žabalj	151.887.959	34.055.432	185.943.391
46	Žabari	135.655.331	36.577.855	172.233.186
47	Žagubica	198.981.848	56.513.663	255.495.511
48	Žitište	162.719.802	45.051.315	207.771.117
49	Žitorađa	173.354.719	58.265.815	231.620.534
50	Zaječar	265.415.132	27.619.703	293.034.835
51	Zrenjanin	273.831.050	16.162.104	289.993.154
52	Ivanjica	285.000.740	45.425.302	330.426.042
53	Inđija	130.525.590	26.384.847	156.910.437
54	Irig	64.067.473	35.080.709	99.148.182
55	Jagodina	355.430.237	25.585.991	381.016.228
56	Kanjiža	59.163.893	15.520.838	74.684.731
57	Kikinda	211.264.659	22.806.325	234.070.984
58	Kladovo	119.784.527	31.626.964	151.411.491
59	Knić	144.477.258	39.305.440	183.782.698
60	Knjaževac	359.733.822	45.500.203	405.234.025
61	Kovačica	184.628.293	38.002.596	222.630.889
62	Kovin	183.858.698	32.183.727	216.042.425
63	Kosjerić	38.805.574	16.793.593	55.599.167
64	Koceljeva	117.217.156	39.313.828	156.530.984
65	Kragujevac	567.479.325	15.735.069	583.214.394
66	Kraljevo	710.593.525	30.764.388	741.357.913
67	Krupanj	199.797.760	50.951.034	250.748.794
68	Kruševac	487.102.152	24.833.595	511.935.747
69	Kula	178.939.335	25.467.293	204.406.628
70	Kuršumlija	208.652.488	85.883.166	294.535.654
71	Kučevo	202.951.963	55.015.731	257.967.694
72	Lajkovac	32.988.865	15.627.569	48.616.434
73	Lapovo	22.020.747	23.486.340	45.507.087
74	Lebane	253.492.191	65.728.291	319.220.482
75	Leskovac	899.267.836	38.033.941	937.301.777
76	Loznica	532.143.812	32.710.474	564.854.286
77	Lučani	141.517.930	26.669.502	168.187.432
78	Ljig	79.192.191	39.618.361	118.810.552
79	Ljubovija	132.206.870	56.100.488	188.307.358
80	Majdanpek	223.919.031	33.315.420	257.234.451
81	Mali Zvornik	92.860.993	55.908.519	148.769.512
82	Mali Idoš	55.825.818	39.638.444	95.464.262
83	Malo Crniće	149.081.062	50.554.002	199.635.064
84	Medveđa	112.295.092	96.929.154	209.224.246
85	Merošina	129.414.485	54.601.760	184.016.245

U dinarima

R.B.	Jedinica lokalne samouprave	Opšti transfer	Transfer solidarnosti	UKUPNO
86	Mionica	127.947.828	44.416.741	172.364.569
87	Negotin	237.562.585	26.064.966	263.627.551
88	Niš	771.387.971	15.321.217	786.709.188
89	Nova Varoš	138.941.650	46.340.604	185.282.254
90	Nova Crnja	86.544.526	33.828.141	120.372.667
91	Novi Bečej	116.397.603	25.796.873	142.194.476
92	Novi Kneževac	68.544.563	31.129.611	99.674.174
93	Novi Pazar	507.703.732	37.374.930	545.078.662
94	Novi Sad	860.533.520	9.978.392	870.511.912
95	Opovo	56.038.783	34.416.522	90.455.305
96	Osečina	141.452.507	37.100.455	178.552.962
97	Odžaci	213.722.855	31.993.685	245.716.540
98	Pančevo	278.464.279	13.922.226	292.386.505
99	Paraćin	265.988.193	33.310.962	299.299.155
100	Petrovac	345.516.064	50.754.192	396.270.256
101	Pećinci	56.434.385	16.745.654	73.180.039
102	Pirot	298.674.155	27.640.987	326.315.142
103	Plandište	124.253.643	46.156.402	170.410.045
104	Požarevac	180.090.664	14.460.632	194.551.296
105	Požega	173.433.059	31.111.664	204.544.723
106	Preševo	350.619.320	58.764.796	409.384.116
107	Priboj	263.920.606	50.259.893	314.180.499
108	Prijepolje	369.027.942	58.424.353	427.452.295
109	Prokuplje	301.559.354	38.613.038	340.172.392
110	Ražanj	122.076.043	54.235.036	176.311.079
111	Rača	131.674.012	45.810.198	177.484.210
112	Raška	173.649.656	39.956.345	213.606.001
113	Rekovac	151.966.603	43.931.343	195.897.946
114	Ruma	217.314.294	25.207.766	242.522.060
115	Svilajnac	174.716.816	43.531.703	218.248.519
116	Svrljig	189.586.855	66.584.846	256.171.701
117	Senta	73.094.960	14.915.510	88.010.470
118	Sečanj	96.766.854	27.111.770	123.878.624
119	Sjenica	329.467.045	75.087.897	404.554.942
120	Smederevo	409.975.050	27.573.957	437.549.007
121	Smederevska Palanka	265.310.011	32.684.081	297.994.092
122	Sokobanja	120.871.051	32.208.340	153.079.391
123	Sombor	360.524.859	23.996.837	384.521.696
124	Srbobran	65.065.539	36.405.901	101.471.440
125	Sremska Mitrovica	263.551.732	23.622.090	287.173.822
126	Sremski Karlovci	19.595.322	15.845.103	35.440.425
127	Stara Pazova	190.117.881	23.360.828	213.478.709
128	Subotica	364.981.498	15.019.302	380.000.800

U dinarima

R.B.	Jedinica lokalne samouprave	Opšti transfer	Transfer solidarnosti	UKUPNO
129	Surdulica	176.682.931	60.499.501	237.182.432
130	Temerin	92.015.317	24.234.184	116.249.501
131	Titel	94.903.209	36.904.655	131.807.864
132	Topola	147.662.085	25.865.382	173.527.467
133	Trgovište	87.735.847	109.961.432	197.697.279
134	Trstenik	423.800.905	31.221.226	455.022.131
135	Tutin	354.218.248	100.505.157	454.723.405
136	Ćićevec	73.680.280	39.262.203	112.942.483
137	Čuprija	158.154.429	30.666.747	188.821.176
138	Ub	110.434.162	34.892.987	145.327.149
139	Užice	227.538.722	15.380.093	242.918.815
140	Crna Trava	40.608.279	51.464.076	92.072.355
141	Čajetina	66.457.645	22.779.366	89.237.011
142	Čačak	327.716.493	15.835.119	343.551.612
143	Čoka	103.396.023	48.975.654	152.371.677
144	Šabac	397.162.691	24.948.862	422.111.553
145	Šid	182.582.188	33.341.979	215.924.167
UKUPNO:		29.790.290.228	5.508.419.772	35.298.710.000