

**Нацрт**

**ПРОГРАМ ЕКОНОМСКИХ РЕФОРМИ  
ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2024.  
ГОДИНЕ**

**Београд, децембра 2021. године**

## Садржај

1. ОПШТИ ОКВИР И ЦИЉЕВИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	2
2. СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА	3
3. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР	17
3.1. ПРОЦЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЕКОНОМСКОГ ОКРУЖЕЊА	17
3.2. НОВИЈА ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА	20
3.3. СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОЕКОНОМСКИ СЦЕНАРИО	30
3.4. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИО И РИЗИЦИ	37
4. ФИСКАЛНИ ОКВИР	40
4.1. СТРАТЕГИЈА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И СРЕДЊОРОЧНИ ЦИЉЕВИ	40
4.2. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2021. ГОДИНИ	40
4.3. ФИСКАЛНЕ ПРОЈЕКЦИЈЕ У ПЕРИОДУ 2022–2024. ГОДИНЕ	50
4.4. ЦИКЛИЧНО ПРИЛАГОЂЕНИ ФИСКАЛНИ БИЛАНС	57
4.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ	60
4.6. АНАЛИЗА ОСЕТЉИВОСТИ И ПОРЕЂЕЊЕ СА ПРЕТХОДНИМ ПРОГРАМОМ	63
4.7. КВАЛИТЕТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	71
4.8. ФИСКАЛНО УПРАВЉАЊЕ И БУЏЕТСКИ ОКВИРИ	74
5. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ 2022-2024.	75
5.1. ИДЕНТИФИКАЦИЈА ТРИ КЉУЧНА ИЗАЗОВА ЗА КОНКУРЕНТНОСТ И ИНКЛУЗИВНИ РАСТ И ПОВЕЗАНЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ	75
5.2. АНАЛИЗА ПРЕПРЕКА У ДРУГИМ ОБЛАСТИМА (КОЈЕ НИСУ ПОКРИВЕНЕ У ОДЕЉКУ 5.1) И ОДГОВАРАЈУЋЕ СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ	106
5.2.1. Област УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА	106
5.2.2. Област ЗЕЛЕНА ТРАНЗИЦИЈА	111
5.2.3. Област ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА	115
5.2.4. Област ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ И СМАЊЕЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ	123
5.2.5. Област ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ	123
5.2.6. Област РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА	129
5.2.7. Област РЕФОРМЕ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА	134
5.2.8. Област РЕФОРМЕ ТРАНСПОРТНОГ ТРЖИШТА	134
5.2.9. Област ПОЉОПРИВРЕДА, ИНДУСТРИЈА И УСЛУГЕ	141
5.2.10. Област ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ	153
5.2.11. Област ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТА РАДА	157
5.2.12. Област СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ИНКЛУЗИЈА	157
5.2.13. Област СИСТЕМ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ	158

## 1. ОПШТИ ОКВИР И ЦИЉЕВИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Економска политика у Републици Србији дала је адекватан одговор на кризу изазвану пандемијом коронавируса. Две године борбе на здравственом и економском плану дале су задовољавајуће резултате. Захваљујући претходно постигнутој макроекономској стабилности створен је простор да одговор економске политике буде адекватан по обиму и структури. Фискалном политиком обезбеђен је свеобухватан пакет мера којим је пружена помоћ привреди и становништву и чији се позитивни ефекти одражавају на макроекономске показатеље. Обезбеђена вредност пакета мера помоћи привреди и становништву у 2020. години процењена је на 12,8% бруто домаћег производа (у даљем тексту: БДП). Продужено трајање неповољне епидемијске ситуације у 2021. години условило је још једну, по обиму значајну помоћ привреди и становништву, како би се уз масовну вакцинацију становништва и стављање епидемије под контролу, обезбедили услови за потпун опоравак и раст економије. Пакет помоћи обезбеђен у 2021. години процењује се на 4,2% БДП.

Основни циљеви постављени усвојеним Програмом економских мера за подршку привреди Србије испуњени су. Очувани су привредни капацитети и пружена подршка у одржавању ликвидности привреде у току трајања ових ванредних околности. Захваљујући адекватном одговору, привреда Републике Србије остварила добре резултате чак и у току 2020. године, упркос, до сада невиђеним ограничавајућим факторима по раст економије. У 2021. години очекује се потпуни опоравак и раст привреде изнад првобитно очекиваног.

У средњем року предвиђа се постепена стабилизација јавних финансија и усмеравање фискалног простора на јавне инвестиције у циљу опоравка и раста привреде. Борба против пандемије и њених економских последица привремено је погоршала фискалну позицију земље. Основни сценарио економских кретања у средњем року претпоставља окончање здравствене кризе и економски опоравак. Под тим претпоставкама средњорочна путања дефицита је опадајућа и приближна одрживом нивоу на крају посматраног периода. Изузетно, повећано учешће јавног дуга у БДП у 2020. и 2021. години, имајући у виду пројектоване фискалне резултате, од 2022. године и на даље се смањује и враћа у одрживе оквире. Искуство у претходном периоду нам показује да су стабилне јавне финансије нужне не само као претпоставка одрживог раста, већ пре свега, као предуслов адекватне реакције државе у ванредним околностима попут ове изазване пандемијом коронавируса. Располовив фискални простор у наредном средњорочном периоду усмерава се одржање достигнутог нивоа јавних улагања. Јавне инвестиције кључан су фактор бржег опоравка привреде и стварања основа за динамичан привредни раст. Макроекономски и фискални ризици по представљени основни сценарио су значајни. И даље су присутне неизвесности у вези са током и трајањем пандемије, брзином масовне имунизације, начином и брзином којом ће се привреде опорављати, потребе за додатном помоћи привреди, као и бројне обавезе које могу проистећи из имплицитних и експлицитних гаранција државе датих као подршка привреди у току пандемије.

## 2. СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА

Испуњење Препоруке (*policy guidance* – PG) за појединачне политике као део Заједничких закључака, у вези са Програмом економских реформи (ЕРП) 2021-2023, који су усвојени на састанку ECOFIN Савета, одржаном 12. јула 2021. године у Бриселу, у оквиру „Економског и финансијског дијалога између ЕУ и Западног Балкана и Турске“, рефлектују се у бројним реформским мерама и активностима Владе Републике Србије.

### 2.1. Испуњење Препорука ЕКОФИН Савета из јула 2021. за Републику Србију

*1. Пружити добро циљану и привремену фискалну подршку усмерену ка домаћинствима и предузећима погођеним пандемијом; под условом да је привредни опоравак стабилан, планирати постепени повратак на дефицит близу баланса у буџету за 2022. годину и средњорочни фискални оквир.*

Као одговор на пандемију спремљена су три пакета мера помоћи привреди и становништву у укупном износу од 17% БДП, при чему је највише издвојено за најугроженије делове становништва, као што су пензионери и незапослени, и за делове привреде који су претрпели највећу штету.

Средњорочни фискални оквир предвиђа смањење дефицита на 1% БДП до 2024. године, уз смањење на 3% БДП у наредној години. У склопу снижавања дефицита водиће се рачуна о расходној страни, пре свега о умереном расту највећих расходних категорија, плата и пензија, које неће расти брже од номиналног БДП.

*Ограничити укупну потрошњу на зараде као проценат БДП-а усвајањем одговарајућег механизма индексације зарада и предузимањем корака ка добро осмишљеној реформи система исплате зарада у јавном сектору. Усвојити веродостојан и обавезујући систем фискалних правила који би требао да ступи на снагу од 2022. године.*

Пандемија и њени ефекти на јавне финансије и привредна кретања су утицали на одлагање усвајања новог сета фискалних правила и реформе система зарада у јавном сектору. Уз нови аранжман са ММФ и очекивања да ће пандемија имати све мањи утицај на економска кретања, очекује се успостављање ова два система у блиском постпандемијском периоду. Према договору са ММФ очекује се да нови систем фискалних правила буде договорен до јуна 2022. године и да ступи на снагу у 2023. години. Што се тиче реформе система зарада она је одложена до 2025. године, такође у договору са ММФ.

*2. Смањити сиву економију, унапредити наплату ПДВ-а и побољшати процес пореске контроле, те применити нови модел електронске фискализације и спровести прелазак на електронско фактурисање према временском оквиру за ЕРП 2021.*

У вези са унапређењем наплате ПДВ-а у 2021. години: мерено кроз однос броја ПДВ уплата извршених до законског рока доспећа и укупног броја доспелих ПДВ уплата у процентима износи 95,45%; мерено кроз однос вредности ПДВ уплата извршених у року и укупне вредности доспелих ПДВ плаћања у процентима износи 95,28%. Важно је напоменути да и један и други показатељ износе 100% за пореске обвезнике ПДВ-а који припадају Центру за велике пореске обвезнике.

Што се тиче спровођења препоруке побољшати процес пореске контроле, предузето је следеће: када су у питању методологије контроле (тј. директне и индиректне) углавном су заступљени директни методи контроле, док се индиректни метод користи углавном код контрола нерегистроване делатности. Напомињемо да је у току пројекат „Подршка Министарству финансија у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе“ који има за циљ активну примену индиректних метода у поступку

контроле (у току је разрада Техничког извештаја „Листа функционалних захтева за ИТ подршку у примени предложене методологије“). Сачињено је Корисничко упутство за примену методологије за индиректну процену пореске основице.

Везано за нови модел електронске фискализације и прелазак на електронско фактурисање све активности се одвијају у складу са задатим роковима. У току месеца фебруара 2021. године усвојена су сва подзаконска акта везана за Закон о фискализацији. Закон о електронском фактурисању усвојен је у априлу, а пратећа подзаконска акта у јулу 2021. године.

Централизована платформа за електронску фискализацију је пуштена у рад 1. новембра 2021. године. Крајњи рок да обвезници фискализације пређу на нови систем је 30.04.2022. године.

Што се електронског фактурисања тиче, предвиђено је фазно увођење које се завршава 1.1.2023. године.

Обуке корисника новог модела фискализације и електронског фактурисања отпочеле су у току јула 2021. године и одвијају се по планираној динамици до краја године. Министарство финансија у овом процесу има подршку од НАЛЕД-а и Привредне коморе Србије, као изабраним партнерима за обуке и комуникациону кампању за ове две реформе.

*Повећати транспарентност фискалног утицаја државних предузећа, ојачати капацитет за анализу фискалног ризика и објављивати тромесечне извештаје о финансијским резултатима државних предузећа. Спровести прве кораке временски ограниченог акционог плана за примену нове стратегије у погледу власништва и управљања предузећем у државном власништву ради бољег управљања државним предузећима и смањења повезаних фискалних ризика.*

У сврху ефикасног праћења фискалних ризика, 21. октобра 2021. усвојена је на седници Владе Јединствена методологија за праћење фискалних ризика у Републици Србији, која се односи на фискалне ризике који произлазе из пословања јавних предузећа, ризика по буџет Републике Србије који настају као последица елементарних непогода, судских спорова и одлука и на основу вршења надлежности јединица локалне самоуправе. Методологија је креирана уз подршку међународних финансијских организација (ММФ, Светска Банка, SECO). Додатно, континуирано се ради на јачању организационих и људских капацитета у Сектору за праћење фискалних ризика, кроз попуњавање постојећих систематизованих радних места и обуке запослених.

Усвајањем предметне методологије креиран је адекватан основ за систем извештавања Министарства финансија о пословању јавних предузећа, који садржи квантитативне и квалитативне показатеље пословања, као и податке као што је нп. преглед резултата рангирања општег ризика и сл. Очекује се да усвајање Јединствене методологије створи услове да Сектор за праћење фискалних ризика убудуће превентивно делује, тј. да указује на фискалне ризике и врши одговарајућу процену истих ради боље контроле трошења јавних средстава и мањих одступања од предвиђеног фискалног и буџетског оквира. Сектор за праћење фискалних ризика ради на предузимању активности у вези са спровођењем и применом наведене методологије у пракси.

У циљу успостављања централизоване базе података привредних субјеката у којима Република Србија има власништво, као и креирања критеријума за њихово класификовање, припремљен је и привредним субјектима прослеђен упитник, у циљу достављања података. Тражени подаци су достављени и у току је њихова обрада.

Нацрт ЕРП 2022-2024 предвиђа нову структурну реформу која се односи на Одрживо и ефикасно управљање привредним субјектима у власништву Републике Србије. Ова мера

је предвиђена у оквиру другог кључног ЕРП изазова који се односи на Унапређење пословног окружења повољнијег за инвестиције.

*3. Одржати снажан регулаторни оквир финансијског сектора у складу са међународном и најбољом праксом ЕУ, одржати добро управљање кредитним ризиком и транспарентно приказивати квалитет имовине и одговарајуће резервисање.*

Захваљујући предузетим активностима током претходних година, као и макроекономској стабилности у Републици Србији и сталном јачању пословног амбијента, финансијски сектор Републике Србије је стабилан, са регулаторним и надзорним оквиром за банке заснованим на Базел 3 стандардима, најбољој међународној пракси и пракси ЕУ. Због свега тога финансијски сектор Србије био је спреман да се успешно суочи са кризом изазваном пандемијом Ковид-19. Од избијања пандемије, регулаторне активности углавном су биле усмерене ка спречавању потенцијалних последица Ковид-19. Да би спречила или умањила негативне ефекте, Народна банка Србије спровела је бројне и свеобухватне активности, дужницима обезбедила неколико олакшица у отплати дуговања и креирала регулаторне услове који корисницима олакшавају приступ финансирању, а тиме је и подстакнут раст кредитне активности. Регулаторне и надзорне активности резултирале су очувањем стабилности финансијског система и даљим смањењем нивоа проблематичних кредита на 3,55% (у септембру 2021.), што је за 0,55 п.п. нижи ниво него на почетку пандемије. То је конкретна потврда спремности и способности банкарског сектора да одговори на све изазове у ванредним здравственим околностима, да успешно спроведе мораторијум на отплату обавеза клијената, као и да одржи здраву кредитну активност.

Народна банка Србије је била и остаје посвећена сталном побољшању регулаторног оквира за банке, што обухвата и анализу измена прописа којима је регулисано пословање кредитних институција на нивоу Европске уније.

*Смањити преостале препреке брзим и ефикасним решавањем ненаплативих кредита.*

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

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

У циљу јачања поверења у националну валуту и стимулсања већег коришћења динара у финансијском систему, а у складу са стратегијом динаризације, Народна банка Србије и Влада Републике Србије наставиле су да прилагођавају своје политике, доносе мере и спроводе активности усмерене на очување макроекономске стабилности, промоцију развоја финансијског тржишта и коришћења финансијских инструмената за заштиту од валутног ризика. Међу последњим значајним мерама Народне банке Србије су следеће:

- У мају 2020, на листу прихватљивог колатерала којим се обављају монетарне операције, Народна банка Србије је уврстила динарске обвезнице емитоване од стране домаћег привредног друштва одговарајућег бонитета (који утврђује Агенција за привредне регистре). Очекује се да ће ова мера допринети већем интересу банака да у своје портфеле укључе предметне обвезнице, што би допринело развоју и већој ликвидности домаћег тржишта корпоративних обвезница.
- Народна банка Србије је активно учествовала у прилагођавању регулаторног оквира и спровођењу мера и активности које доприносе развоју финансијског тржишта, његовом бољем функционисању и већој ликвидности. Међу мерама које ће

допринети развоју локалног тржишта капитала истиче се укључивање динарских обвезница Републике Србије у реномиране индексе инвестиционе банке JP Morgan, крајем јуна 2021.

- Почетком октобра Clearstream је укључио домаће тржиште капитала у своју глобалну мрежу, и на тај начин је омогућио директно салдирање динарских ХоВ за стране инвеститоре. То би требало да допринесе побољшању дубине и ликвидности домаћег тржишта ХоВ и побољшању услова финансирања државе.
- Како би допринела већем динарском кредитирању, Народна банка Србије је у јулу 2020. донела одлуку да банкама које одобравају динарске кредите у оквиру гарантне шеме по повољним условима (по каматним стопама нижим за најмање 50 б.п. од максимално предвиђених првом односно другом гарантном шемом), плаћа камату на издвојену обавезну резерву по стопи вишој од „стандардне“ (0,6% наспрам 0,1%, респективно). Значајан износ кредита из гарантне шеме одобрен је у динарима, што је допринело напретку на плану динаризације пласмана привреди од око 10 п.п. за годину ипо дана и потврђује да су мере Владе и Народне банке Србије дале жељене резултате.
- Од 1. јануара 2021. године примењују се нови и детаљнији супервизорски захтеви који се односе на обавезу банака да адекватно уреде управљање ризицима по основу изложености банке с валутном клаузулом и у иностраној валути и то од нивоа стратегије до нивоа процедура. Конкретни захтеви, између осталог, имају за циљ смањење укупног износа кредита у динарима с валутном клаузулом и у иностраној валути који нису заштићени од ризика промене девизног курса због валутне неусклађености примања дужника и његових обавеза.
- Одлука којом се дефинишу мере у вези са капиталом које обесхрабрују одобравање нових, ненаменских и неинвестиционих кредита индексираних у иностраној валути и кредита у иностраној валути предузећима, предузетницима и пољопривредницима, а чија је примена одложена због пандемије, почеће да се примењује од 1. јула 2022. године.

Као резултат свих досадашњих мера и активности, бележи се свеобухватни напредак у погледу динаризације:

- Динаризација депозита привреде и становништва, који представљају најважнији извор финансирања за банке, бележи позитиван дугорочни тренд и крајем септембра 2021. износила је 39,0%. При томе, динаризација депозита становништва износила је 27,3% - рекордно висок ниво овог показатеља. Расту овог показатеља доприноси и раст динарске штедње, која је у протекле три и по године удвостручена. Динаризација депозита привреде такође бележи узлазни тренд – од августа 2019. се креће на нивоу изнад 55%, а крајем септембра 2021. је износила 58,0%.
- Динаризација пласмана привреди и становништву је крајем септембра износила 38,6%, што је рекордно висок ниво. При томе:
  - Динаризација пласмана привреди достигла је 23,8%, што је рекордно висок ниво у последњих шест година.
  - Динаризација пласмана становништву се од јуна 2019. креће на нивоу од 55% или више, где се налази и у септембру 2021.
- Учешће динарског дела јавног дуга у укупном јавном дугу бележи дугорочни тренд раста – од краја 2012. до септембра 2021. повећано је за 10,3 п.п., на 29,4%.

Народна банка Србије ће наставити да подстиче девизни хеџинг на следећи начин:

- ✓ организовање редовних двонедељних и тромесечних девизних своп аукција за банке;
- ✓ промовисање употребе инструмената за заштиту од ризика промене девизног курса и осталих финансијских ризика, попут ризика промене каматне стопе, кроз редовно ажурирање странице посвећене девизном хеџингу на интернет презентацији НБС, саветовање банака да унапреде понуду хеџинг инструмената и уложе више напора у едукацију клијената, пре свега из корпоративног сектора итд.

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

Државни органи су дужни да, у складу са одредбама члана 77. Закона о државној управи, члана 34. и 41. Закона о планском систему Републике Србије и Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката:

- обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона и других аката;
- обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-Управе о отпочињању израде нацрта закона, уз основне информације о предложеним решењима;
- приликом отпочињања израде нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, објављују и полазни документ (полазне основе) који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи;
- омогуће достављање коментара на полазне основе од 7 до 15 дана;
- да током припреме нацрта закона спроводе консултације са свим релевантним субјектима: државним органима, удружењима грађана и привредних субјеката, стручном јавношћу, научно-истраживачким, струковним и другим организација, као и другим заинтересованим странама, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу;
- израде и објаве извештај о спроведеним консултацијама;
- спроведу јавну расправу на припремљени нацрта закона.

Поред наведеног, чланом 19. Закона о привредним коморама прописано је да:

- ПКС учествује у припреми нацрта закона и других прописа од значаја за привреду, уз достављање образложеног става привреде надлежном министарству;
- ПКС припрема и доставља надлежном министарству анализу примене појединачних прописа од значаја за привреду, са предлозима за побољшање квалитета примене тих прописа;
- ПКС квартално доставља Влади посебну анализу примене прописа од значаја за привреду, са предлозима за побољшање квалитета примене тих прописа.
- ПКС, може по позиву, да овласти своје представнике да учествују у раду радних група органа државне управе и институција.



Такође, израђен је и јавно доступан *Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа* уз подршку ЕУ.

Иако наведени прописи пружају чврст оквир за укључивање јавности у процес израде закона, у току 2020. године од 42 усвојена закона, само за њих 36% (15 закона) је спроведен консултативни процес, што је више за 2 п.п него 2019. године (према евиденцији РСЈП).

Влада РС је 16. јуна 2021. године донела Одлуку којом се установљава Портал „еКонсултације”, који је саставни део Портала еУправа, са циљем да се јавности омогући, на јединствен и равноправан начин, електронским путем, учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. Одлука је објављена у Службеном гласнику Републике Србије, број 62/21. У складу са донетом Одлуком, започете су обуке државних службеника ради коришћења Портала „е-Консултације“ у циљу спровођења поступка јавних консултација и јавних расправа.

Очекује се да ће портал бити јавно доступан до краја 2021. године.

*Осигурати усклађени приступ за давање приоритета и праћење свих инвестиција и заснивање инвестиционих одлука на студијама изводљивости, анализи трошкова и користи и проценама утицаја на животну средину.*

Ефикасно и делотворно управљање капиталним инвестицијама и реализација капиталних пројеката представља један од најважнијих стратешких циљева Владе, због чега је овом процесу последњих година посвећена велика пажња. Стога је у јулу 2019. године усвојена нова Уредба Владе Републике Србије о управљању капиталним пројектима („Сл. гласник РС“ број 51/19) на предлог Министарства финансија. Њеним усвајањем, као и усвајањем пратећих правилника у децембру 2019. године, заокружен је правни оквир који регулише процедуру управљања капиталним пројектима у Републици Србији. На тај начин остварен је допринос унапређењу процеса оцене и праћења капиталних пројеката, као предуслов да потребни ресурси буду издвојени за највише приоритете Владе, ради смањења прекорачења трошкова, краћег временског интервала од идентификовања потреба до постизања резултата, обезбеђивања бољих пројектних резултата, смањења броја пројеката у мировању или одложених пројеката, те избегавања реализације оних пројеката где је већи трошак него корист, као и идентификовања фискалних ризика. Чланом 1. Уредбе прописано је да је иста усвојена управо у циљу обезбеђивања вредновања свих позитивних и негативних ефеката пројеката и како би се осигурало делотворно и ефикасно управљање јавним средствима.

Сходно усвојеном правном оквиру, формирана је и Републичка комисија за капиталне инвестиције, која врши потврду стратешке релевантности капиталних пројеката и усваја листу капиталних пројеката који су успешно оцењени и прошли предимплементациону фазу, и која разматра питања од значаја за развој инфраструктуре Републике Србије, те промовише систематско планирање инвестиција у инфраструктуру. У периоду до 1. новембра 2021. одржано је пет редовних седница. Комисија је на конститутивној седници усвојила Пословник о раду. На техничком нивоу, 2019. године је актом о Систематизацији радних места Министарства финансија формиран Сектор за праћење фискалних ризика који се, између осталог, бави и оценом и праћењем капиталних пројеката и пружа техничку подршку Републичкој комисији за капиталне инвестиције. У 2021. години, приступило се јачању капацитета јединица за управљање капиталним инвестицијама, како у оквиру Сектора за праћење фискалних ризика Министарства финансија, тако и других линијских министарстава.

Пуна примена методологије за оцену и праћење капиталних пројеката, која је спроведена у Републици Србији кроз поменути правни оквир, имајући у виду пандемију изазвану вирусом Ковид-19, тек се очекује. У том смислу, Сектор за праћење фискалних ризика

је предузео низ корака у циљу целовитог спровођења методологије, а то су: јединствена евиденција капиталних пројеката које спроводе ресорна министарства у својству овлашћених предлагача; праћење фазе имплементације активних пројеката, укључујући и пројекте од посебног значаја за Републику Србију; упоредна анализа података прикупљених у складу са методологијом управљања капиталним пројектима са стањем у буџету Републике Србије; садржајније извештавање Републичке комисије за капиталне инвестиције, тако да извештај укључује подробну класификацију пројеката по фази и категорији, као и детаљнију анализу потрошње одређених јавних средстава за спровођење пројеката.

Сектор за праћење фискалних ризика настоји да унапреди извештавање о предимплементационој фази пројеката како би се укључивање у буџет Републике Србије вршило на основу утврђених приоритета од стране Републичке комисије за капиталне инвестиције. Сходно томе, активности Сектора интензивирани су и усмерени на допринос тзв. „приоритизацији” пројеката тако да они буду укључени у буџет након што су успешно прошли предимплементациону фазу (након оцене финансијског и имплементационог аспекта, као и спроведене „ГАП” анализе која подразумева мониторинг и прикупљање датотека о студијама оправданости односно економско-финансијску ревизију студије изводљивости).

У 2021. години у току је завршна фаза израде информационог система PIMIS (скр. „PIMIS“ од *Public Investment Management Information System*) чијим успостављањем и операционализацијом ће се побољшати брзина и ефикасност пословних процеса у области праћења капиталних пројеката (који се тренутно мануално прате); даље, заокружиће се циклус праћења пројеката од пројектне идеје до окончања пројекта; биће омогућен једноставнији приступ и систем одобрења, уз минимизацију грешака приликом уноса података итд.

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

Нови Закон о јавним набавкама (ЗЈН) усвојен је на седници Народне скупштине Републике Србије 23. децембра 2019. године, а ступио је на снагу 1. јануара 2020. године („Службени гласник РС“ бр. 91/19). Његова примена почела је 1. јула 2020. године. Одредбе новог ЗЈН усклађене су са релевантним директивама Европске уније. ЗЈН садржи начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, транспарентности поступка јавних набавки, једнакости привредних субјеката, као и начело пропорционалности (чл. 5-10 ЗЈН). Истовремено са новим ЗЈН, почео је са радом и нови Портал јавних набавки који у потпуности дигитализује поступак јавних набавки и која се сада спроводи електронским средствима на Порталу што представља значајан искорак у процесу модернизације и дигитализације поступака јавних набавки која за циљ има унапређење економичности и ефикасности система кроз повећање конкуренције у поступцима јавних набавки, већу транспарентност и смањење ризика од неправилности. Такође, сходно одредбама ЗЈН, донет је низ подзаконских аката који се односе на садржај конкурсне документације, коришћење Портала јавних набавки, спровођење мониторинга, објављивање огласа о јавним набавкама итд (сви подзаконски акти могу се наћи на веб адреси: <http://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>).

Нови Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“, бр. 73/19) који је донет крајем 2019. године, а ступио на снагу 1. јануара 2020. године, је у потпуности усклађен са одредбама члана 107. и 108. Уговора о функционисању Европске уније. На

основу овог закона, Влада РС је донела више уредби које ближе уређују услове и критеријуме усклађености: хоризонталне и регионалне државне помоћи, државне помоћи за санацију и реструктурирање учесника на тржишту у тешкоћама, државне помоћи за културу, државне помоћи за заштиту животне средине и у сектору енергетике, државне помоћи у области услуга од општег економског интереса и помоћи мале вредности (*de minimis* помоћи). Поред тога, Комисија је донела и више правилника који ближе уређују имплементацију овог законодавства.

Услед избијања Ковид-19 пандемије, у склопу мера за опоравак, Влада РС је донела уредбе усклађене са Законом о контроли државне помоћи, чланом 107 став 3. УФЕА и Привременим оквиром ЕУ за подршку привреди током пандемије, које уређују услове и критеријуме усклађености: државне помоћи за истраживање и развој производа и инфраструктуре неопходне за борбу против заразне болести Ковид-19, државне помоћи кроз докапитализацију учесника на тржишту, државне помоћи ради отклањања штетних последица и озбиљног поремећаја у привреди проузрокованих епидемијом заразне болести Ковид-19.

Институционални оквир је успостављен. Комисија за контролу државне помоћи (ККДП) је независна институција у својству правног лица, која је за свој рад одговорна Скупштини Републике Србије. ККДП је одговорна за спровођење законодавног оквира у области контроле државне помоћи. Председника Комисије и чланове Савета бира Народна Скупштина по спроведеном јавном конкурсном. Чланови Савета нису чланови политичких партија или организација нити друга изабрана и именована лица, чиме се обезбеђује независност и непристрасност одлука Савета, од политичких утицаја. Мандат председника Комисије и чланова Савета може престати само из законом утврђених разлога. Капацитети ККДП су ојачани али и даље недовољни. Тренутно, у ККДП је запослено 17 државних службеника (не укључујући чланове Савета). ККДП се 1. августа 2021. године преселила на нову адресу чиме је повећала пословни простор и техничке капацитете. Такође, Комисија је оперативно независна имајући у виду да самостално спроводи поступак за попуњавање радних места и самостално одлучује о пријему запослених. Средства за рад Комисије обезбеђена су у буџету Републике Србије на посебном раз делу, којима Комисија самостално располаже. Одлуке Комисије су коначне у управном поступку, односно не постоји другостепени орган у управном поступку који може да преиспита одлуке које Комисија доноси.

*5. Развити дугорочну енергетску и климатску стратегију у складу са Зеленом агендом за Западни Балкан и међународним обавезама и појачати улагања у модернизацију енергетске инфраструктуре и смањење емисије угљеника. Спровести регулаторне, финансијске и институционалне мере у сврху веће употребе обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности, укључујући увођење система аукција за обновљиве изворе енергије (ОИЕ) и успостављање одрживог механизма финансирања за енергетску ефикасност.*

Република Србија је у марту 2021. године усвојила Закон о климатским променама у циљу успостављања система за ограничење емисија гасова са ефектом стаклене баште и испуњавања међународних обавеза. Законом о климатским променама предвиђено је усвајање Стратегије нискоугљеничног развоја у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Министарство рударства и енергетике је у процесу израде Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период од 2021. до 2030. године са пројекцијама до 2050. године. За потребе израде документа, Министарство рударства и енергетике је формирало Радне групе у чијем саставу су и представници Министарства заштите животне средине и других релевантних институција и министарстава као

енергетски субјекти. Овим документом дефинисаће се циљеви у области обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности и смањења емисија ГХГ за 2030. годину као и политике и мере за пет димензија енергетске уније. Израда документа се реализује кроз пројекат ИПА 2017 Даље јачање капацитета енергетског планирања.

Министарство рударства и енергетике је такође у процесу израде нове Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године. Паралелно са процесом израде Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период од 2021. до 2030. године са пројекцијама до 2050. године и Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године, Министарство припрема и Акциони план за праведну транзицију.

У циљу унапређења регулаторног оквира, Република Србија је у априлу 2021. године донела четири закона: Закон о коришћењу обновљивих извора енергије („Службени гласник РС“ број 40/21) (ЗОИЕ), Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије („Службени гласник РС“ број 40/21) (ЗЕЕРУЕ), Закон о изменама и допунама Закона о енергетици („Службени гласник РС“ број 40/21) и Закон о изменама и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима („Службени гласник РС“ број 40/21). Кроз ЗЕЕРУЕ у области енергетске ефикасности извршено је усклађивање са важећом ЕУ регулативом из области енергетске ефикасности изузев са директивом о енергетским својствима зграда, чија је материја уређена прописима из области грађевине. Пуно усклађивање биће извршено кроз доношење подзаконских аката. Законом је предвиђено и успостављање одрживог механизма финансирања у форми Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности. Управа ће бити основана као правно лице у оквиру Министарства рударства и енергетике. У августу је именована директорка управе, а у финалној фази је и измена систематизације Министарства у оквиру које ће бити укључена и систематизација Управе. Управа ће имати 12 запослених. Почетак рада Управе се очекује почетком 2022. године. За рад Управе у наредној години обезбеђен је буџет од око 2 милијарде динара. Осим тога, Министарство је, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе током 2021. године покренуло пилот активности за доделу субвенција грађанима за унапређење енергетске ефикасности стамбених објеката као и за уградњу соларних панела за производњу електричне енергије. Осим тога у току је интензивна комуникација са међународним финансијским институцијама у циљу обезбеђења средстава за подстицање енергетске ефикасности у стамбеном сектору. У том смислу у Буџету РС за 2022. годину предвиђен је зајам од Светске банке у висини од 50 милиона долара и зајам од 20 милиона евра од ЕБРД-а.

Доношењем Закона о коришћењу ОИЕ Република Србија се усагласила са директивом ЕУ РЕД II (Директива ЕУ 2018/2001), која је у ЕУ ступила на снагу 1.7.2021. године.

Основни циљ доношења новог Закона је повећање коришћења ОИЕ. Закон је усмерен на то да се омогуће нове инвестиције, смањи утицај енергетског сектора на животну средину и допринесе одрживом коришћењу природних и других ресурса. Законом се обезбеђују инвестиције у велике обновљиве изворе, али и директно укључивање грађања и привреде у енергетску транзицију кроз постављање соларних панела на кровове приватних породичних кућа и стамбених зграда, као и кровове пословних и јавних објеката.

У току је израда текстова подзаконских прописа неопходних за ефикасно извршавање Закона о коришћењу обновљивих извора енергије. До сада је донета Уредба о критеријумима, условима и начину обрачуна потраживања и обавеза између купца – произвођача и снабдевача („Службени гласник РС”, број 83/21 од 27. августа 2021.

године). Доношење подзаконских аката за спровођење првих аукција за додељивања права на подстицаје за производњу електричне енергије из ОИЕ планирано је до краја новембра. У припреми су прве аукције за додељивања права на тржишну премију за производњу електричне енергије. Рок за доношење свих подзаконских аката је крај 2021. године, почетак 2022. године.

Министарство рударства и енергетике је започело израду нове Стратегије развоја енергетике РС до 2040. године са пројекцијама до 2050. и новог Програма остваривања Стратегије.

Успостављена је Радна група састављена од представника релевантних министарстава, институција, енергетских компанија, невладиних организација, ЕБРД. Процес израде нове Стратегије развоја енергетике је у току.

Савет Агенције за енергетику је у складу са својим законским обавезама, крајем октобра усвојио Методологије за одређивање максималне откупне цене електричне енергије и Методологије за одређивање максималне фид-ин тарифе за електричну енергију. Такође, на наредним седницама, Савет Агенције за енергетику је усвојио и Методологије за одређивање тржишне премије као и Методологије за одређивање фид-ин тарифа за електричну енергију произведену у микро и малим когенерацијама, у складу са Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије.

*У циљу даље либерализације енергетског тржишта, потребно је размотрити неопходне реформе, посебно енергетског предузећа ЕПС-а, укључујући реформу цена и царина, те убрзати раздвајање Србијагаса на начин који је у складу са правном тековином ЕУ и обезбедити трећим странама приступ гасној инфраструктури.*

01.02.2021. године извршена корекција тарифа за приступ преносном (10%) и дистрибутивном систему електричне енергије (5,5%), као и корекција цена за гарантовано снабдевање (3,4%).

Одобрена је нова цена за приступ преносном систему. Укупни раст одобрене цене за приступ преносном систему у односу на одобрену цену од 1.2.2021. године износи 12% и примењује се од 1.10.2021. године.

Одобрена је нова цена за приступ дистрибутивном систему. Укупни раст одобрене цене за приступ дистрибутивном систему у односу на одобрену цену од 1.2.2021. године износи 10% и примењује се од 1.10.2021. године.

Влада РС је донела Уредбу о висини посебне накнаде за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије у 2021. години, којом је утврђена висина ове накнаде у износу од 0,4375 дин/kWh.

У складу са међународним обавезама Републике Србије које су преузете приступањем Уговору о оснивању Енергетске заједнице и одредбама Закона о енергетици из 2014. године који садржи транспоноване одредбе Трећег енергетског пакета, Влада Републике Србије је 17. децембра 2020. године донела Закључак којим су прихваћени Извештај о потреби спровођења активности у циљу усклађивања пословања оператора дистрибутивног система електричне енергије са одредбама Закона о јавним предузећима и Законом о енергетици, као и План за спровођење активности у циљу реорганизације оператора дистрибутивног система електричне енергије, који је у том тренутку представљао зависно привредно друштво ЈП ЕПС Београд, као вертикално интегрисаног предузећа које обавља енергетске делатности у вези са производњом и снабдевањем енергијом.

На основу Плана реорганизације, предузете су следеће активности: ЈП ЕПС је пренео одређену имовину и повећао капитал ОДС –у, након чега је 100% власничких удела у ОДС –у пренео на Владу Републике Србије, све у току децембра 2020. године.

У јануару 2021. године, Влада Републике Србије је у својству оснивача и власника ОДС–а донела Одлуку о изменама о допунама Одлуке о оснивању ОДС–а, којом је између осталог, извршена промена пословног имена у Електродистрибуција Србије д.о.о. Београд.

Истовремено, Влада РС је именовала представнике у Скупштини Електродистрибуције Србије д.о.о. Београд, у својству овлашћених представника оснивача.

На основу наведеног, у складу са Законом о енергетици, Агенција за енергетику Републике Србије је у априлу 2021. године донела решење којим се Електродистрибуцији Србије д.о.о. Београд издаје лиценца да као оператор дистрибутивног система електричне енергије обавља енергетску делатност дистрибуције и управљања дистрибутивним системом електричне енергије.

Такође, у складу са Законом о енергетици, крајем септембра 2021. године Електродистрибуција Србије д.о.о. Београд, доставила је Агенцији за енергетику на сагласност нови Програм за обезбеђивање недискриминаторског понашања, а крајем октобра 2021. године и предлог новог Лица за праћење тог програма. Поступци пред Агенцијом за енергетику, за добијање наведених сагласности су у току.

Агенција за енергетику је у октобру 2021. године, поступајући сагласно Законом утврђеним надлежностима донела и Образложено мишљење на Извештај о спровођењу Програма за 2020. годину које је донело Лице надлежно за праћење тог Програма (ради се о Програму за обезбеђивање недискриминаторског понашања и Лицу за његово праћење на које је Агенција дала сагласност 2016. године, пре наведених измена аката о оснивању ОДС-а.)

На наведени начин, у потпуности је испуњена законска обавеза правног и функционалног раздвајања оператора дистрибутивног система електричне енергије, овде Електродистрибуције Србије д.о.о. Београд, од вертикално – интегрисаног предузећа, овде ЈП ЕПС Београд“.

Влада РС је 16. маја 2021. године Закључком усвојила Акциони план за спровођење активности у циљу реорганизације ЈП „Србијагас“ Нови Сад. Након сагледавања питања имовине и могућих ризика везаних за решавања питања имовине и односа према повериоцима, предложен је модел раздвајања оператора транспортног система који у првој фази обухвата одвајање по ИСО (Independent System Operator) моделу у складу са чланом 227. Закона о енергетици, а након тога у каснијој фази власничко раздвајање у складу са чланом 224. Закона о енергетици. С тим у вези, неопходно је да ЈП „Србијагас“ Нови Сад и привредно друштво „Транспортгас Србија“ д.о.о. Нови Сад реализују припремљени План активности.

Дана 28. маја 2021. године закључен је Уговор о преносу удела између ЈП „Србијагас“ и Владе Републике Србије у оператору транспортног система Транспортгас Србија“ доо, а у јулу 2021. године измењен је оснивачки акт ЈП Србијагас.

Одлука о изменама Одлуке о усклађивању пословања Јавног предузећа „Србијагас“, Нови Сад са Законом о јавним предузећима објављена је у "Службеном гласнику РС", бр. 75/2021 од 27.7.2021. године.

На седници Владе од 14.10.2021. године донета је одлука о изменама и допунама Одлуке о оснивању доо Транспортгас Србија. Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“, бр. 97/2021 од 15.10.2021. године.

Одлуком 05 Бој : 111-10113/2021 од 3. новембра 2021. године Влада је одлучила да се спроведе јавни конкурс за избор директора ЈП Србијагас и утврдила текст Огласа о јавном конкурсима. Очекује се објављивање јавног конкурса.

Решењем Број: 119-973082021 од 27. октобра 2021. године именовани су чланови надзорног одбора ЈП Србијагас.

Закључком 24 Број:119-9731/2021 од 27. октобра 2021. године одређени су представници Републике Србије у Скупштини Транспортгас Србија доо.

Одлуком Надзорног одбора ЈП Србијагас Бр:01-04-27/154-1 од 12. октобра 2021. године образован је огранак ЈП Србијагас под називом ЈП „Србијагас“ Нови Сад огранак Снабдевање. Извршена је регистрацију огранка у АПР.

У новембру 2021. године „Транспортгас Србија” д.о.о. је поднео Агенцији за енергетику захтев за сертификацију по ИСО моделу. Поступак за издавање сертификата је у току.

У наредном периоду наставиће се са реализацијом активности у складу са Закључком Владе којим је усвојен Акциони план за спровођење активности у циљу реорганизације ЈП „Србијагас” Нови Сад.

Овим планом предвиђено је да је рок за отварање тржишта кроз приступну тачку Хоргош 1. октобар 2022. године.

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

Врло је важно приликом сагледавања система социјалне заштите у Републици Србији имати у виду чињеницу да је право на новчану социјалну помоћ улазница за остваривање неких других права која су у надлежности локалних самоуправа те да не представља једини приход за живот иако је реално веома ниског износа. Додатна права се разликују од једне до друге локалне самоуправе али већина ЈЛС за ове кориснике обезбеђује нпр. бенефиције у плаћању комуналних услуга, право на бесплатне уџбенике, право на стипендирање ученика, право на накнаду боравка у предшколској установи, право на бесплатан оброк у народној кухињи, право на бесплатну ужину за децу у школи, право на једнократну новчану помоћ, сталну новчану помоћ за поједине категорије корисника и сл.

Према последњим налазима истраживања „Мапирање услуга социјалне заштите и материјалне подршке у надлежности ЈЛС у Републици Србији“ које је објављено 2020. године а спроводи се у трогодишњем циклусу (Тим за социјално укључивање Владе РС, НВО Центар за социјалну политику, Републички завод за социјалну заштиту и Стална конференција градова и општина, уз финансијску подршку Владе Швајцарске), укупни расходи за материјалну подршку у надлежности ЈЛС у 2018. години износили су 7,3 милијарде динара тј. око 60 милиона евра. Ови расходи су двоструко већи од расхода за услуге социјалне заштите у надлежности ЈЛС (3,65 милијарди динара), а упола мањи од издвајања републичког буџета за новчану социјалну помоћ (приближно 13,6 милијарди динара).

Повећање износа НСП захтева велики обим средстава. Очекују се резултати имплементације Регистра социјална карта који би требао да донесе неке уштеде па се планира повећање на рачун те уштеде. Имплементација Регистра треба да почне 1. марта 2022. године. Регистар социјална карта даје могућност укрштања података и ефикасан је механизам за смањење „грешке социјалне укључености” и „грешке социјалне искључености”.

Велики проблем представља то што половину прималаца НСП чине радно способна лица чије је запошљавање отежано због ниских квалификација. Запошљавањем ових лица (око 100.000) ослободио би се велики део средстава за увећање НСП радно неспособних лица (деце, старијих, лица са инвалидитетом и сл.).

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

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

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

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

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

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

Креирани су нови стандарди квалификација и модернизовани постојећи образовни профили, који одговарају потребама привреде и тржишту рада, а у циљу повећања запошљивости младих и њихове лакше транзиције из света образовања у свет рада. У току је усвајање методологије за развој планова и програма наставе и учења за дуалне образовне профиле. У наредном периоду наставиће се са успостављањем регионалних тренинг центара као виду подршке како формалном дуалном, тако и неформалном образовању, у којима ће се спроводити обучавање, стручно оспособљавање, преквалификација и доквалификација различитих група становништва. Један од таквих тренинг центара је Ваздухопловни образовни центар Ваздухопловна академија, тренинг центар за средње и високо дуално образовање и обуке који укључује и аеродром Вршац са проширеним капацитетима где се по први пут формално образују пилоти, авиомеханичари, контролори летења, кабинско особље са поседовањем EASA (*European Union Aviation Safety Agency*) стандарда.

*Развити План примене гаранција за младе у сарадњи са свим релевантним министарствима, њиховим агенцијама и заинтересованим странама.*

Активности које се односе на припрему за увођење и пилотирање Гаранције за младе у РС предвиђене су у оквиру Стратегије запошљавања у РС за период од 2021. до 2026. године и пратећег Акционог плана за први трогодишњи период спровођења Стратегије.



Као партнери Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Националне службе за запошљавање, на спровођењу ових активности препознати су: Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство омладине и спорта, канцеларије за младе, организације цивилног друштва и други.

Спроведене су следеће активности:

- У циљу реализације Економско-инвестиционог плана за Западни Балкан, односно инвестиционог приоритета везаног за програм Гаранције за младе, Европска комисија је иницирала дијалог на ову тему.
- У том правцу, 7. јуна 2021. године одржан је билатерални састанак са Европском комисијом на оперативном нивоу. Затим је 23. јуна 2021. године одржана ТАИЕХ радионица у организацији Европске комисије, Међународне организације рада и ЕТФ-а. На радионици су представници земаља чланица ЕУ и Северне Македоније изнели своје искуство и научене лекције у спровођењу Гаранције за младе.
- Други министарски састанак на тему политике запошљавања и социјалне политике, са фокусом на запошљавању младих, укључујући и програм Гаранције за младе одржан је 8. јула 2021. године. На састанку је потврђена Декларација Западног Балкана о осигурању одрживе интеграције младих на тржиште рада. Потврђивањем наведене декларације Република Србија је прихватила да ће радити на постепеном увођењу Гаранције за младе, одредити потребне људске ресурсе и финансијска средства, изградити Имплементациони план Гаранције за младе до јуна 2022. године и користити Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) тако да допринесе увођењу и постепеном успостављању Гаранције за младе.
- Техничка помоћ МОР за израду Плана имплементације Гаранције за младе одобрена је по захтеву МРЗБСП 19. августа 2021. године и започело се са спровођењем планираних активности.
- Састанак са ЕК, МОР и ЕТФ састанку поводом покретања прве фазе спровођења у успостављању Гаранције за младе која се односи на израду Плана имплементације Гаранције за младе, одржан је 14. октобра

Пројектом Техничке помоћи ИПА 19/20 предвиђено је припремање основа и оквира за пилотирање Гаранције за младе која ће даље бити имплементирана кроз Директни грант НСЗ. Активностима пројекта Техничке помоћи је планирано дизајнирање плана, процедура за имплементацију и модалитета као и управљачког механизма за спровођење активности на националном и локалном нивоу.

Даље планиране активности:

- ✓ Формирање мултиресорних група за потребе успостављања и управљања Гаранцијом за младе,
- ✓ Израда Плана имплементације Гаранције за младе.

Национална служба за запошљавање ће у складу са дефинисаним стратешким циљевима политике запошљавања, односно Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године, као и пратећим Акционим планом за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021 до 2026. године, у сарадњи са ресорним Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у дефинисаним роковима приступити спровођењу елемената Гаранције за младе.

Имајући у виду да је незапосленост један од највећих изазова младих на европском и националном нивоу, кључно је да Национална служба за запошљавање у спровођењу

Гаранције располаже довољним средствима за мере активне политике запошљавања како би се на тај начин обезбедила њихова доступност и континуитет током целе године. Такође, Национална служба за запошљавање ће учинити све напоре да у интензивним активностима у раду са послодавцима у том периоду обезбеди слободне послове, како би млада особа у предвиђеним роковима добила одговарајућу понуду. Брза активација младих на тржишту рада осигураће већу мотивисаност особе у процесу тражења посла, као и брзу надоградњу знања и вештина стечених у систему образовања.

Национална служба за запошљавање ће у сарадњи са другим заинтересованим актерима и институцијама који учествују у наведеном процесу испитати своје потенцијалне организационе и административне изазове, услед чега би уследило пилотирање одређених елемената Гаранције за младе у највише три филијале Националне службе за запошљавање, у делу предузимања конкретних мера досезања и активације младих који су пасивни, а у сарадњи са осталим партнерима и организацијама цивилног друштва. Млади који би се на овај начин пријавили на евиденцију незапослених лица, добили би у Националној служби за запошљавање понуду за посао или понуду за учешће у мери активне политике запошљавања.

Нацрт ЕРП 2022-2024 предвиђа нову структурну реформу која се односи на успостављање оквира за увођење гаранција за младе у Републици Србији. Ова мера је предвиђена у оквиру првог кључног ЕРП изазова који се односи на повећање запослености, посебно младих, и усклађивање квалификација са потребама тржишта рада.

### **3. МАКРОЕКОНОМСКИ ОКВИР**

#### **3.1. ПРОЦЕНЕ МЕЂУНАРОДНОГ ЕКОНОМСКОГ ОКРУЖЕЊА**

Глобални економски опоравак се наставља и поред нових таласа вируса, уз очекивање да ће борба против пандемије ипак оставити негативне ефекте на економски раст у средњем року. Брзо ширење и опасност од нових варијанти вируса довело је до повећане неизвесности у вези са брзином превазилажења пандемије. Разлике у динамици економског опоравка међу земљама последица су различите доступности вакцина, као и разлика у обиму и дужини трајања економских пакета подршке. Правовремено доношење политика отежано је у условима ограниченог раста запослености, растуће инфлације, потенцијалног дугорочног утицаја пандемије на акумулацију људског капитала, као и борбе против климатских промена. Јаз у очекиваном опоравку међу економским групама земаља проширио се у односу на јулску прогнозу Међународног монетарног фонда (у даљем тексту: ММФ). Очекује се да ће група развијених тржишних економија достићи своју предпандемијску путању раста у 2022. години, а да ће је премашити за 0,9% у 2024. години. Насупрот томе, за земље у развоју (искључујући Кину) се очекује да укупан ниво БДП у 2024. години и даље буде испод нивоа који је пројектован пре пандемије и то за 5,5%. Ублажавања епидемиолошких мера је утицало на снажан раст тражња за робом и сировинама, док су фактори на страни агрегатне понуде остали ограничени. Ово је довело до значајног раста цена добара, јачања инфлаторних притисака и неизвесности у погледу будућих економских кретања. Осим напора усмерених ка обуздавању здравствене кризе и процесу нормализације, будући изазови пред доносиоцима одлука ће бити изналажење нових извора раста продуктивности и БДП, имплементација зелене технологије и дигитализација, као и смањивање неједнакости. Да би се то остварило, неопходна је значајна међународна сарадња, као и усклађивање монетарне и фискалне политике у циљу сузбијања

дугорочних последица кризе и евентуалних будућих здравствених криза као и решавање дугорочног проблема климатских промена.

Према октобарским анализама ММФ, након глобалног шока изазваног „великим закључавањем” економски опоравак се наставља, али је изгубио на снази услед појаве нових сојева вируса који се брже преносе. То је довело и до дужих поремећаја у глобалним ланцима снабдевања у односу на првобитна очекивања, што је додатно подстакло инфлацију у многим земљама. У складу са тим, раст глобалне економије у 2021. години благо је ревидиран наниже, са 6% на 5,9%, док су изгледи за 2022. годину остали непромењени уз очекивани раст од 4,9%. Благо погоршање изгледа раста последица је прекида у ланцима снабдевања у развијеним земљама, као и неповољног развоја ситуације у вези са пандемијом у земљама у успону. Ризици за остваривање пројекција и даље су велики, па је све теже правити компромисе у доношењу мера и њиховој примени. Неизвесност око будућег тока пандемије је највећи ризик по пројекцију раста ММФ. Главни извор забринутости је могућност појаве агресивније варијанте вируса пре завршетка масовне вакцинације већине становништва. Раст инфлације, скок цена сировина и енергената, представљају ризике чија је материјализација извесна уколико отклањање уских грла између понуде и тражње буде трајало предуго. Са друге стране, бржа производња, дистрибуција и примена вакцина и нагли раст продуктивности услед већег степена аутоматизације радних места и ослањања на нове технологије, допринели би убрзању глобалног опоравка и нормализацији економске активности. Снажна међународна сарадња остаје кључни чинилац за опоравак, нарочито приликом производње и расподеле вакцина, али и код приступа глобалном финансијском тржишту и подршке у борби против климатских промена.

Раст групе развијених земаља за 2021. годину ревидиран је наниже за 0,4 п.п. у односу на прошлу пројекцију. Разлог томе су поремећаји у снабдевању сектора производње у САД и Немачкој, као и затварање привреде Јапана током трећег квартала због новог таласа пандемије. Најављене мере подршке у области инфраструктуре и животног стандарда у САД и очекивани план опоравка ЕУ, заједно са наставком процеса вакцинације становништва, благо су погурали навихше пројекцију раста развијених земаља за 2022. годину на 4,5%. С друге стране, очекивани раст земаља у успону за 2021. годину је благо ревидиран навихше, захваљујући бољим резултатима региона оријентисаних ка извозу добара (Латинска Америка, Блиски Исток и Централна Азија) који су надоместили последице изазване пандемијом. Међутим, поједине земље у успону попут Бразила, Мексика и Русије се суочавају са заоштравањем услова финансирања и већим ризиком од инфлаторних притисака, те сужавају простор за подршку у борби против пандемије. Изгледи за азијске земље у развоју су ревидирани наниже и за 2021. и за 2022. годину, услед пораста броја заражених. Такође, услед бржег смањења јавних инвестиција, благо је смањена и процена раста Кине за исти период. У средњем року се очекује стабилизација глобалног раста на око 3,3%, а раст ће зависити од брзине и броја вакцинисаних, као и од примене даљих мера подршке привреди.

Према јесењим проценама Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) економска активност у еврозони се опоравља од рецесије изазване пандемијом брже него што је то очекивано. Након раста БДП у 2021. години од 5,0%, привредни раст ће у 2022. успорити на 4,3%, а затим на 2,4% у 2023. години, услед престанка ефеката повољних мера уведених због борбе против пандемије. Ризици по остварење пројекције су значајно мањи него током пандемије, али и даље остају изнад преткризног нивоа. Поред ризика око даљег кретања пандемије, економски ризици се односе и на потенцијални продужени утицај тренутних потешкоћа у снабдевању и уских грла на страни понуде.

Са побољшањем епидемиолошке ситуације и постепено попуштање мера ограничења током другог квартала, домаћинства су почела да реалоцирају средства из штедње у потрошњу, што је покренуло раст приватне потрошње у ЕУ. Економски показатељи указују на то да се опоравак наставио несмањеним темпом и током лета, поткрепљен растом путовања унутар ЕУ, које је погодно одређеним државама чланицама. Са друге стране, пораст цена енергената, пре свега гаса и електричне енергије, заједно са константном борбом понуде да одржи корак са наглим променама у нивоу и саставу глобалне тражње ограничиће раст у кратком року. Иако се предвиђа да ће темпо раста остати неједначен међу земљама и секторима, ЕУ је спремна да настави свој пут економског опоравка.

Због деловања неповољних фактора попут уских грла на страни понуде и скока цена енергената, пројекција раста еврозоне за 2022. годину ревидирана је благо ниже у односу на мајску, са 4,4% на 4,3%, али ће захваљујући побољшањима на тржишту радне снаге, повољним условима финансирања и спровођењу програма опоравка ЕУ раст и даље бити значајан. Ревизија пројекције раста БДП Немачке на 4,6% у 2022. години, (побољшање од 0,5 п.п. у поређењу са пролећним пројекцијама), може се објаснити значајним растом услужног сектора, док ће се производни сектор такође опоравити са постепеним отклањањем уских грла у снабдевању. Италијанска привреда ће у 2021. забележити снажан раст од преко 6%, док ће економска активност у 2022. години бити нешто спорија услед раста цена сировина и ограничене личне потрошње.

У наредном периоду се очекује стагнација референтне каматне стопе и наставак акомодативне монетарне политике Европске централне банке (у даљем тексту: ЕЦБ), али да постоји могућност смањеног обима куповине хартија од вредности који је као хитна мера подршке током пандемије уведен прошле године.

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

	Тренутна пројекција			Претходна (пролећна) пројекција		Претходна (јесења) пројекција*	
	2021	2022	2023	2021	2022	2021	2022
БДП	5,0	4,3	2,4	4,3	4,4	4,2	3,0
Лична потрошња	3,2	5,5	2,2	2,7	6,0	4,3	3,3
Државна потрошња	3,6	0,9	0,8	3,8	0,6	2,3	1,0
Бруто инвестиције у основна средства	5,2	4,4	3,9	6,7	5,3	6,1	4,2
Извоз	9,7	7,3	5,2	8,7	6,5	6,2	4,7
Увоз	8,2	7,2	5,1	8,0	6,9	6,0	4,7
Запосленост	0,8	1,0	0,7	0,0	1,2	2,5	1,6
Стопа незапослености, проценат радне снаге	7,9	7,5	7,3	8,4	7,8	9,4	8,9
Инфлација	2,4	2,2	1,4	1,7	1,3	1,1	1,3
Јединични трошкови рада	-0,4	0,2	1,0	-0,7	-0,6	-0,5	0,0
Фискални резултат опште државе, % БДП	-7,1	-3,9	-2,4	-8,0	-3,8	-6,4	-4,7
Бруто дуг опште државе, % БДП	100,0	97,9	97,0	102,4	100,8	102,3	102,6
Салдо текућег рачуна, % БДП	3,1	3,2	3,4	3,1	3,1	2,6	2,8

Извор: ЕК, Јесење пројекције, новембар 2021. године

\* ЕК, Јесење пројекције, новембар 2020. године

Услови на тржишту рада у ЕУ су значајно побољшани: забележен је раст како запослених, тако и радних сати, а истовремено је смањен број радника у систему шема скраћеног радног времена. Очекује се да ће даљим опоравком економске активности услови на тржишту рада наставити у позитивном смеру, па се предвиђа раст

запослености од 1,0% у 2022. години, као и раст продуктивности и јединичних трошкова рада. Очекивано креирање нових раних места ће довести до постепеног смањења стопе незапослености у еврозони у наредном периоду са 7,9% у 2021. години на 7,3% у 2023. години.

Након неколико година ниске инфлације, снажан опоравак привредне активности праћен је јачањем инфлаторних притисака, који су премашили очекивања. Тако је годишња инфлација у еврозони достигла десетогодишњи максимум са 3,4% у септембру, док је базна инфлација износила 1,9%, што је највећа стопа од 2012. године. Убрзање инфлације у великој мери је резултат снажних базних ефеката, будући да фактори који су ограничавали цене током пандемије 2020. године, ишчезавају током ове године. Међутим, будући да су у питању углавном привремени фактори, очекује се стабилизација инфлаторних притисака (са 2,4% у 2021. години на 1,4% у 2023. години).

Са бржим економским опоравком од претходно очекиваног, у 2021. години се предвиђа благо смањење фискалног дефицита у односу на мајску пројекцију, упркос наставку примене фискалних мера подршке против коронавируса. Поред тога, очекује се да ће фискални дефицит ЕУ бити готово преполовљен у 2022. години, због укидања ванредних мера подршке привреди и повећања прихода. Предвиђа се значајно смањење фискалног дефицита еврозоне са 7,1% у 2021. години на 2,4% у 2023. години, услед позитивних кретања у глобалној трговини и побољшању извоза. Учешће укупног дуга у БДП ће након достизања 100% у 2021. години, започети са постепеним смањивањем у већини земаља чланица у средњорочном периоду.

Значајни ризици и неизвесност који се тичу остварења пројекције су и даље присутни, а главни ризик се односи на ток кретања пандемије. Иако су вакцинација и мере у борби против пандемије дали добре резултате, и даље је присутан ризик од настанка здравствене кризе услед појаве нових сојева вируса и ниског броја вакцинисаних у појединим државама. Негативни ризици се односе и на могућност продуженог трајања поремећаја у снабдевању, раст цена енергената изван очекивања и њиховог утицаја на инфлацију, мањак радне снаге, као и на екстерне ризике попут кризе у сектору некретнина у Кини. Са друге стране, повећана тражња би могла позитивно утицати на раст, уколико би домаћинства преусмерила своју акумулирану штедњу у потрошњу. Такође, структурне промене и иновације у иновативне технологије утицале би на побољшање продуктивности и повећања ефикасности рада.

### **3.2. НОВИЈА ЕКОНОМСКА КРЕТАЊА**

**Реални сектор.** Економска активност је у 2020. години забележила смањење од свега 0,9%, што је у потпуности је последица примене здравствених мера за спречавање ширења коронавируса али и значајног смањења спољне тражње изазване рецесијом привреда наших најважнијих спољнотрговинских партнера. У циљу ублажавања ових шокова, Влада и НБС су донели свеобухватан економски програм подршке привреди и становништву, чиме је спречен значајно већи пад економске активности, као и омогућен динамичан опоравак привреде у другој половини 2020. године.

Повољна економска кретања настављена су и током 2021. године. Према подацима РЗС раст БДП у првом кварталу 2021. године износио је 1,8% мг, чиме је домаћа привреда већ у првом тромесечју премашила ниво економске активности из предпандемијског периода. Посматрано са производне стране, раст БДП у овом периоду био је вођен грађевинарством и индустријском производњом који су дали позитиван допринос од по 0,8 п.п. Опоравак приватне грађевинске оперативе уз наставак реализације инфраструктурних радова резултирали су растом грађевине од 17,8%, док је индустрија наставила са повољним кретањима и забележила раст од 4,0%. Први пут од избијања

епидемије и сектор услуга забележио је позитиван допринос који је износио 0,6 п.п. пре свега услед раста у делатностима трговине, ИКТ и финансијских услуга. Посматрано по агрегатима употребе БДП, ефекти епидемије и током првог квартала 2021. године највише су се одразили на личну потрошњу, и поред раста реалног дохотка становништва, услед присутних ограничења и примене здравствених мера и последично мањег коришћења туристичких, угоститељских и саобраћајних услуга. Инвестиције су забележиле повећање у првом кварталу од 9,0% м.г. и допринеле расту БДП са 1,8 п.п. Активирање нових извозно оријентисаних капацитета, као и повећање извоза пољопривредних производа утицали су на снажан раст реалног извоза током првог квартала 2021. године, док је, увозна активност забележила благо смањење, тако да је нето извоз са доприносом од 4,8 п.п. био главни генератор привредног раста у првом тромесечју 2021. године.

Према подацима РЗС, раст БДП у другом кварталу износио је 13,7% м.г. Посматрано са производне стране, раст БДП у овом периоду био је вођен сектором услуга, пре свега услед раста у делатностима трговине, туризма, саобраћаја, стручних и техничких услуга. Иако је услужни сектор током другог квартала претходне године био под најјачим утицајем пандемије, тако да је висок раст од око 15% једним делом последица и базног ефекта, значајан број услужних делатности премашио је предпандемијске нивое. Индустрија је наставила са добрим кретањима и забележила је допринос расту БДП од 2,6 п.п, док је опоравак приватне грађевинске оперативе уз наставак реализације инфраструктурних радова резултирао растом грађевине од 17,7%. Неповољни агрометеоролошки услови одразили су се на пољопривредну производњу која је према првим проценама РЗС у другом кварталу забележила пад од око 2%. Посматрано по агрегатима употребе раст БДП у другом тромесечју у потпуности је вођен домаћом тражњом као резултат раста приватне потрошње и инвестиција, док је допринос нето извоза био негативан. Раст реалних зарада и запослености уз повећану склоност становништва ка потрошњи, услед бољих епидемиолошких услова у поређењу са другим кварталом претходне године, одразио се на снажно повећање приватне потрошње и њен допринос расту БДП од 11,9 п.п. Убрзање приватних инвестиција уз наставак реализација инфраструктурних радова резултирало су растом инвестиционе активности од 22,5%. Бржи реални раст увоза од извоза, пре свега увоза репроматеријала за потребе привреде, имао је за последицу негативан допринос нето извоза расту БДП од 5,9 п.п.

Према флеш процени РЗС, у трећем кварталу 2021. године остварен је међугодишњи раст БДП од 7,4%. Посматрано са производне стране раст БДП у трећем кварталу, према процени Министарства финансија, вођен је сектором услуга, пре свега услед раста у делатностима трговине, туризма, саобраћаја, стручних и техничких услуга, као и делатностима са доминантно државним учешћем (Државна управа, образовање и Здравство). Опоравак приватне грађевинске оперативе уз наставак реализације инфраструктурних радова резултирао је повећањем грађевине од око 16%. Економска активност у сектору индустрије је успорила током трећег квартала што је имало за последицу скроман допринос расту БДП од 0,5 п.п. Сушни период током лета одразио се на пољопривредну производњу која је у овом периоду забележила пад од око 5%. Посматрано по агрегатима употребе раст БДП у трећем тромесечју у потпуности је вођен домаћом тражњом као резултат раста приватне потрошње и инвестиција, док је допринос нето извоза био негативан. Раст реалних зарада и запослености уз повећану склоност становништва ка потрошњи, одразио се на повећање приватне потрошње и њен допринос расту БДП од 5,5 п.п. Убрзање приватних инвестиција уз наставак реализације инфраструктурних радова резултирало су растом инвестиционе активности од око 11%. Извозна и увозна активност су забележиле раст готово по идентичној стопи, али је због

већег учешћа увоза у БДП допринос расту нето извоза био негативан. Узимајући у обзир динамику економске активности у прва три квартала, остварен је реални раст БДП од 7,5% мг.

Високофреквентни индикатори економске активности такође указују на позитивна макроекономска кретања током 2021. године. Физички обим укупне индустријске производње у првих девет месеци 2021. године био је већи за 7,3% мг. праћен растом у сва три сектора, уз доминантан утицај прерађивачке индустрије која је забележила повећање од 6,4% мг, док је обим производње рударства и струје био већи за 21,9% и 4,4% мг, респективно. Добра динамика производње остварена у прерађивачкој индустрији у највећој мери је резултат активирања нових производних капацитета, пре свега кроз ефектуирање страних директних инвестиција (у даљем тексту: СДИ) из претходног периода, али и због постепеног опоравка спољне тражње. Захваљујући томе дошло је до релативно брзог опоравка индустријске производње у условима изразито негативних утицаја пандемије већ у другој половини претходне године, као и наставак повољних кретања током 2021. године. У првих девет месеци 2021. године, две трећине раста индустрије опредељено је већом прерађивачком индустријом, уз диверзификован раст у 17 од укупно 24 делатности. Најзначајнији позитиван допринос на кретање прерађивачке индустрије имале су делатности производње електричне опреме (раст од 24,9%, мг), нафтне индустрије (10,3%), производња осталих саобраћајних средстава (160,1%), гумарске индустрије (8,3%) и машинске индустрије (14,6%), уз такође значајан допринос металске индустрије (раст од 7,2%, мг). Нешто успоренија динамика индекса физичког обима индустријске производње приметна је од средине другог квартала 2021, при чему је септембарски раст износио 1,4% мг. И поред тога охрабрују добра кретања других индикатора у индустрији који указују на значајно боље перформансе овог сектора. Тако је промет у индустрији, односно приход од продаје који остварују произвођачи индустријских производа, наставио да бележи снажан реални међугодишњи раст и који је током августа и септембра био већи за 20,3% и 12,8%, респективно, уз раст извоза индустријских производа за око 33% и 26% мг.

Услужни сектор је део привреде који је због своје структуре био највише погођен епидемијом коронавируса, како у погледу јачине тог утицаја тако и по дужини трајања. Иницијалном пројекцијом потпуни опоравак овог сектора од шока изазваног епидемијом био је очекиван тек крајем другог квартала 2021. године. Међутим, услужни сектор је премашио предпандемијски ниво економске активности већ у првом кварталу, а снажан раст је настављен и током другог и трећег квартала. Поједине услужне делатности које су упркос пандемији бележиле раст и претходне године, попут трговине, ИКТ и финансијских услуга, наставиле су са позитивним кретањима и током 2021. године. Већи расположиви доходак становништва резултирао је реалним растом промета у трговини на мало од 10,5% мг. у првих девет месеци, док је промет у трговини на велико у првих шест месеци био номинално већи за 21,7%. Физички обим телекомуникационих услуга у првој половини 2021. године био је већи за 2,3% праћен растом извоза ИКТ услуга од 27,2% у првих девет месеци. Раст економске активности привредних субјеката и повећан превоз путника и робе одразили су се на повећање физичког обима саобраћаја од 23,7% у првој половини године, уз раст извоза транспортних услуга од 29,6% у првих девет месеци. Делатности попут туризма, уметности, забаве и рекреације, које су забележиле драматичан пад, нарочито у другом кварталу претходне године и чије кретање је посебно осетљиво на развој епидемиолошке ситуације, и даље нису достигле преткризни ниво активности, док су стручне, научне, иновационе и техничке делатности веома близу свог предпандемијског нивоа. И поред тога, у овим делатностима приметан је значајан опоравак. Извоз туристичких услуга у периоду јануар–септембар 2021. године повећан је за 52,2% у односу на исти период претходне године. Истовремено број ноћења домаћих

туриста већи је за 14,6% мг. у односу на првих девет месеци претходне године и нижи је за само 3,8% у односу на исти период преткризне 2019. године. Број ноћења страних туриста снажно расте током 2021. године, пре свега под утицајем изразито ниске базе из истог периода претходне године, али је у првих девет месеци и даље нижи за 41,3% у односу на првих девет месеци преткризне 2019. године. Угоститељство бележи снажан раст током 2021. године, при чему је реални ниво промета у првих осам месеци већи за око 67% у односу на исти период претходне године, односно за чак 27% у односу на првих осам месеци преткризне 2019. године.

**Тржиште рада.** Као резултат враћања на путању снажног привредног раста и опште стабилности економије, а подржано процесом вакцинације становништва и отварањем економије, 2021. годину карактеришу боља од очекиваних кретања на тржишту рада, нарочито код зарада. Успех економског пакета мера верификован је изостанком значајнијих негативних ефеката пандемије на тржиште рада, те су у значајној мери очувана радна места и зараде, како у приватном тако и у јавном сектору, а сценарио осетнијег повећања незапослености је избегнут. Према подацима Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у периоду јануар–септембар, просечан број запослених био је већи за 3,3% у поређењу са истим периодом претходне године, што је било, пре свега резултат раста запослености у приватном сектору (4,4%), док је у јавном сектору раст износио 0,5%. Истовремено, најснажнији секторски допринос расту запослености долази од прерађивачке индустрије, трговине и ИКТ. Према подацима Националне службе за запошљавање, у истом периоду, број лица која активно траже запослење повећан је за 1,8%, али је то, пре свега било последица привременог повећања у марту и априлу, узрокованог једнократним факторима, те је тако већ у августу и септембру забележено међугодишње смањење броја незапослених за 0,4% и 1,3%, респективно. Према подацима Анкете о радној снази након стопе незапослености од 12,8% у првом кварталу, током другог тромесечја 2021. године стопа незапослености је смањена на 11,1%. Међутим, посматрано у односу на исти период претходне године била је већа за 3,2 п.п. Овакав раст стопе незапослености био је, пре свега, последица околности присутних у 2020. години. Наиме, услед мера против пандемије добар део становништва био је спречен да ради или је долазило до одустајања од тражења посла. Тако је тај део популације, према методологији међународне организације рада (МОП), сврстан у контингент становништва ван радне снаге, дакле они нису сматрани незапосленима. Као последица овога, стопа становништва ван радне снаге је у другом кварталу 2020. године била на изразито високом нивоу од 49,8%, док је стопа незапослености износила ниских 7,9%. У другом кварталу 2021. године стопа становништва ван радне снаге била је значајно смањена за чак 4,1 п.п, и износила је 45,7%. Ово је показатељ опоравка на тржишту рада, услед враћања на ниво пре кризе изазване пандемијом и поред повећања стопе незапослености. Смањењем становништва ван радне снаге у Q2 2021. године, у поређењу са истим периодом 2020. године, дошло је до приближно једнаког повећања незапослености и запослености, те је тако стопа незапослености повећана са 7,9% на 11,1%, а стопа запослености са 46,3% на 48,3%. Изразито позитивно кретање се бележи код младог становништва, где је повећана стопа запослености за 7,8 п.п, на 25,9%. Истовремено је смањена стопа становништва ван радне снаге за 10,1 п.п, док је стопа незапослености благо повећана за 0,5 п.п. на 22,2%.

У периоду јануар–септембар просечна нето зарада је реално повећана за 5,6%, мг. и износила је 64.487 динара, при чему је око четири петине раста потекло од приватног сектора. Посматрано по делатностима, више од половине укупног раста зарада било је опредељено растом зарада у прерађивачкој индустрији, трговини, здравству и ИКТ.



**Екстерни сектор.** Србија је у последњих осам година знатно смањила дефицит текућег рачуна платног биланса – са 10,9% БДП у 2012. на 4,2% БДП-а у 2020. години, а за 2021. је пројектовано да ће он износити око 4,1% БДП-а. Тиме ће дефицит текућег рачуна девету годину за редом бити испод границе која обезбеђује његову средњорочну одрживост, а седму годину за редом ће бити у потпуности покривен нето приливом страних директних инвестиција (СДИ).

Током девет месеци 2021. текући дефицит је износио око 1,3 млрд евра (3,5% БДП-а) и у односу на исти период претходне године нижи је за 23,4% (401,2 млн евра), при чему је раст суфицита секундарног дохотка (за 544,1 млн евра) и услуга (за 290,6 млн евра) у потпуности надоместио раст робног дефицита (за 282,3 млн евра) и дефицита примарног дохотка (за 151,2 млн евра).

Робни извоз је у девет месеци 2021. забележио раст од 30,2% мг., а највећи допринос је потекао од раста извоза прерађивачке индустрије (25,3% мг., допринос 22,8 п.п.), где је раст извоза забележен код 20 од 23 области прерађивачке индустрије. Посматрано по тржиштима, на опоравак робног извоза највећи утицај је имао раст извоза у земље Европске уније (30,1% мг., допринос 19,4 п.п.), затим у припаднице ЦЕФТА споразума (22,3% мг., допринос 3,6 п.п), као и у Кину (157,3% мг., допринос 3,1 п.п). Носиоци извозне активности посматрано по областима били су основни метали (допринос 3,6 п.п.), електрична опрема (допринос 3,4 п.п.), руде метала (допринос 3,3 п.п.), хемикалије и хемијски производи (допринос 2,7 п.п.), моторна возила и приколице (допринос 2,7 п.п.), прехранбени производи (допринос 2,3 п.п.), као и производи од гуме и пластике (допринос 2,2 п.п.). С друге стране током овог периода највећи негативан допринос извозу потекао је од извоза дуванских производа (допринос –0,3 п.п.).

Увоз робе у девет месеци повећан за 24,5% мг., као резултат раста увоза средстава за репродукцију који је допринео са 15,7 п.п., на шта је делом утицало и повећање светске цене енергената. Највећи допринос расту увоза у току девет месеци 2021. године, потекао је од раста увоза основних метала (допринос 2,9 п.п.), електричне опреме (допринос 2,3 п.п.), разних машина и опреме (допринос 1,8 п.п.), хемикалија и хемијских производа (допринос 1,7 п.п.) и сирове нафте и природног гаса (допринос 1,6 п.п.).

Суфицит услуга током девет месеци 2021. повећан је за 39,6% мг., а вођен је пре свега растом нето извоза ИКТ услуга, туризма и осталих пословних услуга. Дефицит на рачуну примарног дохотка је повећан за 13,9% мг., пре свега услед већих одлива по основу дохотка од директних инвестиција (за 9,4% мг.) у условима раста СДИ. На повећање суфицита секундарног дохотка (за 22,2% мг.) највише је утицао раст прилива дознака у Србију, као и донација јавном сектору.

На рачуну финансијских трансакција (без промене девизних резерви) у периоду јануар–септембар 2021. забележен је нето прилив од 4,1 млрд евра, а највећи део овог прилива односио се на СДИ и портфолио инвестиције. Нето прилив по основу СДИ у девет месеци 2021. износио је 2,7 млрд евра (прилив у Србију је износио 2,9 млрд евра) и у потпуности је покрио дефицит текућег рачуна (207,2%). У поређењу са истим периодом 2020. године нето прилив СДИ је већи за 58,4%, док је у односу на исти период преткризне 2019. године већи за 5,2%, при чему треба имати у виду да је 2019. година била рекордна по приливима СДИ. За девет месеци 2021. прилив по основу СДИ је остао пројектно диверсификован, а највише је био усмерен у разменљиве секторе (преко 60%), а посматрано по делатностима највише је уложено у прерађивачку индустрију (око 25%), грађевинарство (око 18%), саобраћај (око 16%) и рударство (око 10%). Посматрано по земљама, највећи део СДИ потицао је из земаља ЕУ (око 60%), азијских земаља (око 25%) и ЕФТА (око 10%).

По основу портфолио инвестиција у периоду јануар–септембар 2021. забележен је нето прилив од 1,9 милијарди евра, пре свега захваљујући успешним емисијама државних ХоВ на иностраном тржишту. У септембру 2021. године, Србија је први пут у историји, ради финансирања еколошки прихватљивих пројеката, емитовала зелену еврообвезницу у износу од 1,0 млрд евра, рочности 7 година по најнижој купонској стопи икада од 1,0% и стопи приноса од 1,26% и на тај начин постала једна од малобројних европских земљама и једина европска држава ван Европске уније која је емитовала зелени инструмент. Поред зелене обвезнице, током 2021. године Србија је на међународном тржишту емитовала још 2 еврообвезнице како би се пружила подршка привреди и становништву у ублажавању негативних ефеката изазваних пандемијом, али и ради финансирања отплате еврообвезнице емитоване у 2012. години, која је доспела на наплату у септембру 2021, а која је емитована по знатно неповољнијим условима. То додатно говори у прилог оствареном макроекономском напретку Србије у последњих девет година.

По основу финансијских кредита резиденти су се нето задужили према иностранству за 112,8 млн евра, при чему су се приватни сектор нето раздужио за 125,0 млн евра, а јавни сектор нето задужио за 237,8 млн евра.

Девизне резерве Народне банке Србије (без међувалутних промена и промена цена активе) у овом периоду повећане су за 3.185,5 млн евра и биле су знатно изнад нивоа који се процењује да обезбеђује адекватну заштиту од екстерних потреса, пошто су покривале преко шест месеци увоза роба и услуга (6,5 месеци) и 281,6% дуга<sup>1</sup> који доспева у наредној години дана.

**Девизни курс.** Током 2021. године обновљено је дејство фактора који су и у периоду пре пандемије узроковали апрецијацијске притиске, а чији заједнички именитељ је побољшање макроекономских перформанси наше земље. У јуну и јулу 2021. године апрецијацијски притисци су били нарочито изражени, једним делом као резултат прилива страних портфолио инвестиција, нарочито крајем јуна са укључењем динарских државних ХоВ у индексе J.P. Morgan. Од октобра су нешто израженији депрецијацијски притисци услед почетка сезонски појачане тражње домаћих предузећа за девизама, пре свега увозника енергената, једним делом и услед раста цена енергената на светском тржишту. Такође, на нешто вишу тражњу за девизама утицала је и исплата дивиденди од стране компанија са страним власништвом.

Народна банка Србије је у циљу ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара према еврџу на девизном тржишту током десет месеци 2021. године нето купила 960 млн евра. У истом периоду вредност динара према еврџу готово је непромењена и износила око 117,6 динара за еврџу.

Као што је то случај у већини других земаља, **инфлација** се и у Србији се налази на вишем нивоу него у 2020. години. Након што се у прва два месеца кретала испод доње границе дозвољеног одступања од циља, у периоду април–јул инфлација је била око централне вредности циља, а од августа је уследио њен раст и у октобру је износила 6,6% м. На такво кретање инфлације одразио се раст светских цена нафте и других примарних производа, ефекти ниске базе из претходне године, као и застоји у глобалним ланцима снабдевања и повећани трошкови транспорта. Уз то, цене непрерађене хране на домаћем тржишту, пре свега поврћа, услед ефеката суше, током ТЗ забележиле су сезонски неуобичајен раст. Да су фактори који доводе до више инфлације привременог карактера и да су у питању фактори на страни понуде, потврђује податак да је допринос цена хране и енергената инфлацији у октобру износио око 4,8 п.п., док је базна

---

<sup>1</sup> Са стањем у јуну 2021.

инфлација и даље релативно ниска и стабилна и у октобру је износила 2,7% мг. Важни фактори ниске и стабилне базне инфлације јесу релативна стабилност девизног курса и усидреност инфлационих очекивања финансијског сектора и привреде у границама циља.

**Кредитна активност и монетарна кретања.** Раст кредитне активности је настављен и у 2021. години, иако нешто споријим темпом услед ефекта високе базе због примене мораторијума у 2020. години. Са ишчезавањем ефекта мораторијума<sup>2</sup>, мг. раст кредитне активности према немонетарном сектору у октобру је убрзан и износио је 7,7%. Раст кредитне активности подржан је повољним условима финансирања, одобравањем кредита из гарантних шема, другим мерама Народне банке Србије (повећање рочности за готовинске кредите, мањи степен завршености непокретности за стамбене кредите и продужење рока отплате за 5 година, подстицаји да банке смање каматну стопу за динарске кредите привреди одобрене у оквиру гарантне шеме и др.), као и растом економске активности.

Резултати анкета о кредитној активности коју спроводи Народна банка Србије показују да су банке у 2021. ублажиле кредитне стандарде за становништво, док су у случају привреде стандарди у прва два тромесечја ублажени, а затим пооштрени у Т3 за девизно индексиране кредите. Током целе 2021. тражња за кредитима наставила је да расте, при чему се код привреде као фактор тражње истиче финансирање капиталних инвестиција, а код становништва куповина непокретности. Наставак раста тражње за кредитима се очекује и за наредни период.

Мг. раст кредита привреди у октобру је износио 6,5%, а њихово учешће у БДП-у износило је 24,3%. Раст кредита од почетка године вођен је одобравањем кредита за ликвидност и обртна средства, а затим инвестиционим кредитима, чија су учешћа у укупним кредитима привреди у октобру износила 45,7% и 42,0%, респективно. Посматрано по величини предузећа, кредити одобрени сегменту микро, малих и средњих предузећа учествују са 67,1% у укупним кредитима привреди. Током девет месеци 2021. одобрено је укупно 674 млн евра кредита из гарантне шеме, тј. 2,15 млрд евра од почетка примене у мају 2020. Скоро две трећине ових кредита у 2021. било је у динарима (65,4%), што је утицало да учешће стања динарских пласмана у укупним пласманима достигне нов максимум у јуну (36,8%), где се налази и у октобру. Динаризација пласмана привреди порасла је у октобру на 23,9%, што је највиши ниво за претходних шест година, док је код становништва виша и износи 55,0%. Раст кредита становништву у октобру износио је 9,9% мг., а њихово учешће у БДП-у достигло је 22,7%. Највећи раст у 2021. бележе стамбени кредити, који су у октобру забележили стопу раста од 16,8% мг., док су готовински кредити били виши за 9,5% мг.

Очекујемо да ће укупни домаћи кредити немонетарном сектору на нивоу године у 2021. бити повећани за око 9%, рачунато по програмском курсу. Раст ће бити настављен и у 2022, али нешто споријим темпом (око 7%), уз и даље нешто бржи раст кредита становништву у односу на привреду. У правцу наставка раста кредитне активности деловаће очекивани раст економске активности и одржавање повољних услова кредитног задужења, док ће у супротном смеру деловати очекивано доспеће кредита одобрених из „прве” гарантне шеме.

Мањи обим директне државне помоћи него у претходној години и престанак мораторијума на отплату кредита привреди и становништву утицали су на успоравање раста новчане масе у 2021. У октобру је мг. раст монетарних агрегата М1, М2 и М3 износио 10,6%, 7,1% и 5,4%, респективно. Раст динарске новчане масе у 2021. био је пре

---

<sup>2</sup> Примена другог мораторијума на отплату кредита окончана је крајем септембра 2020.

свега вођен растом трансакционих депозита привреде и становништва. Динарска штедња становништва која је наставила тренд раста и током 2021. повећана је за 7,8 млрд динара и октобру је износила 100,4 млрд динара. Стабилан и континуирани раст динарске штедње, који је у претходне три године био двоцифрен, показатељ је поверења грађана у домаћу валуту и олакшава очување финансијске и ценовне стабилности. Поред тога, већој атрактивности динарске од девизне штедње доприносе и више каматне стопе, као и њен повољнији порески третман. То је резултирало растом учешћа динарских депозита становништва са 8,8% крајем 2012. на 27,2% у октобру ове године, као и повећањем динаризације укупних депозита привреде и становништва са 19,3% на око 39%. То потврђује и да Стратегија динаризације донета 2012, и унапређена крајем 2018, даје позитивне резултате. Девизни депозити су у десет месеци 2021. повећани за 1.457,2 млн евра, највише захваљујући расту девизне штедње становништва, која је крајем октобра премашила 12 млрд евра.

**Финансијски сектор.** У структури финансијског система Србије није било значајнијих измена током 2021. године – банкарски сектор је и даље доминантан са учешћем преко 90% у укупној активи финансијског сектора. Закључно са 30. септембром 2021. године банкарски сектор Србије је чинило 24 банке, од којих је 19 у већинском власништву страних лица (чланице банкарских група из 13 држава), 2 банке су у већинском власништву Републике Србије, док су 3 банке у већинском власништву домаћих правних лица. На тржишту доминирају банке у већинском власништву страних лица, на које се односи 86,3% укупне билансне активе, 89,8% укупних бруто кредита и 85,2% укупних депозита банкарског сектора. Вредности Херфиндал–Хиршмановог индекса (*HHI*) показују одсуство концентрације у кључним билансним категоријама, што указује на задовољавајући степен тржишне конкуренције.

Билансна сума и капитал банкарског сектора Србије су на крају септембра 2021. године износили 4.935 млрд динара и 721 млрд динара, респективно. Солидне резерве капитала које су банке изградиле протеклих неколико година су их учиниле отпорнијим на негативне ефекте пандемије Ковид-19. Показатељ адекватности капитала за банкарски сектор је износио 21,68%, а показатељ леверица (по „Базелу 3“) 11,50% на крају Т3 2021. године, што представља још једну потврду високе солвентности банкарског сектора.

Резерве ликвидности банкарског сектора у Србији су више него довољне за покриће потенцијалних потреба за ликвидним средствима, што потврђују кретање кључних показатеља ликвидности и рочна структура имовине и обавеза. Месечни показатељ ликвидности који се обрачунава у складу с домаћим прописима је у септембру на нивоу банкарског сектора износио 2,28 (регулаторни минимум је 1,0) и био је изнад 2 током целе 2021. године. Ликвидна средства су чинила 37,80% укупне билансне активе и 50,17% укупних краткорочних обавеза, док је показатељ покрића ликвидном активом (по „Базелу 3“) износио 216,37% на крају септембра 2021. године.

Банкарски сектор је упркос пандемији успео да задржи задовољавајућу профитабилност и у 2021. години. Укупан нето добитак пре опорезивања остварен од почетка године до краја септембра износио је 41,5 млрд динара, уз показатеље профитабилности ROA од 1,16% и ROE 7,69%.

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

пренесу у ванбилансну евиденцију све проблематичне кредите који су у потпуности обезвређени.

Шест година након усвајања Стратегије, учешће проблематичних кредита у укупним бруто кредитима банкарског сектора је смањено за 18,7 п.п. на 3,55%, колико је износило на крају септембра 2021. године. Стање бруто проблематичних кредита је у истом периоду смањено за 75,71% (са 427,3 млрд динара на 104,7 млрд динара). Најзначајнији канали смањења проблематичних кредита су били директан отпис и уступања (продаја) потраживања, а од 2021. године и наплата (потпуна или делимична, ако су испуњени услови за излазак из проблематичног статуса). Од усвајања Стратегије закључно са септембром 2021. године, укупно смањење проблематичних кредита које се дугује директном отпису је износило 229,2 млрд динара и присутно је код свих банака. Укупан износ уступљених потраживања од момента увођења Стратегије износи 98,6 млрд динара<sup>3</sup>. Учешће проблематичних кредита у укупним кредитима привреди је на крају септембра 2021. године износило 3,47%, док је њихов удео у укупним кредитима физичким лицима био 3,88%. На крају септембра 2021. године покриће проблематичних кредита исправкама вредности извршеним у складу са МСФИ је износило 59,3% што је релативно висок ниво покрића у поређењу са истим показатељем на нивоу ЕУ (око 44 % према последњим расположивим подацима). Показатељ ризика концентрације уведен крајем 2018. године у циљу смањења удела готовинских, потрошачких и осталих ненаменских кредита становништву дужих рочности у регулаторном капиталу и дугорочним обавезама, као и у циљу подстицања праксе одрживог кредитирања становништва, смањен је на нивоу банкарског сектора за 14,42 п.п. у периоду јануар 2019. године – септембар 2021. године (са 25,19% на 10,77%).

Народна банка Србије редовно разматра обавезу одржавања заштитних слојева капитала којима се ограничавају системски ризици у финансијском систему Републике Србије. Заштитни слој капитала за системски значајне банке преиспитује се најмање једном годишње, а у јуну 2021. године осам банака је идентификовано као системски значајно за домаћу економију<sup>4</sup>, од којих су четири у обавези да одржавају додатни основни акцијски капитал у износу 2% од њихове ризичне активе, а преостале четири у износу 1% од њихове ризичне активе. Банке су у септембру 2021. године за одржавање свих прописаних заштитних слојева капитала (комбиновани заштитни слој капитала) укупно издвојиле 161,3 млрд динара основног акцијског капитала, или 5,5% ризичне активе.

Анализа кретања кредитне активности са аспекта утврђивања висине стопе контрацикличног заштитног слоја капитала са јуном 2021. указује на то да се, и поред раста, кредитна активност мерена учешћем укупних реалних кредита у реалном БДП-у налази испод свог дугорочног тренда (-1,9 п.п.). С обзиром на то, а имајући у виду присутан наставак глобалне неизвесности изазване ширењем вируса корона, Народна банка Србије је у септембру 2021. године, одлучила да стопу контрацикличног заштитног слоја капитала задржи на нивоу од 0%. Анализирана кредитна активност по секторима указује да, ни у сектору привреде ни у сектору становништва, није присутан прекомерни раст кредита.

Имајући у виду сложеност утицаја ванредне здравствене ситуације у земљи на грађане и привреду, Народна банка Србије је 14. децембра 2020. године **Одлуком о привременим мерама за банке у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у условима пандемије Ковид-19** и **Одлуком о привременим мерама за даваоце финансијског лизинга у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у условима пандемије**

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

<sup>4</sup> У складу са Одлуком о утврђивању листе системски значајних банака у Републици Србији и стопа заштитног слоја капитала за те банке од 10. јуна 2021. године.

**Ковид-19** прописала мере и активности које су банке и даваоци финансијског лизинга дужни да примене ради адекватног управљања кредитним ризиком, што подразумева благовремено препознавање потенцијалних потешкоћа код дужника и предузимање одговарајућих корака. Олакшице у отплати омогућене су за: физичка лица, пољопривреднике, предузетнике и привредна друштва. Олакшице у отплати су омогућене за измиривање обавеза по основу кредита, кредитних картица и дозвољеног прекорачења по текућем рачуну, под условом да је дужник био уредан у измирењу обавеза према конкретној банци у релевантном периоду пре пандемије. Олакшице које је банка била дужна да омогући дужнику који испуњава напред наведени услов претходне уредности у измиривању обавеза и прописане услове у погледу погођености пандемијом јесу грејс период у трајању од шест месеци за које време дужник није био у обавези да измирује дуг по основу главнице, а измиривање дуга по основу камате (која се свакако обрачунава) такође је могло мировати у периоду грејса, уколико се дужник определио за такву опцију.

Даље, **Одлуком о допунама Одлуке о привременим мерама за банке у циљу адекватног управљања кредитним ризиком у условима пандемије Ковид-19** која је усвојена у марту 2021. године, предвиђено је регулаторно решење у складу са којим право на олакшицу има и дужник који је (поред претходне уредности у измиривању обавеза према банци) на дан 28. фебруара 2021. године у доцњи дужој од 30 дана у материјално значајном износу по основу било које обавезе према банци проистекле из производа на које се ова одлука примењује.

Имајући у виду чињеницу да се негативан развој епидемиолошке ситуације изазване пандемијом Ковид-19 наставио и током 2021. године, Народна банка Србије је неколико пута одлагала примену мера којима се дестимулише одобравање нових, ненаменских и неинвестиционих, девизно индексираних кредита и кредита у иностраној валути дужницима из нефинансијског и недржавног сектора, усвојених у децембру 2019. године, у делу који се односи на капитал изменом Одлуке о адекватности капитала банке.<sup>5</sup> С друге стране део мера које се односе на управљање ризицима банке примењује се од 1. јануара 2021. године.

У складу са последњом **Одлуком о изменама Одлуке о адекватности капитала банке**, из јуна 2021. године, због одлагања примене за дванаест месеци, за обрачун одбитне ставке од основног акцијског капитала банке релевантни су новоодобрени кредити индексирани девизном клаузулом и кредити у иностраној валути од 1. јула 2022. године. Последично, одбитна ставка примењује се ако изложености банке по основу кредита у динарима индексираних девизном клаузулом и кредита у иностраној валути одобрених почев од 1. јула 2022. године дужницима из нефинансијског и недржавног сектора прелазе:

- 1) 71% износа изложености банке по основу кредита у динарима (укључујући и кредите индексираних девизном клаузулом) и кредита у иностраној валути – у периоду од 1. јула 2022. године до 30. јуна 2023. године;
- 2) 64% износа изложености банке по основу кредита у динарима (укључујући и кредите индексираних девизном клаузулом) и кредита у иностраној валути – у периоду од 1. јула 2023. године до 30. јуна 2024. године;

---

<sup>5</sup> Примена мера је одложена усвајањем одлука у мају и новембру 2020. године, док је последње одлагање примене мера било 10. јуна 2021. године усвајањем следећих прописа: *Одлуке о изменама Одлуке о адекватности капитала банке*, *Одлуке о изменама Одлуке о роковима за усклађивање унутрашњих аката банке о управљању ризицима банке и за достављање извештаја банака* и *Одлуке о измени Одлуке о извештавању банака*.

- 3) 57% износа изложености банке по основу кредита у динарима (укључујући и кредите индексиране девизном клаузулом) и кредита у страниј валути – у периоду од 1. јула 2024. године до 30. јуна 2025. године.
- 4) 50% износа изложености банке по основу кредита у динарима (укључујући и кредите индексиране девизном клаузулом) и кредита у страниј валути – у периоду од 1. јула 2025. године.

Народна банка Србије је посвећена сталном унапређењу регулативе у области банкарства и наставља да унапређује регулаторни оквир за банке. Интензивно се анализирају измене пруденцијалног законодавства за кредитне институције на нивоу Европске уније. Народна банка Србије се до сада успешно суочила са изазовима и наставља да континуирано прати стање у финансијском сектору, као и стање на целокупном домаћем и међународном тржишту, и предузима све неопходне активности у оквиру својих надлежности у интереса грађана и привреде.

Успостављањем **система за инстант плаћање** – IPS НБС система, Народна банка Србије је омогућила да се мала плаћања извршавају у реалном времену 24/7/365. Током 2020. године, поред развоја инфраструктуре за прихватање инстант плаћања на продајним местима трговаца кроз прихватање на ПОС терминалима, развој мобилних апликација за трговце и развој интернет продајних места, Народна банка Србије је у циљу давања додатне подршке развоју *e-commerce* тржишта и даљој популаризацији електронских плаћања у земљи, унапредила услугу инстант плаћања на интернету имплементацијом *deep-link* технологије и тако купцима омогућила да цео процес куповине обаве коришћењем само једног уређаја (нпр. мобилног телефона). Олакшано је и плаћање рачуна великим издаваоцима рачуна, скенирањем НБС IPS QR кода на рачунима/фактурама, без одласка у банку, што се показало нарочито ефикасно у време пандемије. Од септембра 2021. године банкама је омогућено да својим корисницима понуде нову услугу „Пренеси” која омогућава грађанима да само коришћењем броја мобилног телефона примаоца плаћања, новчана средства пошаљу и приме једноставно, брзо, сигурно.

Уз уважавање глобалних трендова, у Републици Србији **усвојен је Закон о дигиталној имовини** којим се детаљно уређује издавање и секундарно трговање дигиталном имовином, укључујући и пословање платформи за трговање виртуелним валутама и њихову замену за новац. Овим законом уређује се пословање лица која обављају послове с дигиталном имовином у Републици Србији, у циљу уређивања материје која до сада није била уређена у нашој земљи, осим у делу спречавања прања новца и финансирања тероризма код пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама. Закон је почео да се примењује 29. јуна 2021. године, а Народна банка Србије је на основу Закона усвојила подзаконске акте којима је ближе уређено лиценцирање и пословање пружалаца услуга повезаних с виртуелним валутама и надзор над њиховим пословањем.

### **3.3. СРЕДЊОРОЧНИ МАКРОЕКОНОМСКИ СЦЕНАРИО**

Према средњорочној макроекономској пројекцији кумулативна стопа раста у периоду 2022–2024. година износиће 15,2% и биће вођена растом домаће тражње и са опоравком глобалне трговине додатно подржана и благим позитивним доприносом нето извоза. Овај извор раста је детерминисан, како перманентним повећањем инвестиција, тако и растом потрошње домаћинства услед раста животног стандарда становништва. Српска привреда ће годишње у просеку расти по стопи од 4,8%, што је ревизија навише за 0,8 п.п. у односу на ранија очекивања, пре свега услед трајног раста потенцијала привреде. Повећање приватне потрошње пројектовано је по нижој стопи од убрзања привредне активности и у просеку ће износити 3,5%. Ово повећање у себи не садржи нарушавајуће

елементе, засновано је на здравим изворима, пре свега на повећању запослености, али и повољном утицају ценовних и кредитних кретања на расположиви доходак. Очекује се стабилан раст инвестиција, у просеку од 7,8% годишње, што ће постепено подизати њихово учешће у структури БДП које би на крају пројекцијског периода требало да износи близу 25%. Са опоравком спољне тражње и активирањем нових производних капацитета повећаваће се и обим спољнотрговинске размене. Поред тога, ефектуирање СДИ из претходног периода допринеће повећању конкуренције и утицати на ефикасност домаћих произвођача, док ће са друге стране бити активирани нови канали продаје и отворене нове тржишне нише. Извоз ће у просеку годишње расти по стопи од 9,9%, што је брже од очекиваног годишњег раста увоза који ће у просеку износити 8,0%. Оваква динамика спољнотрговинских токова омогућиће одржавање платнобилансног дефицита на нивоу од око 4% током пројекцијског периода.

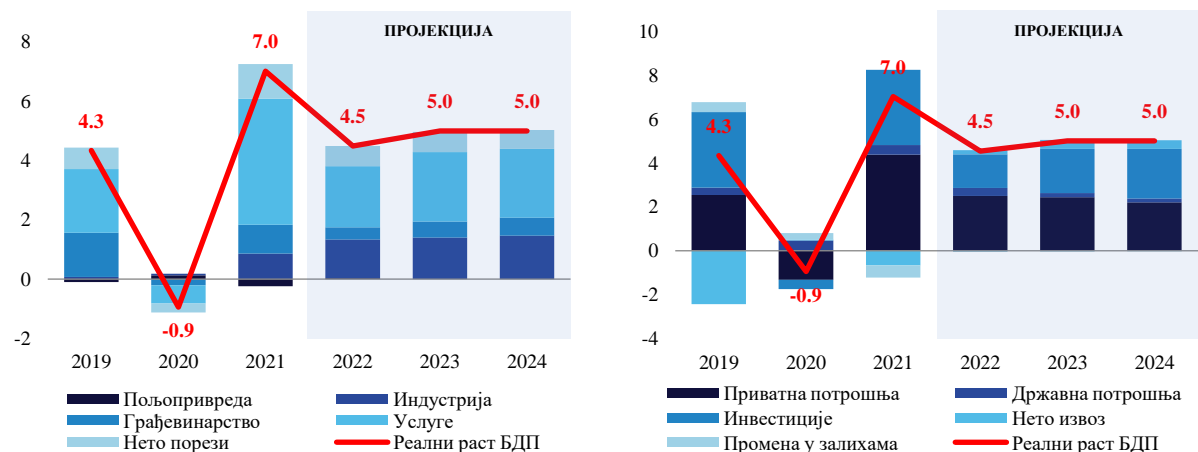
Табела 2. Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије

	Процена		Пројекција	
	2021	2022	2023	2024
<b>БДП, млрд динара (текуће цене)</b>	<b>6.163,0</b>	<b>6.638,7</b>	<b>7.175,9</b>	<b>7.747,6</b>
Реални раст БДП, %	7,0	4,5	5,0	5,0
Дефлатор БДП, %	4,7	3,0	2,9	2,8
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	6,4	3,7	3,6	3,3
Државна потрошња	2,8	2,3	1,2	1,2
Бруто инвестиције у основна средства	15,2	6,4	8,1	8,9
Извоз робе и услуга	15,9	9,4	9,9	10,4
Увоз робе и услуга	14,2	7,6	7,9	8,5
Салдо робе и услуга, у ЕУР, % БДП	-8,1	-7,7	-6,9	-6,2
Салдо текућег рачуна, у ЕУР, % БДП	-3,9	-4,2	-4,1	-3,9
Инфлација, просек периода, %	3,7	3,7	2,6	2,5

Извор: Министарство финансија

Посматрано на страни понуде, услужни сектор и индустрија ће задржати улогу доминантних извора раста и повећавати креирану БДВ у просеку годишње за 4,4% и 6,9%, респективно. Позитиван допринос ће доћи и од раста грађевинске активности који ће у просеку износити 9,4%. Достижање европских стандарда и подизање конкурентности у пољопривреди, испуњењем услова за отварање Поглавља 11 и кроз коришћење ИПАРД програма ЕУ, смањиће варијабилност производње овог сектора изазвану агрометеоролошким условима.

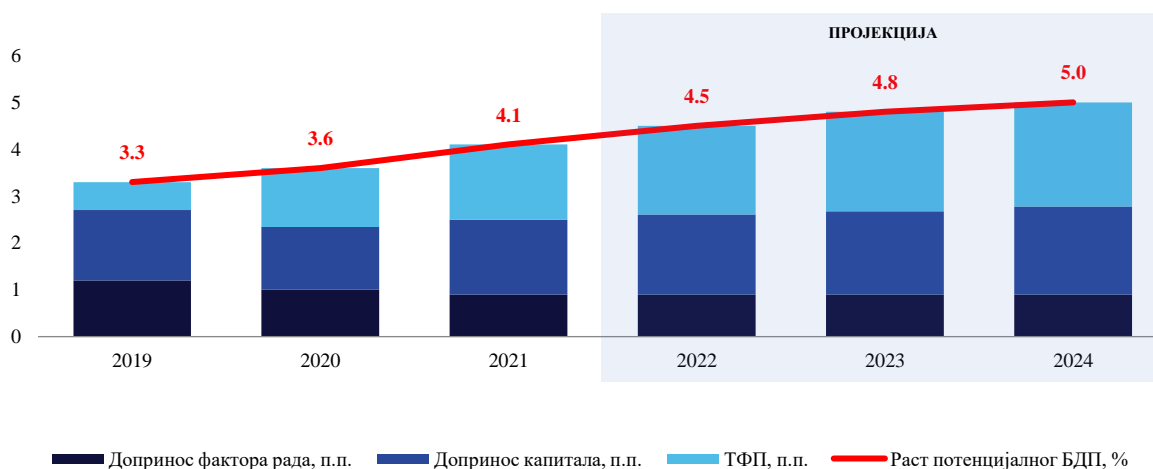
Графикон 1. Доприноси стопи реалног раста БДП, производни и расходни приступ, п.п.





Влада и овим трогодишњим сценариом остаје посвећена очувању модела привредног раста који се заснива на инвестицијама и извозу, а који је подржан растом приватне потрошње на реалним и здравим изворима. Удео бруто инвестиција у основна средства у БДП ће на крају 2024. године бити 24,6% што је за око 2 п.п. већи удео у односу на предпандемијски ниво, док ће се истовремено учешће извоза роба и услуга повећати за 7,4 п.п. Државна потрошња ће након скока у 2020. години постепено смањивати своје учешће у БДП, тако да ће на крају пројекцијског периода бити приближна нивоу из 2019. године. Влада својим активностима и мерама покушава да оснажи инвестициону и извозну компоненту БДП. Убрзање свих административних процедура које прате ове активности, пореско растерећење привреде са циљем подизања њене конкурентности, потписивање споразума којима се обезбеђује очување постојећих и отварање нових ино тржишта, интензивније и ефикасније извођење инфраструктурних радова, реализација пројеката из зелене агенде само су неке од мера које треба да обезбеде здраве фундаменте за раст потенцијалног БДП. Доследност у очувању фискалне стабилности спречава генерисање неравнотежа и креирање неизвесности, а реформски процеси треба да обезбеде снажнију позитивну динамику основних макроекономских варијабли. Дигитална трансформација и изградња дигиталног екосистема остаје стратешка оријентација Владе. Ефикаснији рад државне администрације, скраћивање процедура становништву и привреди са фокусом на дигитализацију, убрзаће конвергенцију наше привреде ка развијеним земљама. Нови систем фискализације и измене царинских прописа смањиће учешће сиве економије у укупним привредним токовима, обезбедити афирмативно конкурентско надметање и побољшати економичност и ефикасност процедура.

Графикон 2. Доприноси фактора производње потенцијалној стопи раста



Према централном сценарију, у средњорочном периоду се очекује убрзање раста потенцијалног БДП. Након повећања од 4,1% у 2021. години, потенцијални БДП ће се постепено повећавати и достићи стопу од 5%. Убрзање реализације капиталних пројеката и наставак започетог инвестиционог циклуса подржани, како стабилним приливом СДИ, тако и домаћим иновативним активностима, обезбедиће све снажнији допринос капитала и факторске продуктивности расту потенцијалног БДП. Дигитализација ће значајно убрзати ове процесе и додатно подићи ефикасност расположивих капацитета. Влада ће спровести свеобухватну агенду структурних и институционалних реформи, како би се подстакао високи, зелени, инклузивни и одрживи раст у средњорочном периоду. Пovolна кретања на тржишту рада ће такође допринети расту потенцијалног БДП, али споријим темпом него у претходном периоду.

**Тржиште рада.** Досадашња повољна макроекономска кретања и добро одмерене мере креатора економске политике, као одговор на пандемију, а које су биле усмерене, пре свега на одржавање привредног раста и очување запослености, али и потпуно отварање економије, које је омогућено процесом имунизације становништва, створили су снажну основу за наставак позитивних кретања на тржишту рада и у наредном периоду. Дакле, уз очекивани висок привредни раст, као и сталну посвећеност Владе повећању броја запослених, пројектује се наставак позитивних кретања на тржишту радне снаге, што ће у средњем року резултирати даљим смањењем стопе незапослености и растом зарада. Према Стратегији запошљавања, у посткризном периоду, посебно је важно осигурати стабилно финансирање мера активне политике запошљавања, како би се обезбедило да незапослена лица остану везана за тржиште рада, спречио губитак и застаревање знања и вештина незапослених лица и омогућило оспособљавање за радна места која ће бити креирана по изласку из кризе, а што доприноси дугорочном економском расту. Поред наведеног, позитивна очекивања су резултат континуираног рада на побољшању услова рада, унапређивању институција тржишта рада, подстицању запошљавања и укључивања на тржиште рада теже запошљивих лица, као и подршке регионалној и локалној политици запошљавања. Такође, континуирано се ради на унапређивању радне снаге у погледу квалитета, као и на улагању у људски капитал, све у циљу лакшег општег запошљавања, а нарочито у оном делу привреде који има већу додатну вредност. Такође, након унапређења радног законодавства и донесених мера у правцу пореског растерећења рада, наставиће се смањивање броја запослених у сивој зони и њихово превођење у контингент формално запослених. Овим мерама ће услови рада, у погледу права и осигурања радника, бити побољшани, а позитиван ефекат ће се одразити и на приходе буџета. На крају средњорочног периода очекују се позитивни резултати активних мера обука, преквалификација и подршке социјалном предузетништву, чиме ће се олакшати доступност радних места социјално рањивим категоријама друштва и тиме додатно обезбедити инклузивност привредног раста. Ради економске одрживости, раст зарада у средњем и нарочито дужем року треба да буде заснован на расту продуктивности.

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

Народна банка Србије од 2009. године примењује *режим циљања инфлације* као монетарну стратегију. Захваљујући постигнутој ценовној стабилности, усидрености инфлационих очекивања и знатном поправљању макроекономских показатеља и изгледа Србије за наредни период, а пре свега одрживом смањењу спољне и унутрашње неравнотеже, циљана стопа инфлације је снижена од 2017. године **на ниво од  $3\% \pm 1,5$  п.п. и на том нивоу је утврђена до краја 2023. године.** Тиме је потврђена одлучност Народне банке Србије и Владе Републике Србије да предузимају мере како би инфлација у средњем року остала ниска, стабилна и предвидива. Основни инструмент за постизање инфлационог циља јесте каматна стопа која се примењује у једнонедељним реверзним репо операцијама, док остали инструменти монетарне политике (кредитне и депозитне олакшице, обавезна резерва и интервенције на девизном тржишту) имају помоћну улогу. Политика обавезних резерви формулисана је тако да се диференцијацијом стопе обавезне резерве, у зависности од валуте обавеза и рочности, стимулишу динарски и дугорочнији извори финансирања банака. За динарске изворе средстава уговорене рочности до две године она тренутно износи 5%, а за изворе рочности преко 2 године 0%. Стопа обавезне резерве за девизне изворе банака за уговорену рочност од две године утврђена је на нивоу од 20%, а за рочности преко две године износи 13%.

У складу са изабраном монетарном стратегијом, Народна банка Србије **наставиће да спроводи режим руковођено пливајућег девизног курса.** Интервенције на девизном

тржишту спроводиће ради ублажавања прекомерних краткорочних осцилација курса динара према еврџ, очувања стабилности цена и финансијског система и одржавања адекватног нивоа девизних резерви. Правовремене и одмерене реакције Народне банке Србије на девизном тржишту и постигнута макроекономска стабилност уз повећану отпорност домаће економије на екстерне шокове, укључујући и шокове који произлазе из ефеката пандемије Ковид-19, доприносиће одржавању релативне стабилности курса динара у средњем року.

У условима избијања кризе узроковане ширењем пандемије Ковид-19, Народна банка Србије је у 2020. години, у циљу пружања подршке опоравку економске активности, смањила каматне стопе на рекордно ниске нивое – референтна каматна стопа на 1,00% (укупно смањена за 125 б.п.), стопа на депозитне олакшице на 0,10% (укупно смањена за 90 б.п.) и стопа на кредитне олакшице на 1,90% (укупно смањена за 160 б.п.), уз сужење коридора каматних стопа са  $\pm 1,25$  п.п. на  $\pm 0,90$  п.п. у односу на референтну стопу. Током 2021. Извршни одбор Народне банке Србије је задржао референтну стопу на нивоу од 1,00%, а непромењене су и остале каматне стопе Народне банке Србије.

Током 2021. године Народна банка Србије је наставила да обезбеђује додатну динарску ликвидност банкарском сектору под повољним условима, путем организовања додатних девизних своп аукција куповине девиза и аукција репо куповине динарских хартија од вредности, на рок од три месеца. Народна банка Србије је спроводила ове аукције (уведене средином новембра 2020. године), како би се ниво доступне и јефтине ликвидности у банкарском, а преко њега и у привредном сектору одржао довољно високим и обезбедио наставак подстицајног деловања на привредни раст. Након анализирања кретања ликвидности у банкарском систему и монетарних кретања, Народна банка Србије је оценила да су додатне своп аукције куповине девиза испуниле свој циљ и да њихово спровођење након 8. марта 2021. године више није неопходно.

**Народна банка Србије није мењала висину референтне каматне стопе током 2021, али је, због глобалних трошковних притисака који се преносе и на домаће тржиште, предузела кораке ка смањењу монетарне експанзивности, како би ограничила раст инфлационих очекивања у наредном периоду и преливање на цене осталих производа и услуга. Користећи флексибилност постојећег оквира монетарне политике да без промене основних каматних стопа мења монетарне услове, Народна банка Србије је од октобра повећала просечну каматну стопу на аукцијама репо продаје хартија од вредности за 19 базних поена, тако да је закључно са 17. новембром она износила 0,30%, уз веће повлачење вишкова динарске ликвидности банака. Такође, од октобра је обустављено организовање аукција репо куповине хартија од вредности, путем којих је обезбеђивана динарска ликвидност банкама по веома повољним условима.**

Приликом доношења ових одлука Извршни одбор је имао у виду и да се повољни финансијски услови, који ће подржавати привредни раст и у наредном периоду, могу бити одржани и с нешто мањим степеном експанзивности монетарне политике. Захваљујући правовременим и координираним мерама Народне банке Србије и Владе које су донете од проглашења пандемије очувана је макроекономска стабилност, производни капацитети и радна места, као и пословно и потрошачко поверење. Тиме је спречен већи пад бруто домаћег производа у 2020. години, и већ у Т1 2021. престигнут је преткризни ниво БДП-а. У сва три тромесечја 2021. остварена су повољнија кретања од првобитно очекиваних, чиме ће Србија у две пандемијске године заједно посматрано остварити један од најбољих резултата у Европи по питању привредног раста.

Народна банка Србије оцењује да су фактори више укупне инфлације у највећој мери привременог карактера и да ће бити исцрпљени у наредној години. Народна банка

Србије ће наставити пажљиво да прати кретање и утицај кључних фактора из домаћег и међународног окружења на инфлацију, финансијску стабилност и брзину економског опоравка. Уколико се евентуално материјализују неки од ризика који би за последицу могли да имају кретање инфлације изнад горње границе дозвољеног одступања од циља у дужем периоду, **Народна банка Србије је спремна да у најкраћем року реагује свим расположивим инструментима.**

**Средњорочна пројекција инфлације.** Према новембарској централној пројекцији Народне банке Србије, међугодишња инфлација ће се привремено кретати изнад горње границе циља ( $3 \pm 1,5\%$ ) до средине наредне године, када ће се, као резултат очекиваног успоравања од другог тромесечја, најпре вратити у те границе, а затим и у доњи део циљаног распона до краја године, где ће се задржати и у 2023. На такво кретање инфлације утичу више светске цене нафте и примарних пољопривредних производа, застоји у глобалним ланцима снабдевања, знатно виши трошкови транспорта, као и базни ефекат код цена поврћа. Са очекиваним слабљењем, а након тога и ишчезавањем утицаја тих привремених фактора, м.г. инфлација ће се у другој половини 2022. наћи на нивоима пре пандемије.

По основу агрегатне тражње и даље не очекујемо снажније инфлаторне притиске. Актуелна пројекција инфлације и БДП-а у складу је с постепеним смањивањем негативног производног јаза Србије, за који процењујемо да ће до краја периода пројекције остати благо негативан. Ако се то има у виду, као и очекивана релативна стабилност динара и у наредном периоду, базна инфлација би током целог хоризонта пројекције требало да се задржи у границама циља.

Неизвесност у погледу остварења пројекције инфлације и даље у највећој мери потиче из међународног окружења, а односи се пре свега на брзину глобалног привредног опоравка и дужину трајања застоја у глобалним ланцима снабдевања, кретање светских цена енергената и примарних пољопривредних производа, као и на нормализацију монетарних политика водећих централних банака. Ризици за остварење пројекције делом се односе на домаће тржиште – пољопривредну сезону, брзину опоравка тражње и кретање регулисаних цена.

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

Захваљујући приливу СДИ у извозно-оријентисане секторе, којем доприноси остварена маркоекономска стабилност, као и стимулативније пословно окружење, у претходних неколико година повећана је диверсификованост извоза – и производно и географски посматрано. На то указује смањење вредности индекса *НИИ* по производима са 0,22 у 2013. на 0,19 у 2020, а по земљама партнерима са 0,26 на 0,23. Степен концентрације посматрано по производима у девет месеци ове године остао је скоро непромењен (0,20), а посматрано по земљама је додатно снижен на 0,22. Притом, треба имати у виду да се житарице извозе углавном преко Румуније, а моторна возила преко Италије, одакле се даље пласирају на друга тржишта, тако да је стварни степен концентрације извоза, посматрано по земљама, заправо мањи него што то сугерише овај индекс.

Посматрано према *фазама прераде*, у структури робног извоза највеће учешће у девет месеци 2021. имају производи средње фазе прераде (31,7%). На другом месту налазе се производи базирани на ресурсима са учешћем од 25,9%, затим производи ниже фазе прераде са учешћем од 20,2% (намештај, гвожђе и челик, производи од пластике, одећа), док су примарни производи чинили 13,3% укупног извоза. Учешће производа високе технологије (углавном електричних машина) у укупном извозу износило је 6,7% током девет месеци 2021, што представља раст за скоро 2 п.п. у односу на 2013, када је учешће било 4,8%.

Када је реч о **показатељима ценовне конкурентности**, важно је нагласити да је реални ефективни курс динара (рачунат на бази потрошачких цена према корпи валута коју чине евро и долар<sup>6</sup>) у претходних седам година кумулативно посматрано био готово непромењен. У девет месеци 2021. забележена је блага просечна реална ефективана апрецијација динара од 1,9% м.г. Рачунат на бази јединичних трошкова рада, динар према еврџ реално апрецира од 2017. године, услед бржег раста јединичних трошкова рада у Србији у односу на ЕУ, а делом и због блага номиналне апрецијације динара према еврџ. Током девет месеци 2021. зараде у Србији (уз израженији раст у приватном сектору) расле су брже од економске активности, тако да су јединични трошкови рада у Србији наставили раст, што је уз пад јединичних трошкова рада у зони евра и непромењену вредност динара према еврџ, резултирало реалном апрецијацијом динара од око 5% м.г. Да трошкова конкурентност није фактор који значајније утиче на прилив СДИ, већ очувана макроекономска стабилност и остварена структурна побољшања, говори податак да је прилив СДИ од 2017. закључно са септембром ове године износио близу 16 млрд евра (просечно годишње око 7,3% БДП-а) и упркос пандемијској 2020. години.

**Међународна инвестициона позиција.** На крају Т2 2021. негативна међународна инвестициона позиција (МИП) износила је 87,1% БДП-а (42,8 млрд евра) и у односу на крај 2020. је смањена за 3,2 п.п. На ове резултате највећи утицај су на страни активе имали раст девизних резерви Народне банке Србије и депозита резидената у иностранству, а на страни пасиве раст СДИ и портфолио инвестиција у земљи. **На крају Т2 2021. нето СДИ чиниле су око 95% нето МИП, што указује на повољну структуру МИП-а са становишта екстерне одрживости.**

У структури пасиве МИП-а, учешће дужничких инструмената је износило око 50%, од чега су међукомпанијски кредити чинили 21,5%. Нешто мање од половине **укупног спољног дуга** односи се на дуг јавног сектора (49,1%). Посматрано по преосталој рочности око 93% спољног дуга јавног сектора (који чине општа држава и Народна банка Србије) је дугорочног карактера, а око 70% је уговорено по фиксној каматној стопи. У јавном спољном дугу доминирају три валуте – евро (61,0%), долар (18,9%) и динар (10,5%), а битно је истаћи да је учешће евра и долара у девизним резервама у потпуности усклађено са валутном структуром јавног спољног дуга.

У структури спољног дуга приватног сектора највећи део односи се на дуг предузећа (око 75%). Преко 90% дуга предузећа деноминовано је у еврима, а због чињенице да се истовремено преко 90% наплата извоза извршава у еврима, валутни ризик по основу спољног дуга предузећа је низак. Поред тога, 54% дуга је уговорено по фиксној каматној стопи. Посматрано према преосталој рочности, око 85% дуга предузећа је дугорочног карактера. Када се посматра спољни дуг банака, преко 90% деноминовано у еврима, а преко 80% уговорено је по варијабилној каматној стопи. Посматрано према преосталој рочности, око 70% спољног дуга банкарског сектора (ако се изузму депозити) је дугорочног карактера.

**Средњорочна екстерна одрживост.** Пројектовано кретање дефицита текућег дефицита у средњем року од око 4–5% БДП-а, у највећој мери је одређено структурним факторима. Наставак раста инвестиција, а пре свега планиране велике инвестиције у инфраструктуру, утицаће на раст увоза опреме, тако да се процењује да ће реалан раст увоза робе и услуга у просеку износити око 8% годишње у наредне три године. С друге стране, као резултат инвестиција из претходног периода у разменљиве секторе, као и опоравка екстерне тражње, реалан раст извоза робе и услуга ће бити бржи и у средњем року ће се стабилизovati на око 10% годишње у просеку, што ће резултирати

<sup>6</sup> У односу 80:20.

постепеним смањењем учешћа дефицита робе и услуга у БДП-у на око 6–7% у наредне три године. Средњорочној екстерној одрживости доприноси и дефицит текућег рачуна испод нивоа који стабилизује дуг на постојећем нивоу (који се процењује на око 6–8% БДП-а), као и његова пуна покривеност нето приливом СДИ.

Очекивана путања нето прилива СДИ утицаће на то да принос по основу њиховог власништва остане солидна расходна ставка на рачуну примарног дохотка. С друге стране, имаћемо мањи одлив по основу камата на кредите и ХоВ, пре свега због финансирања по знатно повољнијим условима (као и отплата раније насталог дуга са високим каматним стопама). На рачуну секундарног дохотка и у средњем року очекујемо стабилан прилив дознака од око 8–9% БДП-а.

У структури прилива капитала доминираће СДИ (око 5% БДП-а просечно годишње) за које се очекује да ће наставити да у потпуности покривају дефицит текућег рачуна и да пре свега буду усмерене у разменљиве секторе. Истовремено, очекују се нето раздуживање по основу финансијских кредита јавног сектора и нето задуживање приватног сектора ради финансирања инвестиција и даљег економског развоја.

И у средњем року се очекује задржавање девизних резерви на адекватном нивоу. Процењује се да ће покривеност просечног месечног увоза девизним резервама износити преко 6 месеци, уз раст покривености краткорочног дуга (посматрано по преосталој рочности) девизним резервама.

По свим сценаријима, осим историјског (базираног на десетогодишњим просецима кључних макроекономских индикатора, што је период који је обележен значајним структурним променама у економији и не може служити као репер), након привременог повећања у 2020. и 2021. години (до којег је дошло ради ублажавања економских последица насталих пандемијом), **у средњем року ће доћи до смањења спољног дуга Србије. Према основном сценарију, спољни дуг Србије би се на крају 2025. нашао на нивоу од око 50% БДП-а.** Један од основних фактора који ће допринети овом смањењу је повећање степена отворености српске економије (мерено као проценат извоза и увоза роба и услуга у БДП-у) на преко 120% БДП-а. На повећање отворености српске економије и њену већу интеграцију у глобалне трговинске токове свакако утиче висок прилив СДИ, који је у периоду од 2013. закључно са септембром 2021. износио око 23 млрд евра. С обзиром да је највећи део ових инвестиција био усмерен у разменљиве секторе, међу највећим извозницима Србије налазе се углавном компаније у страном власништву. Наставак ЕУ интеграција и отварање нових поглавља из области економске политике, заједно с билатералним споразумима о слободној трговини (нпр. са Русијом, Турском, Белорусијом и Казахстаном) и споразума са економским групацијама (ЦЕФТА, ЕФТА, Евроазијска економска унија) које Влада Србије закључује и уз одржавање постигнуте макроекономске стабилности, довешће до даљег унапређења пословне климе, што ће омогућити већу међународну размену и наставак раста СДИ.

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

Средњорочни сценарио кретања привредне активности Републике Србије праћен је бројним ризицима, пре свега из међународног окружења. Ризици макроекономског оквира у највећој мери потичу од неизвесности у погледу тока пандемије на светском нивоу и ефикасности у њеном сузбијању.

Основним макроекономским сценариом претпостављено је да ће утицај пандемије слабити током 2022. године како трансмисија вируса буде слабила и како буде расла употреба вакцине. У супротном, погоршање епидемиолошке ситуације и увођење додатних рестриктивних мера, потенцијално поштравање финансијских услова и

изражени трошковни притисци на глобалну инфлацију водили би рецесионим трендовима. Осим могућих нових таласа пандемије и повезаних епидемиолошких ограничења, на успоравање привредног раста могу да утичу и чиниоци попут раста цена сировина (пре свега енергената), тј. убрзање инфлације на светском нивоу. Неуједначен опоравак наших најважнијих трговинских партнера праћен је ризиком од даљег успоравања услед ширења нових сојева вируса. Истовремено, неповољним средњорочним изгледима за раст ових привреда доприносе и застоји у ланцима снабдевања и неравнотеже на тржишту рада, јер повећавају трошкове производње и подгревају инфлаторна очекивања.

У кратком року, ризике пројекције оцењујемо као симетричне, при чему су асиметрични наниже по основу фактора из међународног окружења и благо навише по основу фактора из домаћег окружења. Већа производња и дистрибуција вакцине би требало да пандемију сведе на прихватљиве оквире и да подстакне бржи од очекиваног опоравака потрошачког и инвестиционог поверења, а тиме и бржи привредни раст. С друге стране, потешкоће у процесу производње и дистрибуције вакцине и појава нових сојева вируса, који се брже шире, могли би да продуже трајање рестриктивних здравствених мера и тиме успоре опоравак. Неизвесност на међународном робном и финансијском тржишту, трговинске тензије и урушено пословно поверење негативно би се одразили на токове капитала. Што се тиче робног тржишта, раст цена примарних производа може имати утицај на привредни раст Србије. Кретање цене нафте и осталих енергената изнад пројектованог негативно би се одразило на трошкове производње, али би и променило структуру потрошње домаћинства повећањем удела увозних добара, што би удружено успорило привредни раст. Ризици везани за домаће тржиште односе се на нову пољопривредну сезону, брзину опоравка тражње и кретање регулисаних цена.

Србија је задржала улогу нето извозника основних метала и руда, тако да би бржи раст њихових цена погодовао економској активности. Ублажавању негативних ризика допринеће активирање нових и проширење постојећих извозних капацитета, повољнији односи робне размене. Захваљујући инвестицијама из претходног периода, пре свега у разменљиве секторе, укупан извоз Србије је мање погођен смањеном екстерном тражњом из зоне евра, а индустријски сектор је остао релативно отпоран на шокове из глобалног окружења.

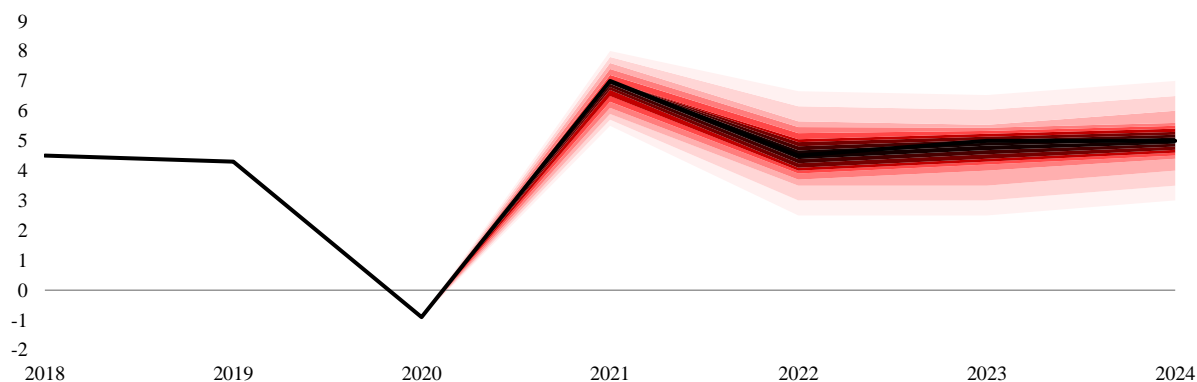
Ендогени ризици су идентификовани као израженији навише. Пакет економских мера Владе и НБС очувао је расположиви доходак становништва и постојећа радна места, те обезбедио опоравак бржи од очекиваног. Ток пандемије ће одредити кретања у услужном сектору, посебно у секторима саобраћаја, угоститељства и туризма. Штета проузрокована пандемијом у овим секторима може се прелити и на друге привредне гране. Остали фактори из домаћег окружења односе се на волатилност пољопривредне производње, ефикасност у реализацији јавних пројеката и динамику спровођења започетих реформи. Наставак структурних реформи и даља унапређења пословног амбијента требало би да допринесу бржем расту. И поред унапређења и модернизације сектора пољопривреде, производња главних биљних култура и даље је значајно зависна од агрометеоролошких услова, што може довести до битних одступања од вишегодишње просечне пољопривредне производње на бази које се пројектује кретање овог сектора. У основном сценарију је претпостављена просечна пољопривредна производња и неутралан допринос пољопривреде расту БДП. Раст грађевинарства у наредном периоду базиран је на успостављеној путањи раста приватне грађевинске оперативе као и на наставку инвестиционог циклуса државе. Динамика и ефикасност у спровођењу јавних пројеката, као и активности у сегменту изградње зграда и

производних капацитета, носе са собом симетричне ризике. Кретање индустријске производње у највећој мери одређено је екстерним факторима.

Иако је неутралисањем унутрашњих и спољашњих неравнотежа у претходном периоду повећана резистентност српске привреде на екстерне шокове, не треба губити из вида да смо мала и отворена економија која им је значајно изложена.

Повољна макроекономска перспектива земље, унапређен пословни амбијент, задржавање повољних финансијских услова и ефикасна реализација инвестиционих пројеката државе умањиће неизвесност присутну у погледу спремности за инвестициона улагања и ширење производних капацитета.

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



Алтернативни сценарио је креиран на бази идентификованих ризика по остварење пројекције. У њега је уграђена потенцијална материјализација егзогених ризика који су везани за израженије трошковне притиске на раст инфлације услед снажнијег раста цена сировина, пре свега енергената, али и последично других производа, као и могуће поопштравање глобалних финансијских услова. Оваква кретања одразила би се на повећање трошкова производње и смањење потенцијала пословних субјеката да инвестирају у нове производне капацитете што би имало за последицу мањи раст инвестиција од очекиваног. Поред тога, већи раст цена негативно би утицао и на реални расположиви доходак становништва и спорији раст приватне потрошње од првобитно очекиваног. Последично, дошло би и до смањења очекиваног обима спољнотрговинске размене. Оваква кретања имала би за последицу нижу стопу укупног привредног раста у средњорочном сценарију који би износио 2,0% у 2022. години, односно 3,0% у 2023. и 3,5% у 2024. години.

Табела 3. Алтернативни макроекономски сценарио

	Процена	Пројекција		
	2021	2022	2023	2024
<b>БДП, млрд динара (текуће цене)</b>	<b>6.163</b>	<b>6.553</b>	<b>6.937</b>	<b>7.374</b>
Реални раст БДП, %	7,0	2,0	3,0	3,5
Дефлатор БДП, %	4,7	4,3	2,8	2,7
<i>Реални раст појединих компоненти БДП, %</i>				
Лична потрошња	6,4	2,4	2,8	2,9
Државна потрошња	2,8	0,9	1,0	1,2
Бруто инвестиције у основна средства	15,2	0,6	4,3	5,5
Извоз робе и услуга	15,9	5,5	8,9	9,6
Увоз робе и услуга	14,2	4,6	7,8	8,3



## **4. ФИСКАЛНИ ОКВИР**

### **4.1. СТРАТЕГИЈА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И СРЕДЊОРОЧНИ ЦИЉЕВИ**

Наставак борбе са пандемијом коронавируса и привредни опоравак обележили су 2021. годину. Почетком године обезбеђен је нови пакет мера подршке привреди и становништву у износу од око 4,2% БДП. Пакетом је предвиђена директна помоћ привреди и грађанима, уз додатне мере намењене секторима чије је пословање у највећој мери ограничено мерама за сузбијање епидемије (угоститељство, транспорт, хотелијерство и туристички сектор). Поред директне помоћи, овим пакетом мера, обезбеђена су додатна средства за очување ликвидности привредних субјеката и продужен рок за коришћење овог облика помоћи, а повећан је и износ средстава намењених сектору здравства.

Пакет мера је додатно помогао опоравак привреде што се рефлектовало кроз бољу наплату прихода и последично мањи дефицит и ниво јавног дуга на крају године. Другим ребалансом је предвиђен дефицит опште државе од 4,9% БДП и ниво јавног дуга од 58,2% БДП, уз повећање износа средстава намењених инфраструктурним пројектима.

Глобална пандемија још није завршена тако да је предстојећи период пун неизвесности. Планирање економске и, посебно, фискалне политике првенствено ће зависити од сузбијања пандемије и њеног окончања. Опште је опредељење да се у периоду након кризе изазване пандемијом омогући постепено уравнотежење и стабилизација јавних финансија, како би се смањило учешће јавног дуга у БДП и створиле основе за стабилан привредни раст. До тада, потребно је обезбедити простор за правовремену реакцију фискалне политике у случају продубљивања кризе. Евентуална фискална интервенција државе у циљу минимизирања ефеката кризе свакако ће бити комбинована са настојањима да се не зауставе развојни програми и инфраструктурни пројекти финансирани из буџета.

Средњорочни фискални оквир предвиђа умерено напуштање експанзивне фискалне политике. С обзиром на неизвесну економску ситуацију, буџет ће свакако представљати „сигурносну мрежу” у случају ескалације неповољних кретања. Са једне стране обезбедиће се континуитет развојних и социјалних програма, а са друге стране обезбедиће се одрживост јавних финансија и наставак смањења нивоа јавног дуга у смислу учешћа у БДП. Имајући у виду очекивана макроекономска кретања, предвиђени годишњи фискални дефицити омогућавају смањење учешћа дуга опште државе у БДП и у наредном периоду.

Фискална политика ће у наредном периоду бити фокусирана на наставак смањења укупног пореског оптерећења рада чиме се додатно растерећује привреда, односно повећава конкурентност приватног сектора. На расходној страни, приоритет ће имати инфраструктурни и капитални пројекти, те политика пензија и плата. При томе ће се водити рачуна да се повећањем ове две, највеће, категорије расхода не изађе из планираног одрживог оквира. Додатно, стабилности јавних финансија и одрживом фискалном оквиру допринеће планиране измене Закона о буџетском систему, којима ће, између осталог, бити редизајниран скуп фискалних правила, општих и посебних, те дефинисане посебне мере и консеквенце у случају њиховог непоштовања. Посебан акценат биће стављен на измену општих правила која се односе на јавни дуг и дефицит опште државе, те посебних правила везаних за одрживи ниво расхода за плате и пензије.

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

Фискални дефицит опште државе у 2021. години, према последњим проценама, износиће 4,9% БДП, што је значајно мање у односу на априлска предвиђања када је

дефицит планиран у износу од 6,9% БДП. Посматрано у односу на резултат предвиђен оригиналним буџетом за 2021. годину дефицит је већи за 1,9 п.п. (планирани дефицит износио је 3% БДП). Следећи фактори довели су до ревизије фискалног резултата опште државе у текућој години:

- операционализација трећег пакета економске подршке привреди услед продуженог трајања пандемије Ковид-19;
- обезбеђивање додатних средстава за здравствену заштиту становништва;
- повећано улагање у инфраструктурне пројекте у циљу опоравка и подстицаја привредног раста;
- значајна ревизија пројекције прихода опште државе.

Тренд смањења учешћа јавног дуга у БДП, присутан од 2016. године, услед кризе изазване пандемијом Ковид-19 током 2020. и 2021. године, привремено је прекинут. У наредном периоду се очекује да ће услед стабилизације економских кретања, убрзаног привредног опоравка и планираног кретања фискалног резултата у средњем року, путања јавног дуга поново бити опадајућа.

Графикон 4. Фискални резултат опште државе у периоду од 2015. до 2021. године, % БДП



Извор: Министарство финансија

Пандемија изазвана коронавирусом током читаве 2020. године имала је изразито негативне здравствене, економске и шире друштвене последице, како у читавом свету, тако и у Републици Србији. Од марта 2020. године, када је регистрован први случај обољевања у Републици Србији, на снази су епидемиолошке мере различитог интензитета у циљу очувања здравља грађана и умањења притиска на јавно здравство. Криза изазвана пандемијом коронавируса настављена је и у 2021. години. Епидемиолошке мере различитог степена ограничења присутне су и даље широм света. Република Србија обезбедила је, и поред свих тешкоћа у набавци вакцина, довољне количине за масовну вакцинацију становништва.

Током 2020. године реализовани су први и други пакет мера економске подршке привреди и становништву за превазилажење кризе изазване пандемијом. Процењени обим ова два пакета износио је 12,8% БДП, док су, према прелиминарним подацима, реализоване мере у вредности од 11,6% БДП. Економски пакет подршке привреди и становништву значајно је допринео ублажавању негативних ефеката кризе и резултирао је мањим падом привреде, посебно у поређењу са другим европским економијама, а избегнуте су и турбуленције на тржишту радне снаге.

Борба са пандемијом настављена је и током 2021. године. Примена епидемиолошких мера је на снази уз истовремену вакцинацију становништва. Позитивни ефекти претходног програма економске подршке пренели су се и на почетак 2021. године, али продужено деловање пандемије, са неизвесним временским трајањем, условило је потребу за новим пакетом подршке привреди и становништву. Сагледавањем

економских кретања током четвртог квартала претходне године и првог квартала 2021. године, стања на тржишту рада, ефеката спроведеног сета мера, а у условима пролонгираног трајања сложене епидемиолошке ситуације, Влада је одлучила да донесе додатни пакет мера подршке привреди и становништву. Како би се очували постигнути резултати и достигли пројектовани циљеви опоравка економске активности у 2021. години, неопходно је било издвојити додатна средства подршке, са акцентом на оне делатности које су диспропорционално погођене продуженом применом епидемиолошких мера. Већа издвајања предвиђена су и у виду помоћи најугроженијим категоријама становништва. Пакет мера помоћи је у одређеној мери модификован након реализације током првог и другог квартала текуће године, при чему је износ директне помоћи становништву ослажен додатним средствима.

Пакет мера у 2021. години предвиђен је у обиму од 4,2% БДП. Утицај пакета мера на фискални резултат у 2021. години процењен је на 2,3% БДП. Директна помоћ привреди у циљу очувања радних места, у висини половине минималне зараде, у трајању од три месеца, обезбеђена је свим предузећима која су исказала интересовање, уз услов да не смање број запослених за више од 10% три месеца након истека примања помоћи. Поред опште помоћи привреди предвиђена је и додатна помоћ посебно угроженим секторима (угоститељство, транспорт – аутобуски превоз, одређени сегмент хотелијерства, туристички сектор). Поред директне помоћи обезбеђена су и средства за додатну ликвидност привреди у износу од 500 милиона евра, те дужи рок за коришћење овог облика помоћи. У циљу стимулисања агрегатне тражње и убрзања опоравка производних, али и услужних делатности, након попуштања епидемиолошких мера, као и претходне године, предвиђена је исплата новчане помоћи свим пунолетним грађанима. Додатни подстицај у односу на општу помоћ добили су и вакцинисани грађани старији од 16 година.

Табела 4. Преглед пакета мера за подршку привреди и становништву у 2021. години

2021	План	
	у млрд дин.	у %БДП
Директна подршка приватном сектору		
Директна подршка приватном сектору – 3 месеца 50% минималне зараде свим предузетницима, микро, малим, средњим и великим предузећима	52	0,8
Директна помоћ хотелима у градским срединама	1,2	0,0
Директна секторска подршка – угоститељство, туристичке агенције, хотели и rent a car агенције	4,1	0,1
Самостални уметници	0,3	0,0
Директна секторска подршка – сектор превозника путника у друмском саобраћају и аутобуских станица – 600 € по аутобусу	2,7	0,0
<b>Укупно</b>	<b>60,3</b>	<b>1,0</b>
Мере за очување ликвидности приватног сектора		
Продужење постојеће гарантне шеме за подршку економији током кризе Ковид-19	60	1,0
Успостављање нове гарантне шеме за подршку најугроженијим секторима/предузећима	60	1,0
<b>Укупно</b>	<b>120,0</b>	<b>1,9</b>
Остале мере		
Фискални подстицај – подстицање домаће тражње	73,1	1,2
Бонус за вакцинацију	7,1	0,1
<b>Укупно</b>	<b>80,2</b>	<b>1,3</b>
Процена утицаја фискалних мера	140,5	2,3
<b>Укупан пакет мера</b>	<b>260,5</b>	<b>4,2</b>

Упоредо са ревизијом приходне и расходне стране и усвајањем другог ребаланса буџета Републике Србије, ревидиран је и фискални оквир опште државе за 2021. и наредне три године. Иновирани фискални оквир за 2021. годину предвиђа фискални дефицит од 4,9% БДП. У односу на оригинално планирани фискални оквир, процена прихода повећана је за 254,9 млрд динара. На страни расхода дошло је до повећања за 380,1 млрд динара, уз значајне промене у њиховој структури.

Ревизија стопе реалног раста БДП за 2021. годину најважнији је фактор измена у висини приходне стране, с тим што је оригинална пројекција прихода опште државе била конзервативна, услед опрезности и почетне неизвесности у погледу укупних макроекономских кретања, нарочито на тржишту рада. Негативни ефекти пандемије, као и епидемиолошких мера, на економска и кретања прихода буџета, мањи су него што се првобитно очекивало. Бржи је опоравак производних делатности на глобалном нивоу и успешно је спроведен програм мера економске подршке у земљи.

Табела 5. Приходи, расходи и резултат сектора државе у 2021. години, у млрд динара

	буџет 2021	нова процена 2021	Разлика нова/буџет	% промена	2021 нова пр. % БДП
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	<b>2.423,9</b>	<b>2.678,9</b>	<b>254,9</b>	<b>10,5</b>	<b>43,5</b>
Текући приходи	2.404,4	2.658,8	254,4	10,6	43,1
Порески приходи	2.171,1	2.397,3	226,2	10,4	38,9
Порез на доходак грађана	225,4	253,0	27,6	12,2	4,1
Порез на добит правних лица	107,1	157,0	49,9	46,6	2,5
ПДВ	600,3	654,0	53,7	8,9	10,6
Акцизе	315,8	329,2	13,4	4,3	5,3
Царине	53,1	59,0	5,9	11,1	1,0
Остали порески приходи	84,9	90,0	5,1	6,0	1,5
Доприноси	784,5	855,0	70,5	9,0	13,9
Непорески приходи	233,3	261,6	28,2	12,1	4,2
Донације	19,5	20,1	0,6	2,8	0,3
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>2.603,3</b>	<b>2.983,4</b>	<b>380,1</b>	<b>14,6</b>	<b>48,4</b>
Текући расходи	2.237,2	2.473,3	236,1	10,6	40,1
Расходи за запослене	602,5	628,6	26,1	4,3	10,2
Куповина робе и услуга	458,5	495,3	36,9	8,0	8,0
Отплата камата	113,6	113,9	0,3	0,3	1,8
Субвенције	130,7	213,4	82,7	63,3	3,5
Социјална помоћ и трансфери	847,8	857,8	10,0	1,2	13,9
од чега пензије	621,0	612,0	-9,0	-1,4	9,9
Остали текући расходи	84,2	164,3	80,1	95,2	2,7
Капитални расходи	330,6	479,4	148,8	45,0	7,8
Нето буџетске позајмице	23,7	22,4	-1,3	-5,4	0,4
Активирани гаранције	11,7	8,2	-3,5	-29,8	0,1
Резултат	-179,3	-304,5	-125,2		-4,9
Резултат у % БДП	-3,0	-4,9	-1,9		

Извор: Министарство финансија

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

- базни ефекат (боље остварење на крају претходне године);
- убрзање економске активности тј. ревизија стопе реалног раста БДП навише са 6% на 7%;
- конзервативно планирање одређених категорија пореских прихода (услед неизвесности у вези тока и ефеката продужене пандемије);
- наплата пореских прихода током 2021. године;
- повољнија кретања на тржишту рада од предвиђених;
- опоравак спољнотрговинске размене;
- уплата првобитно непланираних непореских прихода и донација;

- позитиван утицај програма економских мера на привредну активност и личну потрошњу.

Пројекција прихода од пореза на доходак грађана повећана је за 27,6 млрд динара у односу на оригинални износ. Приликом израде оригиналне пројекције прихода од пореза на зараде, узете су у обзир пројекције кретања просечних зарада и запослености, процене о превременом враћању дела одложених пореза током 2020. године, као и процене ефеката подизања неопорезивог дела зараде у 2021. години. Исте претпоставке се користе и за пројекцију прихода од социјалних доприноса који чине највећи појединачни приход на нивоу опште државе.

Реализација ових прихода крајем 2020. године била је изнад очекивања, а подаци о запослености и кретању просечних зарада указују на одржану стабилност на тржишту рада. Такав тренд настављен је и током првог квартала 2021. године. Током другог и трећег квартала текуће године позитивни трендови на тржишту рада су настављени, чиме су се стекли услови за још једну ревизију овог пореског облика навише. Процена о враћању дела одложених пореза и доприноса током 2021. године, незнатно је коригована на основу података о уплатама током године. На сличан начин извршена је ревизија пројекције прихода од социјалних доприноса при чему је она повећана за 70,5 млрд динара.

Остатак пореза на доходак чине остали облици као што су порез на дивиденде, порез на приходе од камата, годишњи порез на доходак, порез на приходе од закупа непокретности и др. Претходним програмом мера, током 2020. године, био је предвиђен мораторијум на исплату дивиденди код компанија које користе подршку државе. Како највећи део профитабилних компанија није користио државну помоћ, дивиденде су исплаћене својим акционарима у редовној динамици. Део компанија који је користио државну помоћ, исплатио је дивиденде по истеку мораторијума, почетком 2021. године. Почетком године је забележен снажан скок уплата пореза на дивиденде, те је ревидирана пројекција прихода по том основа.

Пројекција прихода од пореза на добит повећана је за око 50 млрд динара у односу на оригиналан буџетски план за 2021. годину, иако није модификована приликом априлске ревизије. Основни разлог за корекцију у овом износу је опрезност приликом претходне процене, имајући у виду да подаци о профитабилности у 2020. години у тренутку израде априлске пројекције нису били познати. И поред тога што је у 2020. години забележено успоравање привредне активности, добит привредних друштва забележила је раст, што је додатно повећало износ плаћеног пореза на добит. Као последица тога, веће су и уплате по основу пореза на дивиденде које исплаћују правна лица.

Порез на додатну вредност пројектован је у висини од 654 млрд динара што представља повећање од 53,7 млрд у односу на оригиналну пројекцију. Приликом доношења априлског ребаланса, пројекција ПДВ није мењана. Током првог квартала забележене су умерено боље стопе раста од очекиваних, али неизвесност у вези неповољне епидемиолошке ситуације и даље спровођење епидемиолошких мера, захтевали су опрезност приликом ревидирања процене прихода. Током другог и трећег квартала, стопа раста наплате ПДВ је додатно убрзана, чиме су се стекли услови за значајнију ревизију овог пореског облика навише. Разлози за убрзани расте наплате су снажнији оправак личне потрошње, ефекти стимулативних мера државе на потрошњу, повољнији биланс у сектору туризма и осталим услужним делатностима чиме је подстакнута потрошња на домаћем тржишту итд.

Приходи од царина пројектовани су у износу од 59 млрд што представља повећање од 5,9 млрд динара у односу на оригиналну пројекцију. Приходи од царина у највећој мери

прате динамику ПДВ из увоза, па је у складу са изменом структуре ПДВ, обима спољнотрговинске размене и кретања наплате царина у првом кварталу, извршена ревизија пројекције овог прихода.

Приходи од акциза пројектовани су у укупном износу од 329,2 млрд динара што је за 13,4 млрд динара више у односу на оригиналну пројекцију. Акцизе на дуванске прерађевине повећане су за 1,6 млрд динара, акцизе на деривате нафте за 12 млрд динара. Пројекција прихода од осталих акциза није мењана. Наплата акциза на дуванске прерађевине, после снажног раста и уплата током најиздашних летњих месеци, стабилизовала се, што је довело до мање корекције процене овог прихода, али уз присутан позитиван ризик да реализација буде већа. За буџетску пројекцију прихода од акциза на деривате нафте, као референтна основа узета је 2019. година код које, за разлику од 2020. године, постоји уобичајена месечна динамика. Током првог квартала забележен је солидан раст овог прихода, уз додатно убрзање током другог и трећег квартала. И поред раста цена нафте и деривата на домаћем тржишту, бележи се раст потрошње. Ниво транзитног саобраћаја се значајно опоравио, домаћи потрошачи више користе сопствени превоз (делом и услед навика стечених током пандемије), а забележен је и мањи одлазак домаћих туриста у иностранство чиме се увећала потрошња на домаћем тржишту. Такође, реална је и претпоставка да се јавни саобраћај, где постоји рефакција дела акциза, одвија у нешто мањем обиму. Код осталих акциза, очекује се нешто слабија потрошња алкохолних производа и наплата акциза по том основу. Овај пад неутрализован је очекиваном већом наплатом акцизе на електричну енергију.

Непорески приходи су повећани у односу на износ предвиђен оригиналним буџетом за 28,2 млрд динара. Редовни непорески приходи су различите таксе, накнаде, казне, приходи органа и организација и сви остали приходи који се остварују устаљеном динамиком током године, у приближно сличним износима на месечном нивоу уз одређене сезонске варијације. Редовни непорески приходи, током претходне године били су значајно погођени економском и епидемиолошком ситуацијом у земљи. Приходи од путарина су се скоро у потпуности опоравили, а то се може рећи и за остале категорије редовних непореских прихода. Тиме су се створили услови за значајнију корекцију процене ових прихода навише. Ванредне непореске приходе чине уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања Агенције за осигурање депозита, емисионе премије, итд. Ванредни непорески приходи кориговани су навише због реализоване уплате прихода који нису били укључени у буџетски план (емисиона премија и дивиденде буџета).

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



Процена расхода опште државе повећана је за 380,1 млрд динара у односу на оригинални буџет. Највећи део овог повећања се односи на спровођење пакета за подршку привреди и становништву. Остатак чине расходи везани за директну борбу против пандемије, побољшање здравствених капацитета земље као и значајно увећање капиталних расхода. У периоду јануар–август, јавни расходи расту по стопи 1,8% у односу на исти период 2020. године, а до краја године очекује се да ће укупан раст расхода убрзати услед спровођења програма мера у остатку године као и реализације капиталних расхода.

Расходи за запослене повећани су за 26,1 млрд динара у односу на оригинално планиране. Највећи део се односи на повећање броја ангажованих људи у здравственом систему, повећаног ангажмана и броја радних сати у осталим секторима који су учествовали у контроли епидемиолошке ситуације. Један део увећања је последица нешто већег извршења на крају 2020. године.

Расходи за робе и услуге су повећани за 36,9 млрд динара. Највећи део повећања се односи на набавку вакцина, других лекова, медицинске опреме и средстава од стране РФЗО. Други део повећања се односи на текуће одржавање путева код ЈП „Путеви Србије”. И код осталих нивоа власти се бележи увећања ових расхода, посебно на нивоу локалне самоуправе.

Субвенције су значајно повећане у односу на оригинални план за 82,7 млрд динара. Највећи део односи се на исплату директне помоћи привредним друштвима и предузетницима за превазилажење кризе изазване пандемијом. За ове намене у 2021. години предвиђено је преко 66,3 млрд динара. Један део повећања расхода за субвенције чини повећано субвенционисање у пољопривреди (око 7 млрд динара), и железничком саобраћају.

Расходи за социјалну заштиту већи су за 10 млрд динара у односу на оригинални план. У оквиру ове категорије расхода, извршиће се исплата дела помоћи становништву у оквиру трећег пакета мера. Конкретно, НСЗ и ПИО фонд исплатиће по 60 и 50 евра у динарској противвредности, респективно, својим корисницима. Ово представља вид додатне помоћи угроженијим категоријама становништва, поред оне коју добијају сви пунолетни грађани. Расходи за пензије снижени су у односу на оригинални план за 9 млрд динара. Пензије у 2021. години индексирани су према „швајцарској формули”, чији параметри су били познати у току планирања ове категорије расхода, али је изостао предвиђен прираст броја пензионера. Учешће расхода за пензије у БДП износиће 9,9% у 2021. години.

Остали текући расходи повећани су за 80,1 млрд динара у односу на оригинални план, првенствено због исплате директне новчане помоћи становништву (80 евра свим пунолетним грађанима у динарској противвредности прерачунато по званичном средњем курсу НБС) у укупном износу од 58,8 млрд динара. Остатак повећања се односи набавку дела вакцина за имунизацију становништва против Ковид-19, која се не реализује преко РФЗО, као и бонуса вакцинисаним грађанима.

Процењује се да ће реализација јавних инвестиција бити већа за 148,8 млрд динара од првобитног плана. Извршење капиталних расхода у периоду јануар–август 2021. године у односу на исти период претходне године веће је за 40,1%. Капитални расходи достижу, за сада рекордан, ниво од 7,8% БДП у 2021. години. Планирани су већи издаци и за нове и за постојеће инфраструктурне пројекте, пре свега у путну, железничку и комуналну инфраструктуру. Већа инвестициона улагања ће деловати на убрзање привредног раста у 2021. години и у средњорочном периоду. Планирана су већа улагања у нове здравствене капацитете и опрему која има дужи век експлоатације. Један део увећаних издатака се односи на даљу епидемиолошку заштиту становништва од Ковид-19, а други на побољшање система здравствене заштите у будућности. У ранијим кризним периодима најчешће је долазило до смањења капиталних расхода, међутим то сада није био случај, што представља позитивну промену у управљању јавним финансијама. Остатак повећања капиталних расхода представља улагање у обнављање и модернизацију војне опреме.

Процењен фискални дефицит од 4,9% БДП не одступа од просека фискалних резултата који се очекују у земљама региона и ЕУ. Такав резултат је директна последица спровођења пакета мера помоћи, као и напора да се започети економски опоравак одржи и убрза у наредном периоду. Структурном анализом фискалног резултата идентификовано је да се око 4,2% БДП односи на једнократне и привремене мере, чиме је утврђено да одрживост фискалне позиције земље није нарушена.

Табела 6. Приходи, расходи и резултат сектора државе, јануар–септембар, у млрд динара

	I-IX 2020	I-IX 2021	I-IX стопа раста у %	2021/2020 стопа раста у %
<b>ЈАВНИ ПРИХОДИ</b>	1.600,2	1.969,3	23,1	18,8
Текући приходи	1.592,3	1.957,4	22,9	18,5
Порески приходи	1.419,1	1.764,5	24,3	20,4
Порез на доходак грађана	143,9	187,3	30,1	23,9
Порез на добит правних лица	95,8	125,7	31,2	27,8
ПДВ	398,8	473,9	18,8	19,1
Акцизе	221,8	243,7	9,9	7,6
Царине	37,3	43,5	16,5	13,6
Остали порески приходи	58,2	66,4	14,1	8,8
Доприноси	463,2	623,9	34,7	26,9
Непорески приходи	173,2	192,9	11,4	3,4
Донације	8,0	11,9	49,5	79,7
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	1.961,0	2.037,3	3,9	10,6
Текући расходи	1.758,0	1.755,8	-0,1	5,2
Расходи за запослене	426,2	466,4	9,4	8,6
Куповина робе и услуга	305,0	325,7	6,8	12,5
Отплата камата	87,0	98,1	12,7	3,3
Субвенције	209,1	142,2	-32,0	-15,3
Социјална помоћ и трансфери од чега пензије	593,9	633,4	6,7	6,4
Остали текући расходи	437,3	456,7	4,4	4,9
Капитални расходи	136,7	90,0	-34,2	-0,2
Нето буџетске позајмице	174,8	264,5	51,3	63,2
Активирани гаранције	22,5	11,6	-48,5	-49,5
Фискални резултат	5,7	5,4	-5,3	9,7
<b>Фискални резултат</b>	-360,8	-68,0		

Извор: Министарство финансија



Стање доцњи (преко 60 дана кашњења)\* буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања последњег дана септембра 2021. године износило је 2,7 млрд динара (око 0,04% БДП), и незнатно је повећано је у односу на крај 2020. године. Корисници буџета и ЈП „Путеви Србије” креирали су доцње у плаћању од 1,3 млрд динара, док је стање доцњи организација обавезног социјалног осигурања 1,4 млрд динара.

Табела 7. Стање доцњи буџетских корисника и ООСО, крај 2020. године и септембар 2021. године, у млрд динара

	31.12.2020.	30.09.2021.
Буџетски корисници и ЈП „Путеви Србије”	1,2	1,3
ООСО	1,4	1,4
<b>УКУПНО</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>

Извор: Министарство финансија

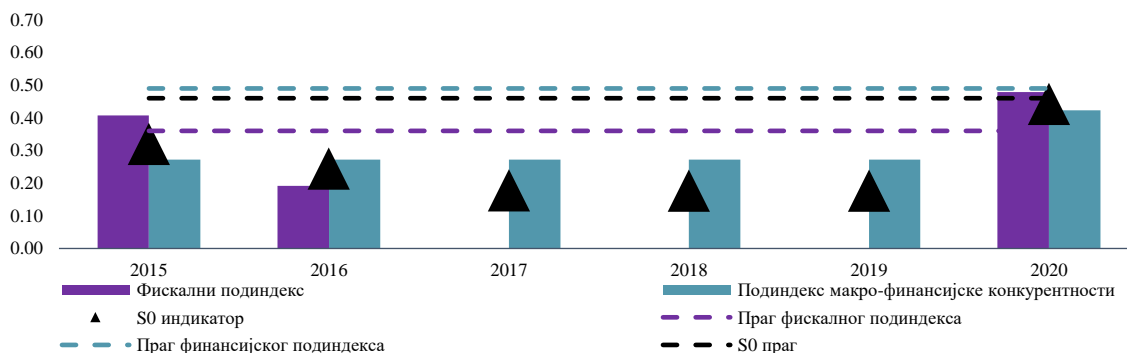
\* У складу са дефиницијом која се користила за потребе праћења спровођења аранжмана са ММФ.

### S0 индикатор краткорочне фискалне одрживости

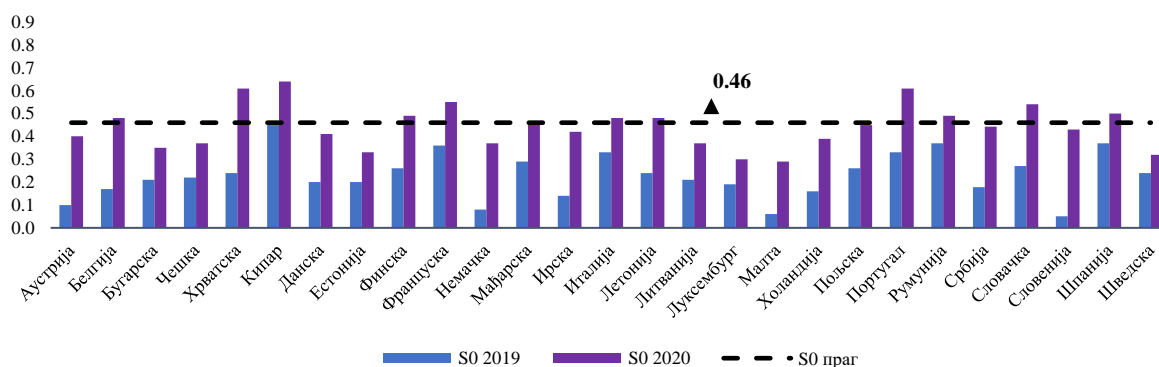
Европска комисија је за оцену краткорочне фискалне одрживости дизајнирала композитни индикатор S0 којим се кроз идентификацију потенцијалних краткорочних ризика у текућој години настоји антиципирати фискални стрес у наредној години. Уколико вредност S0 индикатора прелази дефинисани праг сматра се да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

У 2020. години вредност целокупног S0 индикатора за Републику Србију се налазила испод дефинисаног прага што начелно указује да не постоји опасност од појаве макроекономске нестабилности у наредном средњорочном периоду. Међутим, као последица кризе изазване пандемијом вируса Ковид-19 вредност фискалног подиндекса (0,48) је изнад за њега дефинисаног прага (0,36) што указује да би се могли јавити изазови у фискалној сфери. Вредност финансијског подиндекса у 2020. години (0,42) је унутар за њега дефинисаног прага (0,49).

Графикон 6. S0 индикатор за Србију у периоду 2015–2020.године



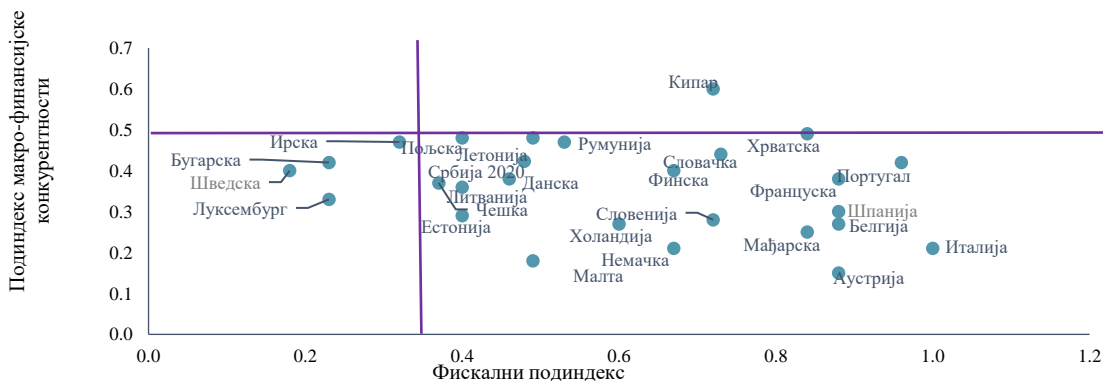
Графикон 7. S0 земље ЕУ и Србија



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

На основу података ЕК за земље ЕУ за 2020. годину и обрачуна Министарства финансија за Републику Србију, закључујемо да се већина посматраних земаља, као и Србија, нашла у зони где би могла бити изложена некој врсти фискалног стреса у наредном средњорочном периоду. Минимизирање потенцијалних ризика за настанак фискалног стреса у посматраним земљама ће бити неопходно ради стварања простора за доношење мера економске политике као одговор на здравствену кризу која се прелила у све сфере економије.

Графикон 8. Фискални подиндекс и подиндекс финансијске конкурентности за земље ЕУ и Србију у 2020. години



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

Циљеви фискалне политике су усмерени на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП. Средњорочни фискални оквир предвиђа постепено смањење дефицита опште државе на ниво од 1,0% БДП до 2024. године и пад учешћа јавног дуга на 53,8% БДП. Пројекције фискалних агрегата у периоду од 2022. до 2024. године заснивају се на пројекцијама макроекономских показатеља за наведени период, планираној пореској политици која подразумева даље усаглашавање са законима и директивама ЕУ и фискалним и структурним мерама, укључујући и даљу реформу великих јавних предузећа.

Захваљујући мерама фискалне консолидације у претходном периоду створен је фискални простор који је омогућио богате пакете мера у склопу борбе против ефеката кризе изазване пандемијом током 2020. и 2021. године. У наредној години не очекује се истоветан утицај пандемије који би захтевао сличан пакет мера, али биће обезбеђене одређене резерве у случају новог погоршања економских кретања. У 2022. години се очекује наставак улагања у капиталне инвестиције и здравствени систем, умерено повећање пензија и плата у јавном сектору, а са приходне стране и пореско растеређење привреде. Ове мере и њихове фискалне импликације дизајниране су тако да не угрозе стабилност јавних финансија и темпо смањења јавног дуга, затим да одрже животни стандард становништва и помогну привредни развој, али и да осигурају флексибилност реакције на евентуалне нове ударе кризе.

Табела 8. Фискални агрегати у периоду 2020–2024. године, % БДП

Опис	Извршење		Пројекција		
	2020	2021	2022	2023	2024
Јавни приходи	41,0	43,5	42,2	41,4	41,1
Јавни расходи	49,0	48,4	45,3	42,9	42,1
Консолидовани фискални резултат	-8,0	-4,9	-3,0	-1,5	-1,0
Примарни консолидовани резултат	-6,0	-3,1	-1,2	0,2	0,7
Дуг опште државе	57,8	58,2	56,5	55,3	53,8
Реална стопа раста БДП	-0,9%	7,0%	4,5%	5,0%	5,0%

Извор: Министарство финансија

Циљеви фискалне политике у наредном средњорочном периоду биће стабилизација јавних финансија и повратак јавног дуга на опадајућу путању. Смањење учешћа дуга је уско везано за снижавање дефицита као главног фактора задуживања, тако да динамика спуштања дефицита опредељује и промену кретања дуга. Финансијске трансакције, као што је замена скупог дуга јефтинијим, као и боља позиција државе на међународном финансијском тржишту, допринеће додатном снижавању дуга.

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



Експанзивна фискална политика током 2020. и 2021. године умањила је негативне економске последице пандемије. У наредном средњорочном периоду предвиђено је умерено смањење дефицита опште државе како би се путем фискалне политике обезбедила потребна флексибилност националне економије на евентуалне екстерне шокове. То се, пре свега, односи на расходну страну, у виду повећања јавних инвестиција, као и додатног улагања у здравствени систем. На приходној страни приоритет ће остати даље смањење пореског оптерећења зарада и наставак борбе против пореске евазије и сиве економије.

Пројекција прихода у периоду од 2022. до 2024. године израђена је на основу:

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

Табела 9. Укупни приходи и донације у периоду 2020–2024. године, % БДП

Опис	Извршење		Пројекција		
	2020	2021	2022	2023	2024
ЈАВНИ ПРИХОДИ	41,0	43,5	42,2	41,4	41,1
Текући приходи	40,8	43,1	41,8	41,1	40,8
Порески приходи	36,2	38,9	38,1	37,4	37,3
Порез на доходак грађана	3,7	4,1	4,1	4,1	4,1
Порез на добит правних лица	2,2	2,5	2,2	2,2	2,2
ПДВ	10,0	10,6	10,3	10,2	10,2
Акцизе	5,6	5,3	5,1	4,9	4,7
Царине	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Остали порески приходи	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Доприноси	12,2	13,9	13,9	13,6	13,7
Непорески приходи	4,6	4,2	3,8	3,7	3,5
Донације	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3

Извор: Министарство финансија

Опадајући тренд прихода у смислу учешћа у БДП је очекиван с обзиром на пројектовану структуру средњорочног раста српске привреде. Наплата одложених обавеза из 2020. године ће повећати ниво прихода изнад трендног и у 2022. години, али ће појачати

ефекат пада учешћа прихода у БДП у 2023. години. Пројекција пореских прихода подразумева одржавање постојећег степена наплате.

Најважнија мера пореске политике у 2022. години је повећање неопорезивог цензуса са 18.300 динара на 19.300 динара уз умањење доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на терет послодавца за 0,5 процентних поена. Губитак прихода по овом основу износи 17,2 млрд динара, од чега се 14,2 млрд динара односи на доприносе и 3 млрд на порез на зараде. На расходној страни доћи ће до мањих расхода за зараде у износу од 3,5 млрд динара с обзиром да се смањује износ бруто зараде. Укупан ефекат ове мере на резултат опште државе износи 13,7 млрд динара.

Преовлађујући облик пореза на доходак је порез на зараде, тако да су кретање масе зарада и запослености главни фактори који утичу на кретање овог пореског облика. Ове приходе ће у 2022. години (као и у текућој) увећати наплата дела одложеног пореза на зараде из 2020. године у склопу пакета мера у борби против пандемије у износу од око 6 млрд динара, а смањиће ванредно повећање неопорезивог цензуса. У наредном периоду очекује се да маса зарада расте брже од номиналног БДП као резултат наставка повољних кретања на тржишту рада, те ће и приход по основу пореза на зараде расти у смислу учешћа у БДП. Очекивано повећање минималне зараде ће, такође, утицати на раст укупне масе зарада у привреди, а самим тим и на ову пореску категорију.

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

Кретање учешћа доприноса у БДП има сличну путању као и кретање учешћа пореза на зараде, с обзиром да су за њихову пројекцију коришћене исте претпоставке о кретању зарада и запослености. Део прихода ће се прикупити од наплате одложених доприноса из 2020. године у износу од по 30 млрд динара, и у 2022. години, док ће смањење стопа доприноса за пензијско и инвалидско осигурање на терет послодавца негативно утицати на приходе. Доприноси су пореска категорија код које је најизраженија пореска недисциплина и регистрован највећи дуг пореских обвезника, те су последице евентуалног повећања фискалне недисциплине највидљивије код овог пореског облика.

Приходи од пореза на добит правних лица у периоду 2022 – 2024. године зависе од путање привредног раста, релативне стабилности курса динара и опште профитабилности привреде. Процена прихода по овом основу може бити неизвесна како због економских фактора, тако и због могућности коришћења пореског кредита или повраћаја, као и разлика у рачуноводственим и пореским билансима. Раст профитабилности привреде у 2020. години, и поред успоравања макроекономских активности, допринео је значајном скоку прихода од пореза на добит у 2021. години. С обзиром да се део ових прихода у 2021. години односи на пренете обавезе из 2020. године. Очекује се да се у периоду 2022–2024. године наплата пореза на добит стабилизује у складу са кретањем БДП.

Главна детерминанта кретања ПДВ је домаћа тражња вођена расположивим дохотком становништва. Расположиви доходак као највећа детерминанта потрошње зависи од кретања зарада у јавном сектору, пензија, социјалне помоћи, кретања масе зарада у

приватном сектору и осталих облика доходака, укључујући и дознаке, као и од динамике кредитне активности банака према становништву.

У 2021. години неколико фактора је утицало на снажнији раст личне потрошње од очекиваног што је допринело ванредном повећању прихода од ПДВ, као што су стимулативне мере државе, одложена потрошња из претходне године и добар биланс у сектору туризма и других услужних делатности.

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

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

Пројекција прихода од акциза сачињена је на основу важеће акцизне политике и пројектоване потрошње акцизних производа. У оквиру акцизне политике код дуванских производа очекује се даље постепено усклађивање са директивама ЕУ у складу са средњорочним планом поступног повећавања акцизног оптерећења. Код цигарета оно ће бити усмерено кроз постепено повећање акциза, како би се у прихватљивом временском року достигао ЕУ минимум од 1,8 евра по паклици у динарској противвредности прерачунато по званичном средњем курсу НБС. У наредном периоду је за потребе пројекције прихода од акциза, услед опрезности, предвиђен даљи природан пад тржишта дуванских производа, у просеку од око 3% годишње. За разлику од дуванских производа ситуација на тржишту деривата нафте је знатно мање волатилна. Боља контрола и ефекти маркирања деривата нафте смањили су могућност и исплативост нелегалних активности. У наредним годинама, услед опрезности, није претпостављен наставак раста потрошње деривата нафте иако се може очекивати да ће убрзање економске активности допринети расту потрошње. Приходи од акциза на алкохолна пића, кафу и електричну енергију су пројектовани у складу са постојећом структуром потрошње. Тренутни номинални износи акциза на алкохолна пића и кафу усклађени су са очекиваним износима стопе инфлације у средњорочном периоду. Усклађивање акциза на алкохолна пића у складу са директивом ЕУ неће имати значајне фискалне ефекте.

Приходи од царина ће се стабилизovati на нивоу од 1,0% БДП у наредном периоду. Пројекција наплате прихода од царина рађена је на бази пројектованог кретања увоза, девизног курса и потрошње.

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

Предвиђено је смањење учешћа непореских прихода у БДП, са 4,6% колико је приходовано у 2020. години на 3,5% колико се очекује да ће износити у 2024. години. Разлог за смањење пројектованог учешћа непореских прихода у БДП је искључивање из базне 2020. године свих оних прихода који се не сматрају структурним тј. трајним, а првенствено се то односи на ванредне категорије непореских прихода. Ванредни непорески приходи су углавном једнократни, у одређеној мери неизвесни, како по питању износа, тако и по питању тренутка уплате. Највећи део ових прихода представљају ванредне уплате добити јавних предузећа и агенција, дивиденде буџета, приходи по основу наплаћених потраживања АОД, емисионе премије, итд. Редовни непорески приходи обухватају различите таксе, накнаде, казне, приходе органа и организација и све остале приходе који се остварују устаљеном динамиком током године. Ови непорески приходи индексирају се са оствареном инфлацијом у претходној години, или пак прате промену у вредности основе на које се примењују и услед тога се коригују пројектованом инфлацијом.

Процесом приближавања државе чланству у ЕУ повећавају се расположива средства из ИПА и ИПАРД фондова која чине преовлађујући део прихода од донација. У пројектоване износе по основу донација укључена су и средства по основу секторске буџетске подршке ЕУ. Приходи по основу донација су неутрални у односу на резултат, с обзиром да су једнаки расходима по овом основу.

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

Табела 10. Укупни расходи у периоду 2020–2024. године, % БДП

Опис	Извршење		Процена		Пројекција	
	2020	2021	2022	2023	2024	
ЈАВНИ РАСХОДИ	49,0	48,4	45,3	42,9	42,1	
Текући расходи	42,8	40,1	37,5	35,7	34,9	
Расходи за запослене	10,5	10,2	10,1	10,1	10,0	
Куповина робе и услуга	8,0	8,0	7,7	7,4	7,1	
Отплата камата	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	
Субвенције	4,6	3,5	2,5	2,1	1,9	
Социјална помоћ и трансфери	14,7	13,9	13,8	12,9	12,6	
<i>од чега пензије</i>	<i>10,6</i>	<i>9,9</i>	<i>9,7</i>	<i>9,5</i>	<i>9,3</i>	
Остали текући расходи	3,0	2,7	1,6	1,5	1,5	
Капитални расходи	5,3	7,8	7,3	6,9	6,9	
Нето буџетске позајмице	0,8	0,4	0,2	0,1	0,1	
Отплата по основу гаранција	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	

Извор: Министарство финансија

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

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

Законом о буџетском систему предвиђено је снижавање нивоа зарада без доприноса на терет послодавца до 7% БДП, међутим чини се да је тако таргетиран ниво зарада постављен доста ниско. Тренутно је учешће овако дефинисаних зарада у БДП око 8,7%. Просечан ниво зарада на нивоу опште државе у ЕУ је, пре пандемије, износио око 10% БДП, док је током 2020. године подигнут на 10,9% БДП. Током 2020. године, у Србији, као и у свим земљама ЕУ, учешће расхода за запослене у БДП је повећано.

У претходном периоду, започета је свеобухватна реформа система зарада у јавном сектору, која за циљ има обезбеђење правичности и смањење разлика између плата запослених у јавном сектору. С обзиром на ефекте пандемије на структуру запослених и нивое зараде у јавном сектору примена новог реформисаног система би требало да започне 2025. године.

Током процеса консолидације на снази је била забрана запошљавања у јавном сектору. Са једне стране то је омогућавало контролу нивоа зарада, али се са друге стране повећао број уговора о раду на одређено време, као и недостатак кадрова у појединим деловима јавне управе. Сада је на снази флексибилнији начин контроле запошљавања, који је базиран на средњорочном планирању броја запослених у свим областима јавног сектора у складу са буџетским ограничењима.

Издаци за робе и услуге ће се постепено смањивати у средњорочном периоду у смислу учешћа у БДП, с обзиром да је предвиђено да номинално расту спорије од раста номиналног БДП. Висок ниво у 2020. и 2021. години у највећој мери је резултат већих расхода у здравству.

Смањење расхода за камате један је од најбољих показатеља успешног вођене фискалне и монетарне политике, као и њихове пуне координације у претходном периоду. Добри фискални резултати у претходном периоду смањили су потребе за задуживањем, што је уз ублажавање монетарне политике довело до пада каматних стопа. У 2024. години ниво расхода за камате ће се смањити на 1,7% БДП.

Социјална помоћ и трансфери становништву представљају највећу расходну категорију буџета опште државе. Највећа појединачна ставка ове групе расхода, а уједно и највећа ставка свих расхода, су пензије, која је у 2020. години достигла ниво од 10,6% БДП. Од 2020. године пензије се усклађују са такозваном „швајцарском формулом”, како би се истовремено обезбедио раст животног стандарда пензионера и одрживост пензионог система и система јавних финансија. „Швајцарска формула” подразумева индексацију, односно увећање пензија једнако збиру половине стопе раста просечне зараде и половине стопе раста потрошачких цена. Процењује се да ће законска индексација пензија у наредном средњорочном периоду износити између 5 и 6%, у 2022. години ће износити 5,5%, а у 2021. години, конкретно, је износила 5,9%. Остали облици социјалних давања и трансфера становништву у наредном периоду усклађиваће се применом прописане индексације, текућих и планираних измена политика у овој области и са пројектованим бројем корисника. Учешће расхода за социјална давања у БДП опада са 14,7%, колико износи у 2020. години, на 12,6% у 2024. години. У 2022. години предвиђена је једнократна исплата свим пензионерима у износу од по 20.000 динара, односно око 34 млрд динара укупно, што ће се одразити и на учешће расхода за социјалну заштиту у БДП.



Смањење субвенција које служе као помоћ неефикасним сегментима јавног сектора омогућава повећање оног дела субвенција које представљају праве подстицаје привреди, пре свега пољопривреди и малим и средњим предузећима, и које доводе до убрзања привредне активности. Циљ је да се субвенционисана средства преусмере ка развојним програмима у привреди и пољопривреди. Раст субвенција у 2020. и 2021. години резултат је примене мера за превазилажење проблема изазваних пандемијском кризом.

Категорије осталих текућих расхода чине различити издаци, као што су дотације удружењима, политичким странкама, верским и спортским организацијама, казне, накнада штете итд. Као и код субвенција једнократни раст је узрокован фискалном реакцијом на кризу, а у наредном периоду се очекује смањење ових расхода у БДП.

Током претходне три године значајно је побољшана ефикасност извршења јавних инвестиција. Капитални расходи су повећани на 5,3% БДП у 2020. години захваљујући отпочињању новог циклуса инфраструктурних пројеката, а у 2021. години се очекује достизање нивоа од чак 7,8% БДП, упркос проблемима које је проузроковала пандемија. У наредном средњорочном периоду очекује се ниво улагања у јавну инфраструктуру који је знатно виши од оног у претходним годинама. Најзначајнији радови су на путној, железничкој, комуналној и водној инфраструктури који се углавном финансирају из међународних кредита. Поред саобраћајне инфраструктуре обезбеђена су средства за додатна капитална улагања у здравству, заштити животне средине, просвети, култури, одбрани и другим областима које представљају најважније функције државе. Ово је све део новог инвестиционог циклуса на националном нивоу који је омогућен стварањем фискалног простора и подржан повољним условима за задуживање на међународном финансијском тржишту.

Опште опредељење фискалне политике у средњем року јесте повећање улагања у инфраструктуру на свим нивоима власти. Кад је реч о локалном нивоу власти то се пре свега односи на улагања у водоводну и канализациону инфраструктуру, управљању отпадом, локалну путну инфраструктуру и друго.

У средњорочном фискалном оквиру, до краја 2024. године, пројектована је избалансирана укупна фискална позиција локалне самоуправе. То значи да у збиру сви градови и општине имају приближно избалансиран буџет. Пројекција је рађена на основу кретања у претходном периоду, у коме су збирно ЈЛС најчешће биле у суфициту. Овакво стање на нивоу свих локалних самоуправа је последица раздуживања у претходном периоду. То не значи да појединачне ЈЛС не могу ићи у дефицит, што зависи од фискалне позиције сваке појединачне општине и града.

Пројектовано је смањивање нивоа буџетских позајмица и отплате дуга по основу гаранција у наредном средњорочном периоду. Укупно учешће ове две категорије у БДП сведено је на 0,4% БДП у 2019. години уз привремени раст у 2020. и 2021. години. До краја 2024. године ови издаци ће бити минимални, са учешћем до 0,2% БДП.

Отплата по основу издатих гаранција и плаћање гаранција по комерцијалним трансакцијама представљају обавезе по основу дуга јавних предузећа које је републички буџет преузео на себе, с обзиром да та предузећа нису могла самостално да их извршавају. Ови расходи су представљали велики терет за буџет с обзиром на дугогодишње неефикасно пословање великог броја државних предузећа и привредних друштава. У претходном периоду ови расходи су значајно смањени, а планом отплате предвиђено је да ће до 2024. године ови расходи бити на нивоу од 0,1% БДП.

#### 4.4. ЦИКЛИЧНО ПРИЛАГОЂЕНИ ФИСКАЛНИ БИЛАНС

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

$$FB = CB + CAB$$

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

Циклично прилагођени дефицит се убрзано смањује након 2014. године, упоредо са кретањем општег фискалног резултата, а у 2017. години улази у зону суфицита. Структурни примарни биланс очишћен од једнократних фактора у 2017. године такође бележи високу позитивну вредност. Структурне промене у пореском систему током 2012. и 2013. године су почеле да дају резултате у наредном периоду, чиме је процес фискалне консолидације суштински и почео. Наредна фаза фискалне консолидације, спроведена током аранжмана са ММФ, али овог пута са нагласком на структурном прилагођавању на расходној страни, значајно је поправила фискалну позицију земље. Анализом и квантификацијом структурног примарног биланса могу се изоловати, пре свега, једнократни ефекти на страни расхода, иако у појединим годинама, нису безначајни и једнократни ефекти у виду непланираних уплата на приходној страни. Анализом структурног примарног биланса оцењена је фискална позиција земље. Тако је у периоду од 2014. до 2019. године фискална позиција значајно побољшана, чиме је и потврђена оцена успеха програма фискалне консолидације.

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

Избијањем пандемије Ковид-19 почетком 2020. године и увођењем мера за здравствену заштиту становништва, глобална економија је ушла у кризу без преседана, која и поред назнака постепеног опоравка није још увек окончана. Специфичност кризе огледа се у самом узроку који није економске већ здравствене природе, при чему начин борбе у обуздавању даљег ширења вируса производи додатне негативне економске ефекте. Утицај на фискалну позицију је био видљив кроз смањене прихода буџета, који су последица успоравања економске активности услед пандемије, и драматично већих расхода условљених већим трошковима здравствене заштите и доношењем обимног пакета помоћи привреди и грађанима. У таквој ситуацији, уобичајена анализа привредног циклуса, квантификација фискалних мултипликатора и оцена еластичности фискалног биланса у односу на производни јаз не даје сасвим коректне оцене фискалне позиције земље.

Табела 11. Фискални биланс и компоненте за обрачун циклично прилагођеног биланса у периоду 2005–2024. године, % БДП\*

<sup>7</sup> Детаљнији опис коришћене методологије и резултата могу се пронаћи у Фискалној стратегији за 2013. годину са пројекцијама за 2014. и 2015. годину или путем линка <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=8626>

	Производни јаз	Фискални биланс	Примарни фискални биланс	Циклично прилагођени фискални биланс	Циклично прилагођени примарни фискални биланс	Структурни фискални биланс	Структурни примарни фискални биланс**	Фискални импулс
2005	0,0	1,1	2,0	1,1	2,0	1,3	2,2	
2006	-2,7	-1,4	-0,1	-0,5	0,8	0,2	1,5	1,2
2007	0,8	-1,8	-1,2	-2,1	-1,5	-1,7	-1,2	2,3
2008	4,0	-2,5	-1,9	-3,9	-3,4	-4,0	-3,4	1,9
2009	-0,4	-4,2	-3,6	-4,0	-3,4	-4,1	-3,5	0,0
2010	-0,7	-4,3	-3,4	-4,1	-3,1	-4,2	-3,2	-0,3
2011	0,5	-4,5	-3,4	-4,7	-3,6	-4,9	-3,8	0,4
2012	-0,9	-6,4	-4,7	-6,1	-4,4	-6,1	-4,4	0,9
2013	1,2	-5,1	-3,0	-5,6	-3,4	-5,3	-3,1	-1,0
2014	-1,4	-6,2	-3,5	-5,7	-3,0	-4,8	-2,2	-0,3
2015	-1,1	-3,5	-0,5	-3,1	-0,1	-2,2	0,8	-3,0
2016	0,1	-1,2	1,7	-1,2	1,7	-1,1	1,8	-1,7
2017	-0,4	1,1	3,6	1,2	3,8	1,1	3,6	-2,1
2018	1,0	0,6	2,7	0,3	2,4	0,1	2,2	1,4
2019	1,9	-0,2	1,8	-0,9	1,1	-1,1	0,9	1,3
2020	-2,6	-8,0	-6,0	-7,1	-5,1	-0,3	1,7	6,2
2021	0,0	-4,9	-3,1	-4,9	-3,1	-0,7	1,1	-2,0
2022	0,0	-3,0	-1,2	-3,0	-1,2	-3,0	-1,3	-1,9
2023	0,2	-1,5	0,3	-1,6	0,2	-1,6	0,1	-1,4
2024	0,3	-1,0	0,7	-1,1	0,6	-1,1	0,6	-0,4

\* За период 2021–2024. године приказане су пројектоване вредности.

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

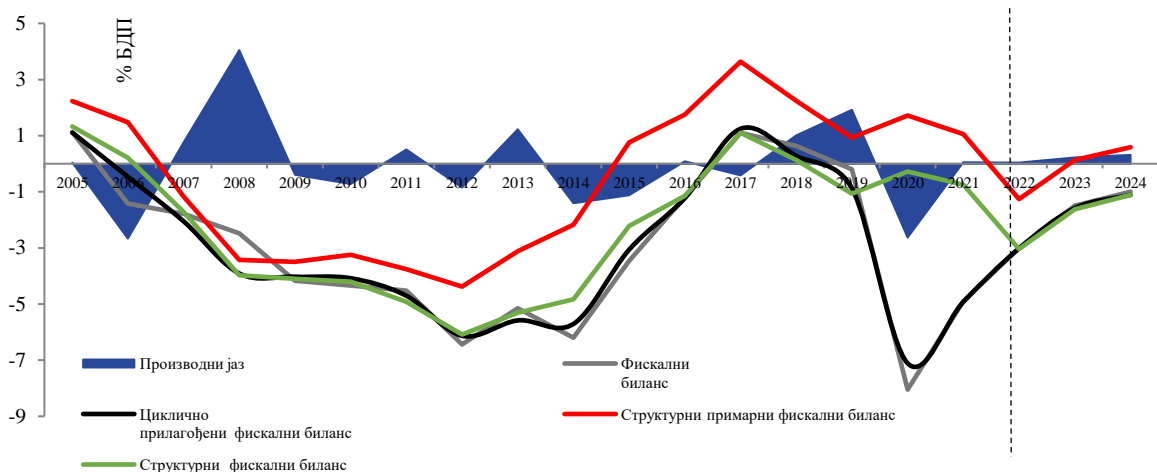
Извор: Министарство финансија

Одговор фискалне политике на сложену економску ситуацију узроковану пандемијом коронавируса у 2020. години, представљен је опсежним пакетом мера помоћи привреди чија је вредност планирана на 12,8% БДП (реализовано 11,6% БДП). Оцењено је да је директан утицај овог економског пакета на цикличну позицију земље износио преко 7% БДП, при чему негативан производни јаз достиже 2,6% БДП. У случају одсуства мера подршке привреди и становништву пад БДП у 2020. години био би знатно већи, и износио би преко 5% услед веће контракције привреде и споријег опоравка, а негативан производни јаз би био виши од 6% БДП.

Оцењена негативна циклична компонента фискалног резултата у 2020. години износила је само 0,9% БДП. Иако циклична анализа фискалног резултата наговештава да би уштеде настале неспровођењем пакета мера надмашиле фискалне губитке услед већег пада БДП, дугорочни негативни ефекти губитка производних потенцијала и људских ресурса би били немерљиво већи.

Услед продуженог епидемиолошког и економског дејства пандемије Ковид-19 и током 2021. године, било је неопходно донети додатни пакет мера економске подршке привреди и становништву. Првим и другим ребалансом буџета за 2021. годину, поред осталог, предвиђена су средства у висини од 4,2% БДП, као вид подршке привреди и грађанима за лакше превазилажење економских последица пандемије. Акцент је стављен на секторе који су посебно погођени мерама епидемиолошке заштите становништва. Као и у претходном пакету мера, предвиђена су средства подршке становништву, која ће дати додатни стимуланс агрегатној тражњи. Процењени ефекат трећег пакета мера на фискалну позицију земље је 2,3% БДП.

Графикон 10. Производни јаз, циклично прилаг. и структурни фиск. биланс у периоду 2005–2024. год, % БДП\*



\*За период 2021–2024. године приказане су пројектоване вредности

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



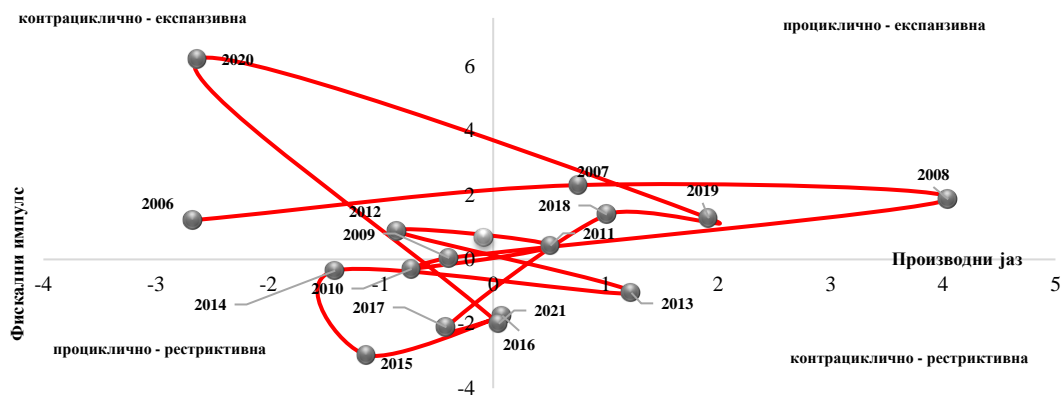
\*За период 2021–2024. године приказане су пројектоване вредности.

Структурна фискална позиција земље није значајно нарушена, због тога што су спроведене мере помоћи привреди из домена фискалне политике временски ограниченог карактера. Ипак, у наредном средњорочном периоду на кретање структурног фискалног резултата ће утицати пренете пореске обавезе из 2020. године у 2021. и 2022. годину. Уплата прихода по основу одлагања пореза и доприноса у 2020. години имаће привремени (неструктурни) ефекат на фискални биланс у 2021. и 2022. години. Услед наведеног, као и по основу значајног повећања расхода за инфраструктуру током 2021. године и касније, долази до привременог, али одрживог, погоршања структурне фискалне позиције. Смањењем обима кризних мера ствара се простор за умерено повећање редовних структурних расхода. Са друге стране, повећање удела јавних инвестиција у БДП, имаће и директан и индиректан утицај на убрзање привредног раста у наредном периоду.

Како је фискални импулс дефинисан као разлика два узастопна циклично прилагођена (примарна) резултата, оцењује се да је фискална политика током 2018. и 2019. године, у условима позитивног производног јаз, имала проциклични карактер. Са друге стране, фискална политика током 2020. године је изразито експанзивно-контрациклична, усмерена на ублажавање негативног економског циклуса. Услед нешто мањег обима пакета мера економске подршке у 2021. години, фискална политика је рестриктивнија него претходне године, а по карактеру неутрална. У периоду од 2022. до 2024. године

рестриктивност и даље постоји услед напуштања кризних мера и смањења примарног фискалног дефицита. И даље је присутан одређени контрациклични карактер, услед постављених циљева уравнотежења и стабилизације јавних финансија, у условима позитивног производног јаза.

Графикон 12. Карактер и ефекти фискалне политике у периоду 2006–2021. године, %



БДП\*

#### 4.5. УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ДУГОМ

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

На крају септембра 2021. године укупно стање јавног дуга општег нивоа државе износило је 3.519,0 млрд динара, односно 57,1% БДП. Од тога се на обавезе централног нивоа државе односило 3.479,2 млрд динара, док се 31,7 млрд динара односило на негарантовани дуг јединица локалне власти и 8,1 млрд динара на негарантовани дуг ЈП Путеви Србије и Коридора Србије. Директне обавезе централног нивоа државе износиле су 3.316,6 млрд динара, а индиректне обавезе централног нивоа власти износиле су 162,6 млрд динара. Унутрашњи јавни дуг централног нивоа власти је износио 1.371,9 млрд динара, а спољни јавни дуг 2.107,3 млрд динара. Према подацима од 30. септембра 2021. године, највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је и даље деноминован у еврима и износи 54,7%. Затим су највише заступљени динар са 29,2 % и амерички долар са 10,4%. Остатак дуга је деноминован у специјалним правима вучења 2,0% и осталим валутама 3,8%. На дан 30. септембра 2021. године највећи део јавног дуга општег нивоа државе Републике Србије је са фиксном каматном стопом 86,9%, док се на јавни дуг са варијабилном каматном стопом односи 13,1% укупног јавног дуга. Међу варијабилним каматним стопама највише су заступљени Euribor и Libor на евро 81,6%, затим каматна стопа за специјална права вучења 12,1%, Libor на долар 2,5%, Velibor 2,3%, док је учешће обавеза са осталим каматним стопама 1,5%.

Фискални оквир у периоду 2022–2024. године: Наставак борбе са пандемијом коронавируса и привредни опоравак обележили су 2021. годину. Нови пакет мера подршке са почетка године помогао је опоравак привреде што се рефлектовало кроз бољу наплату прихода и последично мањи ниво дефицита и јавног на крају године. Глобална пандемија још није завршена. Планирање економске и, посебно, фискалне политике првенствено ће зависити од сузбијања пандемије и њеног окончања. Опште је

опредељење да се у периоду након кризе изазване пандемијом омогући постепено уравнотежење и стабилизација јавних финансија, како би се смањило учешће јавног дуга у БДП и створиле основе за стабилан привредни раст. До тада, потребно је обезбедити простор за правовремену реакцију фискалне политике у случају продубљивања кризе. Циљеви фискалне политике свакако су усмерени са једне стране на одржање фискалне стабилности и смањење учешћа јавног дуга у БДП, а са друге стране на континуитет развојних и социјалних програма.

Имајући у виду пројектовани резултат буџета Републике Србије за период 2022–2024. године, укључујући и обим повлачења кредитних средстава за пројектно финансирање од буџетских корисника, ефекте промене девизног курса динара према еврџу и америчком долару, у основном макроекономском сценарију, стање дуга централног нивоа државе требало би да буде на нивоу од 52,7% БДП на крају 2024. године.

Табела 12. Основна пројекција стања јавног дуга општег нивоа државе до 2024. године

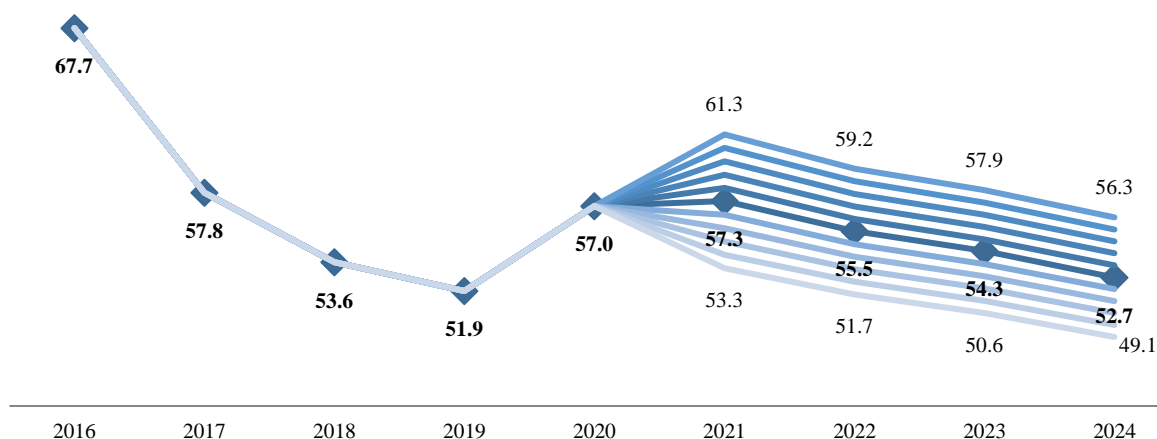
	2021 п	2022 п	2023 п	2024 п
Јавни дуг (централни ниво власти), млрд РСД	3.529,8	3.682,3	3.893,8	4.085,8
Дуг централне државе, у % БДП	57,3%	55,5%	54,3%	52,7%
Негарантовани дуг јединица локалне самоуправе, у % БДП	0,9%	1,0%	1,0%	1,1%
Дуг опште државе, у % БДП	58,2%	56,5%	55,3%	53,8%

Предвиђа се да ће негарантовани дуг локалног нивоа власти бити на нивоу од око 1,1% БДП до краја 2024. На крају 2024. године стање јавног дуга општег нивоа државе требало би да буде на нивоу од 53,8% БДП.

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

Због високог учешћа дуга деноминованог у иностраној валути (70,8%), евидентно је да ће девизни ризик детерминисати понашање ратија јавни дуг/БДП у наредном периоду и битно условљавати успех мера фискалне политике на консолидацији јавних финансија и смањењу учешћа јавног дуга у БДП-у.

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



На графикону је представљено кретање ратија јавног дуга централног нивоа државе и БДП-а у зависности од промене курса динара према одређеној корпи валута. Приказана

је основна пројекција са алтернативним сценаријима у зависности од апрецијације, односно депрецијације курса динара у распону од 10% апрецијације до 10% депрецијације динара у односу на корпу валута. Применом наведених сценарија може се видети да би се рацио за 2024. годину кретао у распону од 49,1% до 56,3%, док би за основни сценарио био на нивоу од 52,7%.

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

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

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

Развој домаћег тржишта државних хартија од вредности од стране Републике Србије потпомогнут је следећим мерама:

Обвезнице Републике Србије укључене су у J.P. Morgan GBI-EM Index што би требало значајно да повећа базу инвеститора и додатно поспеши секундарно трговање, што ће даље допринети смањењу трошкова задуживања путем емисија динарских државних хартија од вредности;

Једнак порески третман домаћих и страних инвеститора установљен крајем 2011. године и кораци ка уклањању свих евентуалних препрека за слободан проток капитала у циљу креирања што веће базе инвеститора и развоја секундарног тржишта хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту,

Изменама и допунама Закона о јавном дугу из децембра 2019. године, омогућено је да клиринг и салдирање државних хартија од вредности емитованих на домаћем тржишту, поред Централног регистара врши и друго страном правно лице које обавља послове клиринга и салдирања.

Clearstream је у октобру 2021. године постао први међународни централни регистар хартија од вредности, који је омогућио страним инвеститорима да, путем посредника – овлашћеног учесника на локалном тржишту, салдирају државне обвезнице деноминоване у динарима (РСД).

Током 2021. и 2022. године активно ће се радити на усаглашавању законске регулативе за повезивање Централног регистра са Euroclear-ом путем I-link платформе. Овај корак би требало да олакша и омогући директан приступ страних инвеститора српском тржишту капитала и допринесе додатном повећању учешћа страних инвеститора и повећању ликвидности на секундарном тржишту државних хартија од вредности.

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

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

У претходној деценији Република Србија суочила се са реализацијом бројних ризика који су угрозили њену фискалну позицију. Финансијска криза и рецесија погоршале су стање јавних финансија, узрокујући високе дефиците и раст јавног дуга. Глобална финансијска криза, као спољни фактор, активирала је и унутрашње ризике, те су отплате по основу гарантованих кредита, извршења судских одлука, решавања питања државних финансијских институција и преузимање обавеза јавних предузећа у јавни дуг, додатно погоршали фискалну позицију. Република Србија је, као и већина земаља у свету, погођена здравственом и економском кризом, која је изазвана пандемијом вируса Ковид-19. Пандемија се може сматрати негативним егзогеним шоком чије се деловање шири кроз економски систем, изазивајући економски пад и рецесију, док је мерење ефеката пандемије изузетно сложено и ствара значајну неизвесност у вези са економским изгледима и пратећим негативним последицама. Република Србија је реаговала снажним интервентним мерама. Донет је комплет свеобухватних пакета економских мера са циљем смањења незапослености и ширења неликвидности предузећа, одржавања инвестиционих улагања, опстанка појединих секторских грана (туризам, пољопривреда, итд.), помоћ одређеним слојевима становништва (пензионери, здравствени радници), као и укупном пунолетном становништву у циљу подизања агрегатне тражње.

Министарство финансија има водећу улогу у управљању фискалним ризицима. Као кључна институција за средњорочно макроекономско и фискално планирање, формулацију и управљање буџетом, Министарство финансија има и водећу улогу у успостављању институционалне и законске структуре, те изградњи капацитета неопходних за управљање фискалним ризицима. Сектор за праћење фискалних ризика, организациона јединица за управљање фискалним ризицима у Министарству финансија, основан је 2019. са циљем да ради на јачању законске регулативе и методолошког оквира, изградњи капацитета, те развијању техничких алата и модела неопходних за праћење и процену фискалних ризика. Намера је да резултат ових активности буде идентификација и процена ризика и предлагање излазних стратегија, као помоћ Влади у очувању стабилности јавних финансија што је кључни циљ фискалне политике и један од основних предуслова за динамичнији привредни раст.

У циљу спровођења наведеног процеса праћења фискалних ризика, припремљена је Јединствена методологија за праћење фискалних ризика у Републици Србији која обухвата четири основне методологије и то:

- 1) Методологију за праћење фискалних ризика који произлазе из пословања јавних предузећа;
- 2) Методологију за праћење фискалних ризика по буџет Републике Србије који произлазе из вршења надлежности јединица локалне самоуправе;



- 3) Методологију за праћење фискалних ризика по основу судских поступака;
- 4) Методологију за праћење фискалних ризика који се јављају као последица елементарних непогода.

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

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

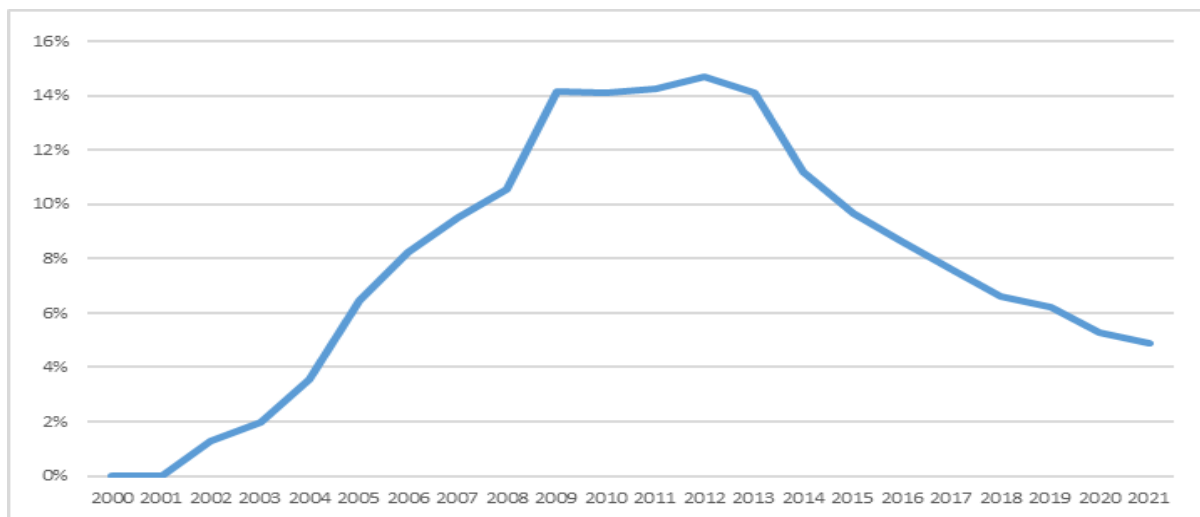
- Ограничавање издавања нових гаранција: Изменама Закона о јавном дугу забрањено је издавање нових гаранција за кредите за потребе ликвидности. Изменама Закона о Фонду за развој Републике Србије онемогућено је даље давање контрагаранција за гаранције издате од стране Фонда за развој Републике Србије.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

Гаранције издате од стране државе утичу на висину јавног дуга, али и на висину дефицита, уколико отплату по кредиту уместо првобитног дужника преузме држава. Издате гаранције су према дефиницији одређеној Законом о јавном дугу<sup>8</sup> део индиректних обавеза и у укупном износу се укључују у јавни дуг<sup>9</sup>. Ограничења постављена на издавање нових гаранција дала су резултате те се учешће индиректних обавеза у укупном јавном дугу смањује. Индиректне обавезе (издате гаранције од стране Републике Србије) су учествовале са 5,3% у укупном јавном дугу, према националној методологији, на крају 2020. године. Учешће ових обавеза у јавном дугу је на приближно истом нивоу и у текућој години, те на крају јуна 2021. године оне чине 4,9% укупног јавног дуга. Највеће учешће ових обавеза у јавном дугу, нешто изнад 14% у просеку забележено је између 2009. и 2013. године.

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

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

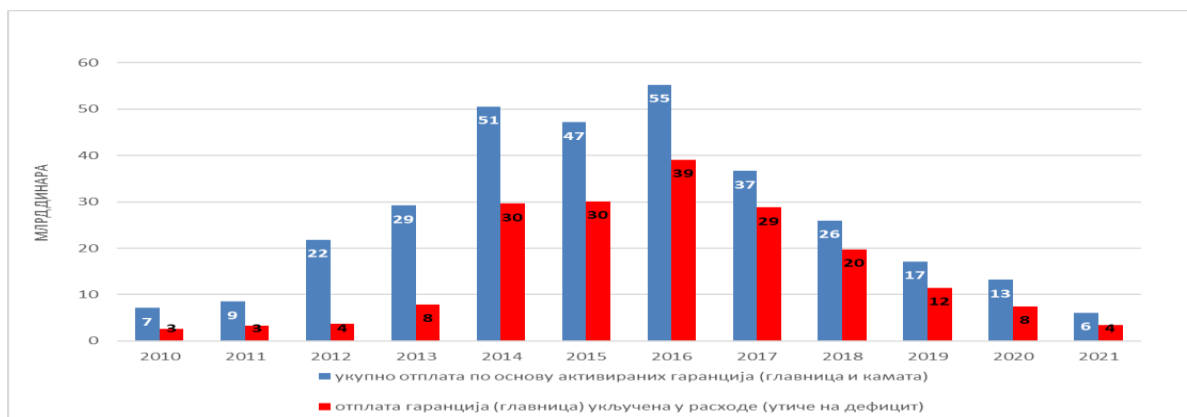
<sup>9</sup> Дефиниција дуга, према критеријумима из Мастрихта, између осталог, различито третира издате гаранције, у односу на дефиницију јавног дуга према домаћем законодавству. У јавни дуг (дуг опште државе) улазе, према критеријумима из Мастрихта, само активирани гаранције. Домаће законодавство,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



На крају 2020. године стање дуга по основу издатих гаранција износило је 1,423 млрд евра, односно 3,1% БДП. Стање дуга по овом основу смањено је за близу 65 милиона евра у односу на крај 2019. године. До јуна текуће године стање дуга по гаранцијама смањено је за 22,3 милиона евра, у односу на крај 2020. године и износи 1,4 млрд евра на дан 30.06.2021. године.

Укупна отплата главнице по основу гарантованих кредита у 2020. години износила је 11,4 млрд динара, од чега 7,5 млрд утиче на дефицит. Рачуноводствена методологија, до 2014. године, није у расходе укључивала отплате по основу гаранција<sup>10</sup>. Од 2014. године део ових расхода је укључен у расходе буџета<sup>11</sup>. Независно од буџетског и рачуноводственог приказа, дуг који уместо главног дужника плаћа држава повећава укупне потребе за задуживањем.

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



План отплате по основу гаранција (укупно главница и камата) у ребалансу буџета за 2021. годину износи 14,3 млрд динара, од чега се у расходе који утичу на резултат укључује 3,52 млрд динара за отплату главнице по гаранцијама. Ребалансом буџета за 2021. годину планирано је издавање гаранција највише до 133,6 млрд динара и то за кредите намењене реализацији инфраструктурних пројеката. У наредним годинама није

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

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

планиран значајнији раст ове категорије расхода. Учешће ових расхода у БДП креће се у просеку око 0,2% БДП у средњем року.

Пословање јавних предузећа представља значајан извор фискалних ризика, како на страни буџетских прихода, тако и на страни расхода будући да је држава као оснивач и њихов једини власник крајње одговорна за пословање и представља последње уточиште у случају великвидности. Постоји неколико канала кроз које се могу материјализовати фискални ризици који су повезани са пословањем јавних предузећа, који укључују државне гаранције дате за кредите јавних предузећа, субвенције, неодговарајуће пословно планирање, традиционално управљање које не одговара потребама тржишта итд. Одрживост, ефикасност и профитабилност јавних предузећа утичу на приходе буџета, односно на износ добити коју уплаћују у буџет. Квалитет производа и услуга које обезбеђују јавна предузећа утичу на ефикасност и профитабилност приватног сектора и у крајњој инстанци на ниво пореза које уплаћују у буџет.

Јавна предузећа се оснивају као друштва за обављање делатности од општег интереса. Њихов рад уређен је Законом о јавним предузећима, који је усвојен у фебруару 2016. године, као и подсекторским законима који дефинишу специфична подручја која нису обухваћена Законом о јавним предузећима (Закон о енергетици, Закон о привредним друштвима и др). Она запошљавају око 81 хиљада људи чија је укупна имовина на крају 2020. године износила 2.654 млрд динара, док је као крајњи резултат остварен нето резултат у износу од 15,2 млрд динара.

У 2020. години субвенције су, изражене у проценту укупних прихода, на вишем нивоу у односу на претходну годину и чине 12,4% укупних прихода јавних предузећа. Одређене субвенције имају капитални карактер као што су субвенције за ЈП „Путеви Србије”, које су намењене реконструкцији путне инфраструктуре.

### Резултати пословања јавних предузећа у другом кварталу 2021. године

Укупан нето резултат утврђен у првој половини 2021. године је добит у износу од 14,7 млрд динара. Резултат текуће године је прецењен за трошкове амортизације ЈП „Путеви Србије”, јер предузеће ове трошкове књижи тек на крају године у целокупном износу за дату годину.

Табела 13. Главни финансијски показатељи пословања јавних предузећа, млрд дин.

Опис	2019	2020
Укупна имовина	2.854	2.628
Сопствени капитал	1.751	1.587
Укупни приходи	524,3	532,7
Нето добитак	-18,1	16,4
Субвенције	33,4	66,5
Субвенције, без ЈП „Путеви Србије”	24,3	39,6

Извор: Финансијски извештаји за 2019. и 2020. годину

У првој половини текуће године добит је остварило 22 предузећа у укупном износу од 18,5 млрд динара, то је више у односу на планирано (9,8 млрд динара). Највећи утицај на позитиван нето резултат у посматраном периоду има ЈП „ЕПС”, које је остварило нето добит у износу од 11,2 млрд динара.

У циљу умањења фискалних ризика повезаних са пословањем јавних предузећа у току су процеси реструктурирања највећих јавних предузећа (групе предузећа које се баве железничким саобраћајем – „Железнице Србије” а.д, „Инфраструктура железнице Србије” а.д, „Србија Воз” а.д, „Србија Карго” а.д, ЈП ЕПС и ЈП „Србијагас”). Целокупан процес се спроводи у сарадњи за водећим светским финансијским институцијама – ММФ, Светском банком и Европском банком за обнову и развој (у даљем тексту: ЕБРД),

како би се ова предузећа поставила на здраве основе и почела да функционишу по тржишном принципу, те умањили потенцијални фискални трошкови који могу проистећи из њиховог пословања. Поред тога, започет је процес спровођења Акционог плана за спровођење Стратегије државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период од 2021. до 2027. године, у периоду од 2021. до 2023. године, којим је, између осталог, предвиђена свеобухватна корпоратизација јавних предузећа.

Уплата добити од стране јавних предузећа и дивиденди друштава капитала у којима држава има власништво представљају значајан део непореских прихода. Обавеза за јавна предузећа да уплате најмање 50% добити остварене у претходној години прописана је и Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину.

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

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

- Банке Поштанска штедионица а.д. Београд (71,04%),
- Српске банке а.д. Београд (76,69%).

Уз подршку Светске банке наставиће се са спровођењем стратегије за Банку Поштанска штедионица са нагласком на преусмеравање пословања са становништвом, предузетницима, микропредузећима и малим предузећима; побољшање интерне организације банке, корпоративног управљања и управљања ризиком; јачање ИТ инфраструктуре, као и план пословања за период 2021–2025. године. Што се тиче Српске банке, у складу са Владином стратегијом за државне банке, формирана је Стручна радна група за трансформацију исте у специјализовану финансијску институцију за пружање свих врста финансијских услуга и подршке наменској индустрији Републике Србије дана 21. јануара 2019. године и почела је са формалним радом у марту 2019. године када је одржана конститутивна седница.

Комерцијална банка. Дана 26. фебруара 2020. године закључен је Уговор о купопродаји 83,23% обичних акција Комерцијалне банке а.д. Београд између Републике Србије и Nove Ljubljanske banke d.d. Ljubljana. Завршетак трансакције (пренос власништва и исплата купопродајне цене) реализован је 30. децембра 2020. године.

Реформа прописа који уређују српски финансијски систем<sup>12</sup> спроведена је фебруара 2015. године. Једна од карактеристика те реформе јесте и пренос надлежности праћења резултата пословања и рада органа управљања у банкама, друштвима за осигурање и другим финансијским институцијама чији је акционар Република Србија, као и организовање и спровођење поступка продаје акција у њима, са АОД на Министарство финансија, почев од 1. априла 2015. године. Реформом прописа је у домаћу регулативу транспонована и Директива о реструктурирању банака (*Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD*) и функција реструктурирања банака поверена је НБС. У децембру 2016. године усвојен је сет прописа којима се у домаћи регулаторни оквир имплементирају Базел III стандарди, чиме је постигнут значајан степен усклађености

<sup>12</sup> Народна скупштина усвојила је измене и допуне Закона о НБС и Закона о банкама, као и нови Закон о АОД, Закон о осигурању депозита, Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање. Са изменом сета финансијских закона, наметнуло се и усвајање допуне Закона о министарствима.

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

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

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

Осигурање депозита је механизам који доприноси очувању финансијске стабилности и обезбеђује заштиту депонената. Систем осигурања депозита обезбеђује да се сваком заштићеном депоненту<sup>13</sup> исплати целокупан износ улога у свакој банци до осигураног износа од 50.000 евра у случају стечаја или ликвидације банке. Осигурање депозита регулисано је Законом о осигурању депозита. Гаранција исплате осигураних депозита од стране државе, било директно средствима из буџета, или индиректно издавањем гаранција за задуживање АОД, извор је фискалних ризика и могућих фискалних трошкова. Међутим, захваљујући постигнутој стабилности банкарског сектора, од 2015. године није било потребе за коришћењем средстава фонда за осигурање депозита, нити државе по основу исплата осигураних износа депозита.

Остварени резултати банкарског сектора Републике Србије на крају 2019. и 2020. године приказују опадајућу профитабилност банака. Банкарски сектор Републике Србије је у 2020. години пословао профитабилно, са нето добитком пре опорезивања у износу од 46,1 милијарди динара, што је за 32 % мање од резултата оствареног на крају 2019. године када је нето добитак пре опорезивања износио 67,7 милијарди динара. Банкарски сектор Републике Србије адекватно је капитализован како са становишта оствареног нивоа показатеља адекватности капитала тако и са становишта структуре регулаторног капитала. На крају 2020. године, просечна вредност показатеља адекватности капитала на нивоу банкарског сектора Републике Србије износила је 22,42% (22,3% у марту 2021. године), што је значајно изнад прописаног регулаторног минимума од 8% и више него

---

<sup>13</sup> Заштићени депоненти су: физичка лица, предузетници, микро, мала и средња правна лица, након искључења предвиђеним Законом о осигурању депозита.

довољно за покриће свих ризика којима је сектор изложен, што потврђују и макропруденцијални стрес тестови које НБС редовно спроводи.

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

Једна од мера јесте била и доношење Закона о утврђивању гарантне шеме (донет у децембру 2020) као мера подршке привреди за ублажавање последица пандемије болести Ковид-19 изазване вирусом Ковид-19. Република Србија је препознала потребу за одобравањем додатних 500 милиона евра помоћи, у циљу одржавања ликвидности чиме ће укупан износ средстава пласираних путем I гарантне шеме достићи износ од 2,5 милијарде евра. Уговор о гаранцији Републике Србије до сада су потписале 24 банке, којима је пласирано предвиђених 2,5 милијарди евра, док су саме Банке пласирале клијентима око 2,1 милијарди евра.

Постоје значајни фискални ризици по основу судских одлука, домаћих и међународних судова, казни и накнада штете од стране државних органа. Република Србија је по основу судских одлука у периоду 2009–2018. године из буџета платила 80,5 млрд динара. У 2019. години по основу судских одлука плаћено је 17,6 млрд динара из буџета Републике Србије. У току 2020. године по основу судских одлука плаћено је 22,9 млрд динара, док је за првих осам месеци 2021. године плаћено из буџета по основу судских спорова 8,5 млрд динара. Одлука Европског суда за људска права обавезала је Републику Србију да исплати јавни дуг по основу неисплаћене девизне штедне коју су држављани бивших република СФРЈ и држављани Републике Србије положили код банака са седиштем на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ. Такође, потенцијалне обавезе могу проистећи и из одлука Уставног суда по основу поднетих уставних жалби и одлука Европског суда за људска права по поднетим представкама радника некадашњих друштвених предузећа (неисплаћене зараде, доприноси за обавезно социјално осигурање, затезне камате, трошкови поступка, потраживања по основу комерцијалних трансакција).

Стално присутан ризик од елементарних непогода и природних катастрофа обавезује улагање у програме превенције како би се умањили потенцијални фискални трошкови за отклањање штета насталих по том основу. Под превенцијом се мисли на укључивање ширег спектра финансијских инструмената (као што су резервни фондови, потенцијалне кредитне линије, а нарочито осигурање) који треба да буду на располагању држави. Република Србија се у 2014. суочила са катастрофалним последицама поплава, чија је укупна штета (са губицима) процењена на више од 1,7 млрд евра. Влада је у децембру 2014. усвојила Национални програм за управљање ризицима од елементарних непогода, који ће бити реализован у сарадњи са Светском банком, Уједињеним нацијама и ЕУ. У оквиру Националног програма, новембра 2018. године је донет још један кровни закон који се бави проблематиком елементарних непогода и катастрофа, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Република Србија је у 2019. години платила из буџета 4,22 млрд динара за накнаде штете за повреде или штете настале услед елементарних непогода или других природних узрока. У току 2020. године за ову намену издвојено је 2,8 млрд динара, док је за првих осам месеци 2021. године износ потрошен на ове намене 247,4 милиона динара.

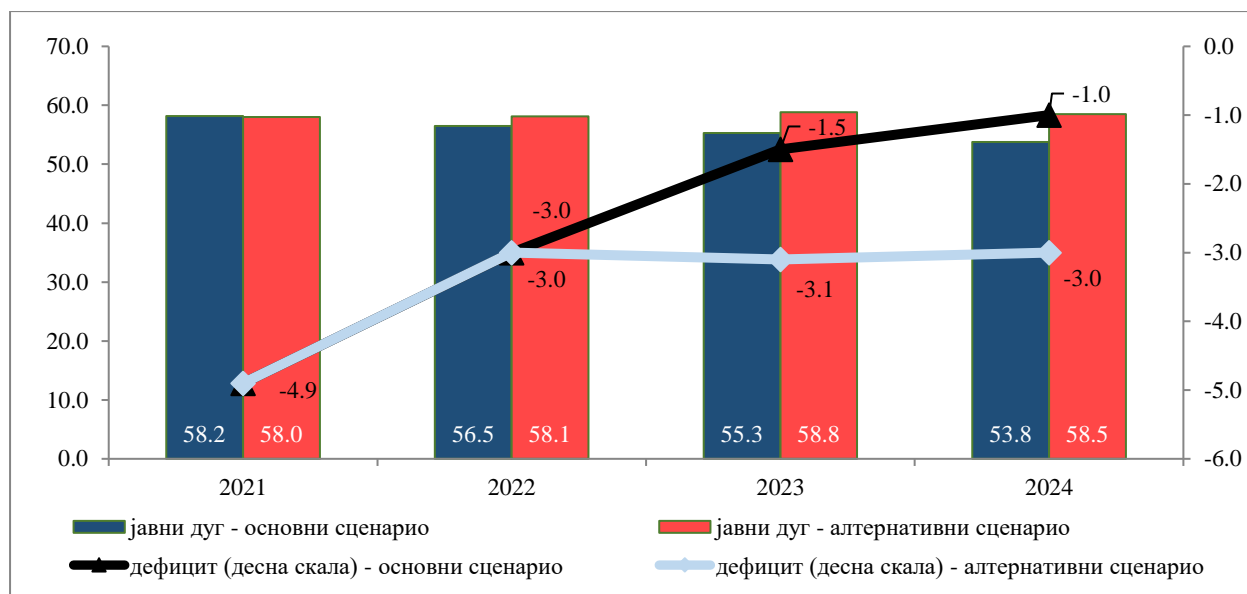
Како је раније наведено, усвојена је Јединствена методологије за праћење фискалних ризика у Републици Србији, у оквиру које су и Методологија за праћење фискалних

ризика који се јављају као последица елементарних непогода и Методологија за праћење фискалних ризика по основу судских поступака.

### Алтернативни сценарио фискалних кретања у периоду 2021–2024. године

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

Графикон 16. Основни и алтернативни сценарио фискалних кретања у периоду 2021–2024. године



Спорији раст привредне активности утицао би пре свега ба приходну страну буџета, преваходно на на приходе по основу рада и порезе на потрошњу. Значајно успоравање средњорочне путање раста БДП довела би до вишег нивоа дефицита и јавног дуга, у односу на основни сценарио. Ниво дефицита би се стабилизовао на око 3% БДП, а самим тим и ниво јавног дуга, између 58 и 59% БДП. Претпоставка у овом сценарију је да би политика кретања плата и пензија, као и номинални износи предвиђени за капиталне инвестиције, били исти као у основном сценарију.

### Поређење са претходним програмом

Средњорочни фискални оквир значајно је промењен у односу на прошлогодишњи документ<sup>14</sup> с обзиром на негативне ефекте пандемије на економска кретања. Раст прихода, расхода и дефицита су основне разлике у односу на претходни документ. У 2021. години највећи утицај на ревизију фискалног оквира имао је нови пакет мера подршке привреди и становништву, који је реализован значајним повећањем расхода, пре свега улагањем у здравствени систем, а затим повећањем субвенција и других фискалних стимуланса у циљу ублажавања ефеката кризе. Осим тога, изменама републичког буџета је предвиђено и значајно увећање капиталних издатака. У наредном периоду расходи ће се постепено смањивати у смислу учешћа у БДП, с тим да, док год траје неизвесност везана за пандемију, биће вођена нешто експанзивнија фискална политика. План снижавања дефицита је померен за једну годину, тако да је спуштање на ниво од 1% БДП предвиђено за 2024. годину уместо за 2023. годину како је било предвиђено прошлогодишњим документом. Планирани дефицити омогућавају

<sup>14</sup> Програм економских реформи за период од 2021. до 2023. године.

смањивање учешћа јавног дуга у БДП, а у дугорочном периоду планира се враћање на ниске нивое дефицита.

Табела 14. Поређење фискалних показатеља два програма, у % БДП

	2020	2021	2022	2023	2024
Програм економских реформи 2021–2023 <sup>15</sup>					
Приходи	40,4	39,3	39,1	38,0	–
Расходи	49,3	42,2	40,7	39,0	–
Резултат	-8,9	-2,9	-1,6	-1,0	–
Програм економских реформи 2022–2024					
Приходи	41,0	43,5	42,2	41,4	41,1
Расходи	49,0	48,4	45,3	42,9	42,1
Резултат	-8,0	-4,9	-3,0	-1,5	-1,0
Разлика					
Приходи	0,6	4,2	3,1	1,4	–
Расходи	-0,3	6,2	4,5	1,9	–
Резултат	0,9	-2,0	-1,4	-0,5	–

Извор: Министарство финансија

#### 4.7. КВАЛИТЕТ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

У тренутку писања овог документа Република Србија се и даље налази у неизвесним условима проузрокованим пандемијом Ковид-19, спроводећи трећи пакет мера подршке привреди и становништву, уз истовремену борбу за здравље и животе својих грађана, новоизграђене болничке капацитете и фабрике вакцина и обезбеђене довољне количине вакцина за све грађане, што би у догледно време требало да обезбеди повратак државе и друштва у нормалне токове. Након што је почетком године успешно окончан аранжман с ММФ – Република Србија је у јуну са овом институцијом склопила нови аранжман саветодавног карактера. Нови програм сарадње - Инструмент за координацију политика (*Policy Coordination Instrument – PCI*) трајаће од јуна 2021. до краја 2023. године, односно 30 месеци.

Нови аранжман наставља да пружа подршку очувању макроекономске и фискалне стабилности, јачању финансијског сектора, уз даљи процес динаризиције и развој тржишта капитала, што би требало да, заједно са институционалним и структурним реформама, обезбеди високе стопе зеленог, инклузивног и одрживог раста у средњем року.

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

2016. године усвојен је Закон о систему плата у јавном сектору, а затим су усвојена и одговарајућа подзаконска акта, којима се на систематичан и транспарентан начин уређује ова област, с циљем да се у наредном периоду у целом јавном сектору обезбеди једнак ниво плата за исту врсту посла.

Постојећи систем запошљавања, којим руководи Владина Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава наставиће да функционише у прелазном периоду до 2023. године, односно све

<sup>15</sup> Износи су прерачунати на основу ревизије података серије БДП.



док нови систем не буде у потпуности оперативан. Крајем прошле године усвојене су измене Закона о буџетском систему како би било омогућено да у прелазном периоду институције могу да ангажују нова лица до нивоа од 70% оних који напуштају институцију или одлазе у пензију, док је дозвола Комисије потребна уколико број новозапослених пређе 70%. Смисао ове мере је да се обезбеди већа флексибилност у запошљавању на нивоу самих институција, у складу с њиховим потребама за новим кадровима. Такође, постављен је и лимит од 1% за повећање укупног броја запослених на неодређено време у односу на ниво с краја 2020. године. У току је и израда електронског регистра запослених у јавном сектору „Искра”, који би требало да буде имплементиран до краја 2023. године, а пилот пројекат који обухвата запослене у Министарству финансија је већ оперативан. Суштина овог система је боље планирање, извршење и контрола расхода за плате запослених, већа транспарентност и боље управљање људским ресурсима.

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

Статус предузећа из портфолија бивше Агенције за приватизацију решава се кроз поступак стечаја или приватизације. До октобра 2021. године проглашен је стечај за више од 310 предузећа, док је 68 приватизовано од краја 2014. године. Око 36.000 запослених из 357 предузећа прихватило је социјални програм. Интензивно се ради на проналажењу решења за још 76 предузећа са готово 28.000 запослених.

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

За предузећа која чине стратешке компаније из портфолија бивше Агенције за приватизацију, решење се налази или кроз приватизационе тендере, или кроз стечај. За саобраћајно предузеће „Ласта” АД Београд изабран је приватизациони саветник још 2019. године, приводи се крају поступак процене капитала и постоје заинтересована лица за приватизацију. Уз подршку Светске банке дефинисан је акциони план за ЈП ПЕУ „Ресавица”, чије спровођење укључује проналажење решења за затварање економски неодрживих рудника и план рационализације, уз могућност добровољног одласка уз обезбеђена средства за социјални програм и средства за подршку пословању како не би дошло до гомилања доцњи у плаћањима, нарочито према ЈП ЕПС. На јавни позив за избор стратешког инвеститора за ХИП – Петрохемија пристигла је једна пријава, коју је доставила компанија НИС. Предмет јавног позива био је избор стратешког инвеститора који новчаном докапитализацијом субјекта приватизације у износу од 150 милиона евра постаје власник највише 90 одсто удела. Уколико понуда буде прихваћена приватизација се очекује до краја године. За ХИП Азотара је у септембру 2018. године проглашен стечај, а након неколико неуспелих лицитација компанија је у мају ове године продата компанији Промист д.о.о. док се за МСК Кикинда решење тражи у налажењу стратешких партнера или инвеститора.

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

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

Област управљања јавним финансијама којој је озбиљно посвећена пажња и на чијем се унапређењу ради је управљање јавним инвестицијама. Јачањем оквира управљања јавним инвестицијама интензивирају се нови инфраструктурни пројекти и подиже квалитет постојеће инфраструктуре. У априлу 2018. године усвојен је Закон о планском систему Републике Србије, којим је успостављен национални оквир за планирање и којим су дефинисани План развоја и Инвестициони план. Систем управљања јавним инвестицијама, који се развија уз помоћ Светске банке, укључује интегрисану базу података о инвестиционим пројектима, која је тренутно у развоју и успостављену јединствену листу приоритетних пројеката (*Single Project Pipeline*), како би систем почео с функционисањем почетком идуће године, а до краја године постао потпуно функционалан.

Јавно-приватна партнерства (*Public-Private Partnerships – PPP*), као специфичан вид сарадње државе и приватног сектора захтевају посебну пажњу и опрез, стога ће Министарство финансија убудуће вршити процену свих предлога с гледишта анализе трошкова и користи и поделе ризика.

Нови Акциони план трансформације Пореске управе за период 2021–2025. године усвојен у мају 2021. године, дефинише стратешке смернице и временске рокове у којим ће бити спроведене активности потребне за стварање модерне пореске администрације, која ће, уз коришћење савремених електронских процеса пружити бољу и свеобухватнију услугу пореским обвезницима и бољу контролу и наплату прихода, односно поспешити борбу против сиве економије, заједно са реформом и модернизацијом инспекцијског надзора. Спроведено је организационо раздвајање основних активности од оних које се сматрају споредним, с тим да се основне активности сад обављају у мањем броју организационих јединица, односно извршена је њихова консолидација. Анализа пословних процеса и потребних ресурса, омогућиће развијање адекватне организационе структуре и менаџмента, унапређење управљања пројектима и дизајн адекватне структуре запослених. Следећа фаза реформи је усмерена на информационе системе. Уводи се нови модел фискализације (е-фискализација), који ће омогућити контролу у реалном времену, смањити трошкове, повећати ефикасност и створити боље пословно окружење. У новембру почиње процес преласка на нови систем, а прелазни период ће трајати до краја априла следеће године. Држава ће овај процес потпомоћи директним субвенцијама пореским обвезницима за набавку нових фискалних уређаја у износу од 100 евра за сваку локацију и додатних 100 евра за сваки уређај, за које су пријаве већ почеле и трајаће до краја 2022. године. Наставља се спровођење мера које за циљ имају смањење просечног времена за повраћај ПДВ, односно поштовање прописаних рокова, уз примену начела опрезности, како би се могућности превара свеле на минимум, а обвезницима с ниским ризиком повраћаји били исплаћени што раније. Центар за велике пореске обвезнике (ЦВПО) ће проширити свој делокруг, односно биће повећан број субјеката који своје пореске обавезе измирују преко овог система, а истовремено се ради и на јачању капацитета ове веома значајне организационе јединице у оквиру Пореске управе. Усвајањем Закона о утврђивању

порекала имовине и посебном порезу и образовањем посебне организационе јединице Пореске управе, створили су се услови за унакрсну анализу имовине и прихода лица, како би се истражили случајеви неоснованог обогаћења и утврдиле обавезе по основу посебног пореза. Пореска управа је имала значајну улогу у спровођењу дела мера које су предузете као одговор на кризу изазвану Ковид-19: одлагање плаћања пореза на зараде и доприносе и њихово плаћање на 24 рате, почевши од јануара ове године, одлагање плаћања аконтације пореза на добит правних лица за други квартал 2020. године, тромесечни мораторијум на принудну наплату и смањење камате на порески дуг.

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

Како би се обезбедила стабилност и одрживост јавних финансија на дужи рок потребан је функционалан систем фискалних правила. Тренутно важећа фискална правила су уведена још 2010. године, али нису помогла у заустављању раста дефицита и јавног дуга. Због пандемије је одложено доношење новог сета фискалних правила. Од 2020. године поново је уведена индексација пензија, где се пензије усклађују коришћењем „швајцарске формуле”, уз поштовање лимита од 11% БДП за укупне расходе за пензије. Током идуће године очекује се усвајање фискалног правила које дефинише ниво дефицита и којим се обезбеђује да ниво јавног дуга буде постављен на силазну путању. Приликом дефинисања новог сета фискалних правила, осим Министарства финансија, активно учешће имаће ММФ и Фискални савет.

Информациони систем извршења буџета – ИСИБ, је део система управљања јавним финансијама који обухвата процесе и поступке који се спроводе електронском комуникацијом са Управом за трезор у саставу Министарства финансија. Развој овог система ће омогућити укључивање свих индиректних корисника централног нивоа власти. У систем су укључени директни корисници јавних средстава, правосудни органи и индиректни корисници Министарства културе и информисања, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Управе за извршење кривичних санкција, који нису били део претходног система (ФМИС), којег је ИСИБ заменио почетком 2018. године. Ван система се налазе индиректни корисници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, чије се укључивање очекује у наредном периоду. Систем је оспособљен да убудуће омогући интеграцију нових корисника.

Побољшање квалитета и транспарентности националне статистике се врши кроз унапређење свеобухватне, правовремене и аутоматске размене података између надлежних институција. У априлу 2018. године објављена је листа институција које чине сектор опште државе, као и остале секторе, у складу са Европским системом рачуна (ESA) 2010 и GFSM 2014, на основу чега је РЗС (у сарадњи са Министарством финансија и НБС) почео с достављањем података у Проширени општи систем дисеминације података (e-GDDS). Ови подаци се објављују у складу са методологијом GFSM 2014. Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције Министарства финансија у сарадњи са ММФ је први покренуо поступак конверзије података о јавним финансијама из националне методологије у методологију GFSM 2014 и израду консолидованих извештаја за ниво опште државе и по нивоима власти и њихово публикавање преко националне странице сумарних података (National Summary Data Page – NSDP), која је доступна на веб-сајту РЗС, као и у билтену ММФ о стандардима дисеминације (Dissemination Standards Bulletin Board – DSBB).

## 5. СТРУКТУРНЕ РЕФОРМЕ У ПЕРИОДУ 2022-2024.

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

**Кључни изазов број 1: Повећање запослености, посебно младих, и усклађивање квалификација са потребама тржишта рада**

Утицај пандемије Ковид-19 на тржиште рада Србије још увек није знатније видљив узимајући у обзир расположиве податке из Анкете о радној снази (АРС) у Q1 2021. године<sup>16</sup>. Стопа запослености (15+) која износи **46,3%** у Q1 2021. (ЕУ-27: 52,1% за становништво 15+, Q1 2021, Eurostat) бележи **смањење од 0,4 п.п.** у односу на исти квартал претходне године (ревидирани подаци<sup>17</sup>), док **број запослених износи 2,72 милиона** (смањење од 37,8 хиљада међугодишње). **Значајније осцилације у показатељима запослености спречене су сетом мера Владе РС за очување ликвидности привредних субјеката и одржање привредне активности и запослености**, укључујући субвенције плата за све секторе.

**Разлика у стопама запослености мушкараца и жена је висока и износи 14,4 п.п.** у корист мушкараца у Q1 2021. (53,8% мушкарци и 39,4% жене) (ЕУ-27: разлика 11,7 п.п. - 58,1% и 46,4% респективно, Q1 2021, Eurostat). Жене старије од 50 година које остају без посла су обесхрабрене у покушају да се поново запосле, док су младе жене на тржишту рада често суочене са проблемом усклађивања радног и породичног живота.

**Стопа незапослености (15-74) износи 12,8% у Q1 2021.** (ЕУ-27: 7,8% за становништво 15-74, Q1 2021, Eurostat) што представља **раст од 2,3 п.п.** у односу на исти квартал претходне године (ревидирани подаци), док је **број незапослених 399,4 хиљаде** (повећање од 75,4 хиљаде међугодишње). Пандемија вируса корона допринела је повећању незапослености односно до пораста броја незапослених дошло је услед „враћања“ лица из контингента неактивних (појединци нису могли да траже посао или нису били у могућности да почну да раде због мера спречавања ширења вируса корона) у контингент незапослених (тренд започет у Q3 2020.) и, мањим делом, услед смањења запослености.

**Положај младих (15-24) на тржишту рада у Србији неповољнији је у односу на општу популацију (15 и више година), али и у односу на положај младих у ЕУ.** Учешће младих у радној снази веома је ниско по европским стандардима - стопа активности младих (15-24) износи 31,9% у Q1 2021. што је за 5,7 п.п. ниже у односу на просек у ЕУ (ЕУ-27: 37,6%, Q1 2021, Eurostat). Стопа запослености младих (15-24) је 21,6% у Q1 2021. што је за 9 п.п. ниже у односу на просек у ЕУ (ЕУ-27: 30,6%, Q1 2021, Eurostat). **Један од највећих изазова за младе у Србији који желе да се осамостале јесте како пронаћи и задржати стабилан посао.** Са тешкоћама проналажења првог запослења суочавају се млади и са средњим и са високим образовањем. **Период транзиције из света образовања до проналажења првог запослења у Србији износи скоро две године (23,4 месеца) према истраживању Међународне организације рада**<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Извор: РЗС, Анкета о радној снази (АРС) - од 2021. године спроводи се према новој методологији, на основу и у складу са Уредбом Европског парламента и Савета. Кључна новина у новој методологији АРС је да се из контингента запослених искључују она лица која производе пољопривредну робу и услуге намењене личној потрошњи, тј. без пласмана производа на тржиште. Нова дефиниција запослености довела је до смањења броја запослених, који су се прелили највећим делом у контингент становништва ван радне снаге, а мањим делом у контингент незапослених (поређење броја запослених по новој и старој методологији, Q4 2020. године – редовно и пилот-истраживање). <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202122002.pdf>

<sup>17</sup> Због промене методологије, подаци из АРС Q1 2021. нису упоредиви са подацима пре 2021. године. Како би се обезбедила упоредивост основних показатеља за период пре 2021. године РЗС је извршио ревизију најважнијих индикатора. С обзиром на то да ревизија података уназад обухвата само основне индикаторе и да је скуп прикупљених података из пилот истраживања ограниченог обима, изостаје могућност дубље и прецизније структурне анализе промена на тржишту рада.

<sup>18</sup> Извор: „Транзиција на тржиште рада младих жена и мушкараца у Србији” (2016) [https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/work-for-youth/publications/national-reports/WCMS\\_488799/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/work-for-youth/publications/national-reports/WCMS_488799/lang--en/index.htm)

што је много дуже од 6,5 месеци (Eurostat, 2009), што је просечно време за које млада особа нађе први посао након завршетка образовања у ЕУ. Поред тога што нису запослени, значајан број младих истовремено је и ван процеса образовања и обуке - у Србији *NEET*<sup>19</sup> стопа младих (15-24) износи 17,7% у Q1 2021. што је више од просека у ЕУ (ЕУ-27: 11,1%, 2020, Eurostat). Стопа незапослености младих (15–24), која износи 32,2% у Q1 2021. године, је показатељ по коме се млади у Србији налазе у најнеповољнијем положају у односу на младе у ЕУ, односно ова стопа је виша за 13,5 п.п. од стопе незапослености младих у ЕУ (ЕУ-27: 18,7%, Q1 2021, Eurostat).

Имајући у виду све ове податке, **потребно је појачати политику запошљавања младих односно радити на постепеном увођењу Гаранције за младе**<sup>20</sup> у сарадњи са свим релевантним министарствима, социјалним партнерима и осталим заинтересованим странама, у складу са потврђеном Декларацијом Западног Балкана о одрживој интеграцији младих на тржиште рада<sup>21</sup>.

Како би се остварио континуитет у спровођењу политике запошљавања, али и даљи развој у складу са потребама националног тржишта рада и наставак усаглашавања са стандардима у овој области који важе за државе чланице Европске уније, донета је *Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године*<sup>22</sup> и *Акциони план за период од 2021. до 2023. године*<sup>23</sup> за њено спровођење. Општи циљ Стратегије запошљавања је успостављање стабилног и одрживог раста запослености заснованог на знању и достојанственом раду. Предвиђене су међусекторске мере које ће се реализовати у сарадњи са секторима образовања, привреде, финансија и социјалне заштите, док се са јединицама локалне самоуправе планира даљи развој локалне политике запошљавања. Ове међусекторске мере су усмерене на **унапређење понуде рада и тражње за радом** и треба да доведу до раста квалитетне запослености. Ради унапређења положаја незапослених лица на тржишту рада, мере предвиђене у Стратегији запошљавања односе се на реализацију мера активне политике запошљавања (АПЗ), на унапређење њиховог спровођења, на креирање нових мера АПЗ, као и на унапређење праћења стања и кретања на тржишту рада и исхода и утицаја мера АПЗ. Посебне мере предвиђене су за **унапређење положаја жена, младих, особа са инвалидитетом, корисника новчане социјалне помоћи**, као и **Рома и Ромкиња**, имајући у виду њихову заступљеност и друге карактеристике које указују на неповољан положај на тржишту рада, али ће фокус бити и на другим рањивим категоријама незапослених који без додатне и интензивне подршке у тражењу посла не могу самостално да поправе свој положај на тржишту рада.

**Издавања за активну политику запошљавања, иако недовољна за већи обухват незапослених лица, се последњих година повећавају.** За реализацију планираних мера активне политике запошљавања обезбеђено је 43,3 милиона евра (5,2 милијарде динара<sup>24</sup>) у 2021. години, што је повећање од 40% у односу на 2020. годину (3,7 милијарди динара или 30,8 милиона евра) које је условљено увођењем Програма за подстицање запошљавања младих „Моја прва плата“.

**Ученици не располажу практичним и примењивим знањима и вештинама потребним за рад у реалном радном окружењу по завршетку средње стручне школе.**

<sup>19</sup> NEET - Youth not in employment, education or training (млади који нису запослени, нису у процесу образовања, нити су на обуци)

<sup>20</sup> Програм Гаранција за младе који се спроводи у државама чланицама ЕУ, пример је интервенције у оквиру које се младима који су неактивни и незапослени приступа кроз сарадњу различитих сектора и социјалних партнера, укључујући и организације цивилног друштва, а у циљу дугорочно одрживе интеграције на тржиште рада.

<sup>21</sup> Декларација је потврђена за Другом министарском састанку ЕУ – Западни Балкан, који је одржан 8. јула 2021. године у Словенији

<sup>22</sup> Фебруар 2021. године („Службени гласник РС”, бр. 18/21 и 36/21 – исправка)

<sup>23</sup> Март 2021. године („Службени гласник РС”, бр. 30/21)

<sup>24</sup> Процена је да ће од ових средстава за Програм „Моја прва плата“, чије је спровођење почело у 2020. години, бити утрошено око 1,7 милијарди динара (14,2 милиона евра).

Такође, **недостатак радног искуства, једна је од најчешћих препрека за запошљавање младих**, тако да је младима неопходно омогућити да још **током процеса формалног образовања остваре одређени контакт са тржиштем рада**. Стицање, усавршавање и развој компетенција у складу са потребама тржишта рада обезбеђени су и **дуалним образовањем**, моделом средњег стручног образовања у оквиру кога се теоријска настава и вежбе реализују у школи, а учење кроз рад у компанијама. Системом дуалног образовања обухваћено је преко 10.000 ученика. Број дуалних образовних профила, који се реализују у преко 150 средњих стручних школа, нарастао је на 54. Од укупног броја активних образовних профила у средњем стручном образовању школске 2021/2022 године, њих око 22% чине дуални образовни профили. Од укупног броја ученика првог разреда средње стручне школе у школској 2021/2022 години, **5,16% је у систему дуалног образовања**. У складу са новонасталом ситуацијом изазваном пандемијом Ковид-19, креирана је **Национална онлајн база за дуалне образовне профиле**. Приступило се и изради плана снимања часова за учење кроз рад и изради јединствене методологије за снимање материјала који су емитовани на националној платформи РТС Планета. Током ванредног стања снимљено је 764 лекција у 33 школе за дуалне образовне профиле са својим партнерским компанијама. Такође, развијена је онлајн обука инструктора у дуалном образовању, која се реализује помоћу најсавременијих платформи за онлајн учење.

**Увођење дуалног образовања у високом образовању**, обезбеђено је усвајањем *Закона о дуалном моделу студија у високом образовању* („Службени гласник РС“, бр. 66/19), као одговор на реалне потребе домаћих и иностраних компанија које послују у Србији за адекватним, високообразованим кадром са практичним и применљивим знањима. Први акредитовани дуални студијски програми реализују се од школске 2021/2022 године у различитим областима као што су област ИТ, текстилне индустрије, машинства и ваздухопловства.

**Праћење усклађености потреба тржишта рада и образовања**, као и планирање и вођење јавних политика у области образовања и запошљавања, **омогућено је развојем и објављивањем јединствене Листе квалификација**<sup>25</sup> у којој је обједињено више од **4.500 квалификација** за све нивое образовања, као и применом Шифарника занимања<sup>26</sup>, <http://kodekssifara.minrzs.gov.rs/sifarnici/sifarnik-zanimanja>. Ова листа представља основну базу података за регистре који су успостављени у оквиру Јединственог информационог система просвете (ЈИСП), а посебно **Регистра НОКС**<sup>27</sup> који је од маја 2021. доступан на Порталу НОКС <https://noks.azk.gov.rs/>. Развој стандарда квалификација заснованих на потребама тржишта рада и друштва у целини обезбеђен је радом 12 секторских већа, а до сада је израђено 49 стандарда квалификација у складу са новом методологијом.

**Да би се олакшао прелаз из школе на посао, креиран је програм „Моја прва плата“**<sup>28</sup> као мера активне политике запошљавања, који је почео је да се споводи у 2020. Програм је наишао на велико интересовање и незапослених младих и представника привреде. Овим програмом обухваћено је **8.224 младих** (4.852 су жене) који су се оспособљавали за самостални рад код **5.152 послодаваца** (4.942 послодавца из приватног и 210 послодаваца из јавног сектора) током 2020. Изменама и допунама

<sup>25</sup> Објављена крајем 2020. године, ажурирана у априлу 2021. године

<sup>26</sup> Одлука о Јединственом кодексу шифара за уношење и шифрирање података у евиденцијама у области рада („Службени гласник РС“, бр. 56/18 и 101/20)

<sup>27</sup> Чине га Подрегистар националних квалификација, Подрегистар стандарда квалификација, као и Подрегистар јавно признатих организатора активности образовања одраслих са послодавцима код којих се обавља практичан рад (Подрегистар ЈПОА).

<sup>28</sup> Програм је креиран са циљем оспособљавања за самосталан рад 10.000 младих са средњим и високим образовањем, до навршених 30 година живота, без радног искуства, који се налазе на евиденцији незапослених Националне службе за запошљавање.

Уредбе о програму подстицања запошљавања младих<sup>29</sup> омогућен је наставак програма и у 2021. за још око 10.000 младих, при чему су повећане и месечне новчане накнаде за кориснике<sup>30</sup>. У новом циклусу пројекта учествује око 8.700 послодаваца који нуде скоро 16.000 позиција. Присутно је велико интересовање кандидата и очекује се да ће до краја конкурса бити задовољавајући број пријављених.

Такође, тестирање новог начина организовања и спровођења обуке за тржиште рада коришћењем **ваучера за обуку**, са циљем унапређења доступности обуке незапосленим лицима и унапређења ефеката обуке на запошљавање, омогућено је усвајањем *Уредбе о спровођењу пилот обуке за тржиште рада на основу ваучера*<sup>31</sup>. Пилот обуком биће обухваћено 200 незапослених лица без завршене средње школе, са завршеном основном школом или која завршавају основно образовање по моделу функционалног основног образовања одраслих, а која се налазе на евиденцији Националне службе за запошљавање.

**С обзиром на постојећу неусклађеност вештина на тржишту рада, постоји потреба за значајним улагањима у образовање одраслих. Стопа учешћа у образовању и обуци становништва 25-64 године у Србији износила је 3,7% у 2020.**<sup>32</sup> што је значајно ниже (око 2,5 пута) од просечне стопе у ЕУ (ЕУ-27 9,2%). Осигурање квалитета у неформалном образовању постиже се кроз систем обучавања код јавно признатог организатора активности (ЈПОА) образовања одраслих. Овај статус добиле су **72 институције**<sup>33</sup> за **262 програма обука намењених одраслима** за стицање компетенција и квалификација потребних тржишту рада до 2020. године<sup>34</sup>.

Препозната је потреба усклађивања вештина са потребама тржишта рада, стога се од 2017. године спроводи програм преквалификација за ИКТ сектор. Програм је до сада успешно похађало 2.000 полазника, док је тренутно 220 у процесу преквалификације на онлајн програму. Анализа ефеката је показала да је проценат запослености полазника порастао са 44% пре обуке на 72% након обуке. Од укупног броја полазника, њих 34,7% се запослило на ИКТ позицијама. Посебан фокус је стављен на учешће жена у програму. У јесен 2020. је спроведена кампања активне промоције програма међу женама, који је подигао проценат пријава жена са 26-28% на 41% од укупног броја пријава.

Процес демографског старења становништва карактеристичан је за Србију. Све је мањи обим популације узраста 15-24 године услед негативног демографског тренда, као и емиграције. Највећи број потенцијалних миграната се налази међу млађом популацијом углавном због одласка у иностранство на даље школовање, од које се велики број враћа у Србију након студија. Забележена је нето емиграција од 18.500 особа старосне групе 20-24 године и нето имиграција од 15.000 лица узраста 25-29 година у периоду 2015-2019. године<sup>35</sup>.

**Услед емиграције, економија и целокупно друштво суочавају се са негативним ефектима тог одласка, што указује на потребу стварања привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва, јачања веза са дијаспором, подстицања повратних и циркуларних миграција, као и привлачења**

<sup>29</sup> Усвојена на седници Владе РС 5. августа 2021. године.

<sup>30</sup> Ангажованим лицима на име новчане накнаде исплаћују се средства у месечном износу од 22.000,00 динара (183 евра) за лица са средњим образовањем и 26.000,00 динара (217 евра) за лица са високим образовањем.

<sup>31</sup> Усвојена на седници Владе РС 28. априла 2021. године.

<sup>32</sup> Извор: Eurostat, [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng\\_ifse\\_01&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_ifse_01&lang=en)

<sup>33</sup> Од укупног броја институција које су стекле статус ЈПОА, статус је добило 17 средњих школа за 51 програм, 9 установа образовања одраслих (народни, раднички, отворени универзитети) за 76 програма и 46 других организација (центри, предузећа, пословна удружења, институти, итд.) за 135 програма.

<sup>34</sup> Извор: Извештај о реализацији годишњег плана образовања одраслих у РС у 2020. <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/03/Izvestaj-GPOO-u-2020-god-final-2.pdf>

<sup>35</sup> Извор: Бечки институт за високе економске студије, Регионална студија „Migration dynamics from a human capital perspective in the Western Balkans“

страница различитих образовних профила. Усвојен је *Акциони план за период 2021–2023. године* („Службени гласник РС“, бр. 89/21) септембра 2021. године, којим се операционализује спровођење *Стратегије о економским миграцијама РС*.

## а) Реформе

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

#### **1. Опис структурне реформе**

Гаранција за младе (у даљем тексту: Гаранција) која се спроводи у државама чланицама ЕУ подразумева да млади добијају квалитетну понуду за посао, наставак образовања, праксу или обуку у периоду од четири месеца од уласка у статус незапослености или напуштања, односно завршетка формалног образовања. У оквиру овог програма, младима који су неактивни и незапослени приступа се кроз сарадњу различитих сектора и социјалних партнера, укључујући и организације цивилног друштва, како би се осигурала њихова благовремена, адекватна и квалитетна интеграција или реинтеграција у свет рада.

Потреба да се предузму значајнији кораци ка унапређењу положаја младих на тржишту рада произилази и из чињенице да је њихова неповољна позиција додатно нарушена пандемијском кризом, с обзиром на то да су према свим показатељима тржишта рада млади прошли лошије од становништва радног узраста.

Побољшање положаја младих на тржишту рада препознаје се као приоритет у оквиру Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и пратећег акционог плана за први трогодишњи период спровођења Стратегије. У том правцу, у оквиру наведених планских докумената, утврђује се одређеност ка увођењу Програма Гаранције у РС, и препознају потребне активности. Додатно, посебан акценат ставља се на НЕЕТ младе (млади који нису запослени, нису у процесу образовања, нити су на обуци), а у складу са међународним оквиром политике запошљавања и Агендом о спровођењу циљева одрживог развоја до 2030, посебно **ЦОР 8.6**, који је управо усмерен на ову категорију младих.

Европска комисија је у октобру 2020. године усвојила свеобухватан Економско-инвестициони план за Западни Балкан, са циљем да поспеши дугорочан привредни опоравак региона, подржи зелену и дигиталну транзицију, регионалну интеграцију и конвергенцију са Европском унијом. План је дефинисао десет инвестиционих приоритета, међу којима се препознаје и Гаранција.

Потврђивањем Декларација Западног Балкана о осигурању одрживе интеграције младих на тржиште рада, Република Србија прихватила је да ће радити на постепеном увођењу Гаранције, одредити потребне људске ресурсе и финансијска средства и израдити План имплементације Гаранције.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Успостављање мултиресорне групе на високом нивоу и експертске групе на оперативном нивоу које ће имати задатак да спроведе припремне активности и израде План имплементације Гаранције, уз континуирано оснаживање именованих чланова за реализацију додељених задатака												



2	Припрема Аналитичке грађе потребне за израду Плана имплементације Гаранције (процена стања и потреба НЕЕТ младих, мапирање постојећих политика, способност домаћих институција и релевантних партнера да реализују сложен систем Гаранције и др.)														
3	Израда и усвајање Плана имплементације Гаранције														
4	Спровођење припремних радњи за увођење Гаранције препознатих у Плану имплементације (промоција, обезбеђивање потребног људства и изградња капацитета надлежних органа, изградња капацитета организација цивилног друштва за реализацију активности досезања, измене нормативног оквира, припрема оквира за мониторинг и евалуацију)														
5	Пилотирање елемената Гаранције на подручју одабраних филијала НСЗ, мониторинг и евалуација														
6	Постепено увођење Гаранције у више региона														

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
Усвојен План имплементације Гаранције	не (2021)	/	да (2022)
Развијен модел за досезање, регистравање и активацију младих из НЕЕТ категорије који су ван институција система	не (2021)	/	да (2022)
Стопа НЕЕТ (15-29) (СДГ индикатор за циљ 8.6)	20% (2020)	15,7% (2023)	14,8% (2024)

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

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

Иако је потребно уложити одређене напоре за увођење Гаранције, треба имати у виду да је трошак непредузимања никакве акције већи, односно да високе стопе незапослености и неактивности младих на дужи рок представљају значајнији трошак за државу.

### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Извори финансирања: буџет РС, ИПА 20.

Техничка помоћ Међународне организације рада (МОП) за израду Плана имплементације Гаранције одобрена је 19. августа 2021. године и започело се са спровођењем планираних активности.

Кроз ИПА 20 програмски циклус, планирано је пружање техничке подршке Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Националној служби за запошљавање, као и додела директног гранта Националној служби за запошљавање, за спровођење мера активне политике запошљавања које ће се припремити и дефинисати у оквиру наведене техничке подршке.

Један од планираних резултата, у оквиру техничке подршке, односи се на успостављање оквира за пилотирање Гаранције. Након спровођења припремних активности, план је да се из дела средстава директног гранта, спроведе пилотирање Гаранције на подручју одабраних филијала Националне службе за запошљавање.

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

Реформа треба да допринесе олакшаној транзицији младих на тржиште рада и подстакне њихово запошљавање. Успостављање програма Гаранције, који подразумева понуду младим људима у року од четири месеца од уласка у статус незапослености или напуштања, односно завршетка формалног образовања треба управо да утиче на то да млади не буду дуже у НЕЕТ статусу, јер током трајања овог статуса знања и вештине застаревају, они се додатно обесхрабрују, што доводи и до социјалне искључености. Мера је родно неутрална.

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

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину.

## **8. Потенцијални ризици**

<b>Ризик</b>	<b>Вероватноћа за остваривање ризика</b>	<b>Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика</b>
Недовољна опредељеност на високом нивоу да се реализују потребне реформе и иницијативе	Средња	Формирање мултиресорне групе чији ће чланови бити министри, државни секретари, помоћници министара.
Недовољни делегирани капацитети институција и релевантних актера за реализацију активности на успостављању оквира Гаранције	Средња	Организовање радионица, скупова на којима ће се говорити о значају Гаранције и потребним ресурсима за њено успешно спровођење

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 2: КВАЛИФИКАЦИЈЕ ОРИЈЕНТИСАНЕ ПРЕМА ПОТРЕБАМА ТРЖИШТА РАДА**

### **1. Опис структурне реформе**

Остваривањем дуалног модела студија у високом образовању обезбедиће се услови за стицање, усавршавање и развој компетенција студената у складу с потребама тржишта рада, лакше запошљавање по завршеном високом образовању, даље образовање и целоживотно учење, а допринеће се и јачању конкурентности привреде Републике Србије.

Имплементацијом система Националног оквира квалификација у Србији (НОКС) успоставља се тржишно релевантан систем квалификација који одговара на потребе појединца, привреде и тржишта рада.

У претходном периоду креирана је Национална онлајн база за дуалне образовне профиле и успостављен је Оквир за праћење и вредновање дуалног образовања. У наредном периоду наставиће се са промотивним активностима Националног модела дуалног образовања, у циљу повећања обухвата ученика и студената у дуалном систему образовања, као и са успостављањем регионалних тренинг центара као виду подршке како формалном дуалном, тако и неформалном образовању, у којима ће се спроводити обучавање, стручно оспособљавање, преквалификација и доквалификација различитих група становништва. Такође, наставиће се са спровођењем поступка признавања претходног учења и уноса података у Регистар НОКС. Посебна пажња у наредном

периоду биће посвећена развоју послесредњег образовања на нивоу 5 НОКС-а (специјализација, мајсторско образовање, кратки циклуси).

Реформа доприноси остваривању **ЦОР 4** – Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све. Ова реформа ће остварити утицај на **ЦОР 4.3.** – До 2030. обезбедити једнаку доступност приступачног и квалитетног стручног образовања на свим нивоима, укључујући и универзитетско, за све жене и мушкарце, као и на **ЦОР 4.4.** – До 2030. значајно повећати број младих и одраслих који имају релевантне вештине, укључујући техничке и стручне, за запошљавање, достојне послове и предузетништво.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Промоција дуалног модела образовања												
2	Оснивање, инфраструктурно уређење и опремање регионалних тренинг центара												
3	Развој нових стандарда квалификација у средњем стручном образовању												
4	Примена Оквира за праћење и вредновање Националног модела дуалног образовања и дуалних образовних профила												
5	Израда студија за потребе развоја и евалуације дуалног образовања и различитих путева за достизање квалификација												
6	Израда и акредитација студијских програма по дуалном моделу студија												
7	Развој стандарда за квалификације које се стичу похађањем дуалног модела студија у високом образовању												
8	Имплементација поступка ППУ ППУ (признавање претходног учења)												
9	Унос података у Регистар НОКС (квалификације, стандарди квалификација и ЛПОА– јавнопризнати организатори активности образовања одраслих)												
10	Развој послесредњег образовања на нивоу 5 НОКС-а (специјализација, мајсторско образовање, кратки циклуси).												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међуреизултат (година)	Циљна вредност (година)
Број израђених студијских програма по дуалном моделу студија	0 (2020)	8 (2022)	25 (2024)
Учешће ђака уписаних у прву годину у систему дуалног образовања у односу на укупан број ђака уписаних у прву годину у средњем стручном образовању (%)	5,3%(2019)	8,2 % (2022)	10,9 %(2024)
Број успостављених регионалних тренинг центара	0 (2019)	6 (2022)	12(2024)
Број кандидата укључених у поступак ППУ (признавање претходног учења)	0 (2019)	35 (2022)	65 (2024)

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Даљим развојем дуалног образовања обезбедиће се лакша транзиција ученика и студената из света образовања у свет рада. Дуални модел студија у високом образовању, који је започео са реализацијом првих студијских програма од октобра 2021. године, допринеће повећању релевантности високог образовања и запошљивости свршених студента и осавремењивању наставног процеса кроз сарадњу са привредом и додир са савременим технолошким достигнућима, као и јачању конкурентности привреде Републике Србије.

Успостављање система НОКС допринеће развоју модерног, релевантног и флексибилног система образовања прилагођеног захтевима друштвено-економског развоја, обезбеђивање подршке примени концепта целоживотног учења и омогућавање лакше покретљивости радне снаге. Повезивањем са Европским оквиром квалификација, квалификације стечене у Републици Србији постају видљиве и упоредиве са квалификацијама стеченим у другим земљама, првенствено у државама ЕУ.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

За реализацију активности 1, 3, 4, 6 и 7 нису потребна додатна средства. За имплементацију система НОКС такође нису потребна додатна средства (активности 8, 9 и 10).

За реализацију активности 5 пројектована су средства из буџета Републике Србије у висини од 123.600 евра за 2022. годину. Базна година је 2020.

Средства за изградњу и реконструкцију регионалних тренинг центара (активност 2) биће обезбеђена преко кредита у износу од 15.400.000 евра, за 2022. годину, а за 2023. годину 6.922.534 евра.

Средства за опремање регионалних тренинг центара биће обезбеђена преко кредита у износу од 12.900.000 евра за 2022. годину, а за 2023. годину 909.475 евра. Базна година је 2019.

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

Студенти који заврше студије по дуалном моделу значајно повећавају своју конкурентност на тржишту рада, и с обзиром на значајно и релевантно практично искуство, имаће веће шансе за запошљавање код послодаваца код којих су обавили учење кроз рад али и код других послодаваца из исте делатности. Резултати праћења и вредновања дуалног образовања омогућиће јаснију идентификацију ситуације, боље управљање ризицима и могућностима, учење из искустава, доношење одлука заснованих на подацима, а моћи ће и да се сагледа утицај тренутних образовних политика дуалног образовања на родни аспект, како би он могао у будућности да се унапреди.

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

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Отежана реализација учења кроз рад код послодаваца услед актуелне епидемиолошке ситуације изазване Ковид-19	Средња	Реализација учења кроз рад у регионалним тренинг центрима

Неинформисаност потенцијалних кандидата и социјалних партнера о поступку ППУ	Средња	Организовање скупова и инфо сесија ради информисања потенцијалних кандидата и социјалних партнера у поступку ППУ
--	--------	--

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 3: УНАПРЕЂЕЊЕ АМБИЈЕНТА ЗА ПОДСТИЦАЊЕ, ПОДРШКУ И ПРАЋЕЊЕ ЦИРКУЛАРНИХ И ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА**

#### **1. Опис структурне реформе**

Стварање амбијента за успоравање одласка и привлачење радно способног становништва, подстицање циркуларних миграција и односа са дијаспором, јачање механизма за праћење миграторних токова и привлачење странаца у складу са Стратегијом о економским миграцијама Републике Србије 2021-2027. Посебан фокус ће бити на регулаторним реформама као и једноставнијем привлачењу странаца, посебно особа српског порекла. Намера је да се промовишу постојећи порески и други подстицаји за запошљавање повратника, утиче на изградњу поверења са дијаспором кроз учестале дијалоге и низ активности и истраживања. Реформа је у складу са другим стратегијама: Стратегијом развоја индустријске политике 2021–2030, Стратегијом паметне специјализације 2020–2027 и Стратегијом развоја вештачке интелигенције 2020–2025 и доприноси остваривању **ЦОР 10.7.** који се односи на управљање миграцијама и вођење миграторних политика.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Примена Акционог плана за период 2021-2023 године за примену Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021-2027 године												
2	Јачање капацитета институција надлежних за праћење миграционих кретања и образовање нових група, тела и слично												
3	Израда анализе потенцијала радне снаге у контексту емиграције												
4	Јачање капацитета организације за пружање директне и менторске подршке дијаспори												
5	Унапређење административног оквира у циљу повратка и инвестиција дијаспоре, повратка страних држављана српског порекла, одобравања стамбених кредита припадницима дијаспоре и регистрације возила из земаља ван ЕУ/ЕЕА												
6	Развој и примена програма стручних пракси намењених за студенте из иностранства у јавном и приватном сектору												
7	Развој комуникационих, саветодавних и промотивних активности намењених интеграцији повратника и страних држављана												

#### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међуреизултат (2022)	Циљна вредност (2024)
-----------	-------------------------	----------------------	-----------------------

Број полазника обуке из надлежних тела за праћење миграционих кретања	0	2	5
Број корисника пореских и других подстицаја намењених повратницима	0	200	600
Број држављана Србије који су користили програме или услуге намењене повратницима	0	3000	4000
Број страних држављана српског порекла који су затражили боравак у Србији	0	800	1600
Број ментора који пружају подршку повратку припадницима дијаспоре	0	40	60

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

Јачањем капацитета надлежних институција за праћење миграционих токова стварају се веће могућности за остваривање општег, али и појединачних циљева Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године, стварају се услови за бољу координацију и извештавање и оцењивање спровођења Стратегија, чиме се процењује ефективност, ефикасност и релевантност спроведених активности.

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

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

У циљу реализације Стратегије и Акционог плана, за 2021. годину отворена је нова програмска активност у оквиру буџета за 2021. годину под називом Подршка политици економских миграција.

Јачање капацитета институција ће се реализовати уз подршку Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ). Унапређење амбијента за подстицање, подршку и праћење циркуларних и повратних миграција посебно висококвалификоване српске дијаспоре ће се реализовати уз подршку донатора у блиској сарадњи са институцијама надлежним за послове просвете и науке.

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

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

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

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

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Недостајућа финансијска средства за планиране активности	Ниска	Јачање капацитета кроз примену програма „Миграције за развој II” и „Миграције & дијаспора” Имплементационог споразума. Блиска сарадња са ПКС, НСЗ и континуиране консултације са представницима привреде.
Смањење интересовања дијаспоре за повратак и сарадњу са Србијом	Ниска	Континирани дијалог са дијаспором у циљу разумевања потреба дијаспоре и проактиван приступ у циљу решавања кључних препознатих проблема.

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

**Повољна макроекономска перспектива Србије, спроведене структурне реформе и унапређен пословни амбијент омогућили су српским предузећима да током пандемије одрже своје пословање.** Кроз *Програм економских мера за смањивање негативних ефеката проузрокованих пандемијом вируса Ковид-19 и подршку српској привреди*, уложено је 12,9% БДП-а у 2020. години (и додатних 4,5% БДП у 2021. години). Захваљујући томе, пад привредне активности у 2020. износио је само 1%, уз очување нивоа запослености (раст од 1,9% мг). Основано је близу 20 хиљада предузећа са око 57 хиљада запослених након ванредног стања у периоду мај 2020. – јун 2021.

**Транспарентност, поузданост и предвидљивост регулаторног оквира и даље су структурни изазови које треба унапредити.** Кроз усвајање одређених закона, већ је утврђена обавеза транспарентности припреме нацрта закона и других прописа и аката (нових или измењених и допуњених). Пре свега то су *Закон о изменама и допуна Закона о државној управи* („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18), *Закон о планском систему РС* („Службени гласник РС“, бр. 30/18), *Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика* („Службени гласник РС“, бр. 8/19), *Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката* („Службени гласник РС“, бр. 51/19), као и *Закон о привредним коморама* („Службени гласник РС“, бр. 112/15). Ипак, од 42 усвојена закона у 2020. години, само за 36% (15 закона) је спроведен консултативни процес на начин који је предвиђен регулаторним оквиром, што је више за 2 п.п него 2019. године (према евиденцији РСЈП). Припремљен је и јавно доступан *Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа*<sup>36</sup> уз подршку ЕУ. У циљу унапређења процеса консултација и јавних расправа, Влада Републике Србије је донела Одлуку („Службени гласник РС“, бр. 62/21), којом се установљава Портал „еКонсултације”, који је саставни део Портала еУправа, с циљем да се јавности омогући, на јединствен и равноправан начин, електронским (online) путем, учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. Овом одлуком обавезују се сви надлежни органи државне управе да, у складу са прописима којима се уређује плански систем и систем државне управе у Републици Србији, благовремено и у потпуности на Порталу „еКонсултације” објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама које спроводе у оквиру своје надлежности. У току су обуке органа државне управе за коришћење успостављеног портала **еКонсултације**, на којем ће јавност и све заинтересоване стране имати увид у

<sup>36</sup> <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-1.pdf>

све фазе израде нацрта закона и других прописа за које постоји обавеза спровођења консултација и јавне расправе. Очекује се да ће портал бити јавно доступан до краја 2021. године. Иако наведени прописи пружају чврст оквир за укључивање јавности у процес израде прописа, може се очекивати интензивнија примена тих законских одредби у наредном периоду.

**Поред запаженог напретка у смањењу административног терета на привреду последњих година, пословно окружење у Србији и даље је оптерећено трошковима и компликованим административним поступцима,** што неповољно утиче на инвестиције и развој и раст сектора малих и средњих предузећа. Административно оптерећење привреде у Србији смањено је на 3,0% БДП у 2020<sup>37</sup>. години, са 4,07% БДП у 2010. години. Доношењем *Закона о накнадама за коришћење јавних добара* („Службени гласник РС“, бр. 95/18), обједињене су на једном месту све накнаде које се плаћају за коришћење природних богатстава, добара од општег интереса и добара у општој употреби (ове накнаде су биле предмет уређивања у 19 посебних закона), а у току је и успостављање јавног регистра непореских намета. Пописано је и анализирано око 2.600 административних поступака у 97 органа јавне управе у периоду од 2016-2020. године. *Програмом за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир“* за период 2019-2021. године са ревидираним *Акционим планом за спровођење Програма* (усвојен у јуну 2020.) предвиђено је поједностављење 890 поступака и дигитализација 100 поступака. До августа 2021. године, дигитализовано је и јавно доступно 37 поступака, имплементирани су препоруке за поједностављење 235 поступака (од чега је 13 поступака укинута) и на тај начин постигнута је уштеда за привреду око 33 мил. евра годишње. На основу *Закона о регистру административних поступака* („Службени гласник РС“, бр. 44/2021), успостављен је *Регистар административних поступака* (у функцији од јуна 2021.) где се тренутно могу наћи потребне информације за 2.200 поступака (образац захтева и информација о потребној документацији која се прилаже, висина таксе или накнаде и број рачуна на који треба да се изврши уплата, адреса на коју треба упутити захтев ако поступак није дигитализован, информације о радном времену и друго), што омогућава привреди додатну уштеду у времену и новцу и унапређује правну сигурност, предвидљивост и уједначеност поступања целе јавне управе.

**Улога државе у привреди се смањује, али је и даље значајна.** Процес реструктурирања јавних предузећа претходних година дао је резултате (код неких овај процес још увек траје), али ова предузећа (596 или 0,5% укупног броја предузећа) и даље имају велики утицај на остварене резултате нефинансијског сектора привреде у 2020. години. Тако јавна предузећа бележе следеће уделе у 2020. (у поређењу са 2015. годином): 9,4% (11,6% у 2015.) запослености, 20,9% (25,8%) капитала, 6,1% (6,4%) укупног прихода, 5,4% (5,8%) нето добити и 3,2% (5,8%) нето губитака. Како би се унапредило корпоративно управљање државним предузећима, усвојена је *Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за 2021- 2027. године* („Службени гласник РС“, бр. 36/2021) и *Акциони план за 2021-2023.* за њено спровођење („Службени гласник РС“, бр. 68/2021). Стратегијом је предвиђен развој централизованог модела власништва, у којем ће централизовани државни ентитет усмеравати и управљати процесом развоја политике државног власништва. То ће омогућити транспарентније системе надзора и евалуације и олакшати спровођење унакрсних политика.

**Тржиште капитала у Србији није довољно развијено и тренутно не успева у довољној мери да испуни своју главну функцију - ефикасну алокацију финансијских**

<sup>37</sup> Процена РСЈП, а коначна вредност биће обрачуната до краја 2021. године.



ресурса штедње и инвеститора (домаћинстава) ка развоју привредних друштава. Традиционално финансирање кроз банкарске производе (депозити и зајмови) данас превладава у Србији, делимично из историјских разлога. Препреке развоју тржишта капитала у Србији, у поређењу са развијеним економијама света јесу неизбалансирана расподела финансијске имовине домаћинства (највећи део се односи на штедњу), недовољно развијена свест привредних друштава о могућности финансирања редовног пословања и истраживања и развоја путем тржишта капитала и неадекватна понуда домаћих финансијских инструмената доступних инвеститорима. Развој тржишта капитала, уз раст страних инвестиција може додатно да подстакне континуирани привредни раст Србије и стандард њених грађана. *Стратегијом за развој тржишта капитала од 2021-2026. године*, која је усвојена у октобру 2021. године, унапредиће се српско тржиште капитала и створиће се услови за коришћење ширег спектра финансијских инструмената од стране приватног сектора, а очекивани резултати су: смањење зависности малих и средњих предузећа од банкарског финансирања (и државних субвенција), убрзани економски раст, повећање броја радних места као и, додатну подршку улагањима у иновативну индустрију.

**С обзиром на велике инфраструктурне потребе Србије, уочена је неопходност обезбеђивања довољно свеобухватних инвестиционих пројеката, са одговарајућим студијама изводљивости, анализом трошкова и користи и реалном проценом утицаја на животну средину.** Изазови који су постојали при реализацији капиталних инвестиција (решавање имовинско-правних односа, правовремено прибављање пројектне документације, грађевинских дозвола, пробијање рокова) и даље постоје, али се постепено превазилазе. Укупне инвестиције, према *Закону о буџету за 2022. планиране су у износу од око 4,1 млрд. евра или око 7,3% БДП*. У погледу унапређења системског поступка за оцену и одабир пројеката јавних инвестиција Министарство финансија је 2019. године додатно унапредило правни оквир у овој области доношењем нове Уредбе о управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС“, бр. 51/19) и пратећих правилника. Сходно наведеној Уредби, формирана је и Комисија за капиталне инвестиције, која је до сада одржала пет заседања. Комисија је надлежна за потврду стратешке релевантности капиталних пројеката, усвајање листе успешно оцењених пројеката који су прошли предимплементациону фазу и промовисање системског планирања инвестиција у инфраструктуру, без обзира на извор финансирања капиталних пројеката који се прате на републичком нивоу.

**Значајни напори уложени су у борбу против неформалног пословања, али се реформе споро спроводе.** Спровођењем *Националног програма за сузбијање сиве економије* од 2016. године који је праћен акционим плановима, успостављени су бројни механизми за ефикасније сузбијање сиве економије, те је кључно да се у наредном периоду осигура континуитет имплементације, као и санкционисање оних који послују у сивој зони (доношење новог стратешког документа очекује се до краја 2021. године). Учешће неформалне запослености у укупној запослености на крају 2020. године износило је 16,4% (22,0% у 2016)<sup>38</sup>. Применом *Закона о поједностављеном радном ангажовању на сезонским пословима у одређеним делатностима, у пољопривреди* легално је ангажовано 31.025 сезонских радника у 2020. што је за 4,2% више него у 2019. години. Новим *Законом о радном ангажовању на сезонским и другим повременим пословима у одређеним делатностима*, чије се усвајање очекује до краја ове године, поред сектора пољопривреде, прошириће се обухват и на послове у сектору грађевинарства (физички помоћни послови), услуга смештаја и исхране, туризма, као и

---

<sup>38</sup> РЗС, Анкета о радној снази

на послове помоћи у кући за потребе физичких лица и послове чишћења за потребе стамбених зграда.

**У даљем оснаживању владавине права и јачању независности и одговорности правосуђа, неопходна је промена Устава**, што је дефинисано *Стратегијом развоја правосуђа за период 2020–2025. године* и ревидираном *Акционом планом за Поглавље 23*, које је Влада РС усвојила у јулу 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 101/2020). Народна скупштина РС је донела *Одлуку о прихватању Предлога Владе РС за промену Устава Републике Србије* у јуну 2021. („Службени гласник РС“, бр. 58/2021). Израђен је текст *Нацрта амандмана за промену Устава* и одржана прва јавна расправа у септембру 2021. **Потребни су даљи напори на побољшању квалитета и смањења оптерећености правосудног система.** У Србији постоји 159 судова са систематизованих 3.038 судијских места (ефективно 2.570 судија у 2020. години чија је просечна старост 52 године). Број просечно решених предмета по једном судији износио је 784 у 2020. (896 у 2019. години). Примљено је 1,87 мил. нових предмета у 2020. (727 по судији), што је мање него 2019. (879 нових предмета по судији). Иако је и даље висок, број нерешених предмета континуирано се смањује (на око 1,5 милиона у 2020. са 3,2 мил. у 2012. години), као и потребно време за решавање предмета (на 274 дана у 2020. са 534 дана у 2012. години). У просеку се 66% предмета реши у првој години, за 31% предмета време решавања је од две до три године, а за решавање 3% судских предмета потребно је више од три године.

**Ојачана је транспарентност процеса јавних набавки** доношењем *Закона о јавним набавкама* у 2019. години, али **треба наставити са повећањем нивоа конкуренције.** У 2020. години, заступљеност транспарентних и конкурентних поступака у укупној вредности јавних набавки у Србији, који су спроведени према Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) који је био у примени до 30. јуна 2020. године<sup>39</sup>, износи 97,43% (око 304 млрд. РСД), док је учешће преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда, спроведених према истом закону, било свега 2,57% (око 8 млрд. РСД). Такође, у 2020. години, заступљеност транспарентних и конкурентних поступака у укупној вредности јавних набавки, спроведених у складу са Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19) који је у примени од 1. јула 2020. године, износила је 76,72% (око 30 млрд. РСД), док је учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива било 23,28% (око 9 млрд. РСД)<sup>40</sup>. Према одредбама новог Закона о јавним набавкама најчешће коришћен основ за примену преговарачког поступка без објављивања јавног позива, био је члан 61. став 1. тачка 2), када због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем. У укупној вредности уговора закључених у преговарачком поступку без објављивања јавног позива учешће овог основа износи од 75,31%, од чега 66,15% чине уговори закључени по основу члана 62. став 9. новог Закона о јавним набавкама, у поступцима у којима Канцеларија за јавне набавке није давала мишљења о основаности примене ове врсте поступка.<sup>41</sup> Нови Портал

<sup>39</sup> Канцеларија за јавне набавке, Годишњи извештај о јавним набавкама у РС за 2019 <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

<sup>40</sup> Канцеларија за јавне набавке, Годишњи извештај о јавним набавкама у РС за 2020 <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

<sup>41</sup> Наиме, у складу са чланом 62. став 9. ЗЈН/2019 наручилац није дужан да Канцеларији за јавне набавке достави образложење и документацију у вези са разлозима који оправдавају примену овог поступка, у случају спровођења поступка из члана 61. став 1. тачка 2) овог закона, у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају безбедност, здравље и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације. Имајући у виду да је од почетка примене ЗЈН/2019 дошло до знатног погоршања епидемиолошке ситуације проузроковане корона вирусом, услед чега је дошло до проглашења ванредне

јавних набавки, који је у примени од 1. јула 2020. године, омогућио је електронску комуникацију и размену података у поступцима јавних набавки, што се одразило на скраћење просечног трајања отвореног поступка јавне набавке на 52 дана у 2020. (62 у 2019.). Нови портал је подстакао и веће укључивање привредних субјеката у процес јавних набавки, с обзиром да је просечан број понуда по поступку јавне набавке повећан на 2,6 у 2020. (са 2,5 у 2019. години<sup>42</sup>).

**Успостављање ажурног катастра непокретности у реалном времену је предуслов да се скрате процедуре потребне за упис права својине у катастар.** Према Глобалном индексу сигурности власништва над непокретностима<sup>43</sup> за 2020. годину, Србија је заузела 10. место у Европи, а 14. место у свету у области сигурности власништва. Чак 97% власника некретнина у Србији осећа сигурност да неће мимо своје воље изгубити непокретност, што је важан фактор за привлачење инвеститора. Континуирано се **технички унапређује дигитална платформа Национална инфраструктура геопросторних података (НИГП)** додавањем нових сетова геопросторних података и развојем нових сервиса - укупно је доступно **310 сетова података и 40 сервиса**. Поред података Републичког геодетског завода, ту су и подаци других органа и институција (укупно 31 институција пружа податке путем НИГП-а). Тренутно **154 институције користе дигиталну платформу**. Подношење захтева за упис у катастар се одвија преко еШалтера, у дигиталном облику. Грађани могу добити директну правну помоћ у преко 2.000 адвокатских канцеларија које су овлашћени корисници еШалтера, док остале информације могу добити уз помоћ унапређеног Инфо центра РГЗ који је у функцији од 2021. године.

#### **а) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 4: УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА КРОЗ ОПТИМИЗАЦИЈУ И ДИГИТАЛИЗАЦИЈУ АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА – е-ПАПИР**

#### **1. Опис структурне реформе**

Унапређење квалитета пружања јавних услуга је вишегодишњи реформски процес који се, између осталог, одвија кроз поједностављење административних поступака (укидањем сувишних или поједностављењем административних поступака) за привреду и грађане, као и успостављање Јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања (у даљем тексту: Регистар). Регистар представља полазну основу за формирање Јединствене електронске контактне тачке (ЈЕКТ), што је обавеза у складу са Директивом о услугама 2006/123/ЕЗ чије је транспонување предвиђено чланом 59. ССП.

Кроз е-Папир успостављен је Јединствени јавни регистар административних поступака и осталих услова пословања (у даљем тексту: Регистар) који садржи податке о преко 2.600 административних поступака за привреду. Даље, укинута је 13 поступака, у потпуности оптимизовано 235 и започета оптимизација за још 593 административних поступака (чиме је постигнута уштеда за привреду око 33 милиона евра годишње), дигитализовано је 39 административних поступака, док се дигитализација још 53 поступака очекује до краја 2021.

---

ситуације на највећем делу територије Републике Србије, наручиоци су за набавке повезане са потребом отклањања последица епидемије спроводили ову врсту поступка примењујући основ из члана 62. став 9. ЗЈН/2019. - <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-pro-public> - Годишњи извештај о јавним набавкама у РС за 2020. годину

<sup>42</sup> <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

<sup>43</sup> Истраживање спроведено у 140 земаља света резултат је рада организација Global Land Alliance и института Overseas Development Institute, уз подршку Одељења за међународни развој Владе Уједињеног Краљевства и мреже експерата Omidyar.

Реформа је дефинисана Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2030. године и Програмом развоја електронске управе за период 2020-2022. године.

Реформом се доприноси и спровођењу **ЦОР 16.10.** - Осигурати јавни приступ информацијама и заштиту основних слобода, у складу са националним законодавством и међународним споразумима и **ЦОР 16.5.** - Значајно смањити корупцију и подмићивање у свим њиховим појавним облицима.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Попис административних поступака за грађане												
2	Попис административних захтева и осталих услова пословања												
3	Оптимизација административних поступака за привреду и грађане												
4	Дигитализација административних поступака за привреду и грађане												
5	Унапређење инфраструктуре за пружање електронских услуга (недостајући регистри, модули и сл.)												
6	Унапређење Регистра административних поступака												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2018)	Међуреизултат (2020)	Циљна вредност (2024)
Удео административног оптерећења за грађане и привреду у БДП-у	3,11%	3%	2,80%
Број оптимизованих административних поступака	0	180	500
Број дигитализованих административних поступака	0	27	220

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Очекује се смањење административних трошкова за привреду за 15-20%, а на основу анализе и предлога за укидање и поједностављење тј. оптимизацију, најмање 50% најчесталијих и најскупљих административних поступака. Позитиван утицај на конкурентност ће се остварити и успостављањем Регистра са свим потребним информацијама за привреду у поступцима пред јавном управом чиме се ствара сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење. Све потребне информације за пословање доступне на једном месту, омогућиће уштеде у времену и новцу и елиминисаће простор за корупцију, а уједно повећати атрактивности Србије као дестинације за инвестирање.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Спровођење реформе се највећим делом финансира донаторским средствима Европске уније, кроз четворогодишњи ИПА пројекат који спроводи Светска банка. За наведене активности је издвојен укупан износ од укупно 3,05 милиона евра, док је за овај циклус ЕРП-а опредељено 2,6 милиона евра: за попис административних захтева 350 хиљада евра, за оптимизацију поступака 200 хиљада евра, за унапређење инфраструктуре за пружање електронских услуга и дигитализацију поступака 1,9 милиона евра, као и 150

хиљада евра за унапређење Регистра административних поступака. Из буџета Републике Србије нису планирана средства за наведене активности.

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

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

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

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

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење пројекта за повезивање Регистра са ЈЕКТ-ом	Висока	Доступност података о административним поступцима преко Портала Регистра

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 5: ОДРЖИВО И ЕФИКАСНО УПРАВЉАЊЕ ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА У ВЛАСНИШТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### 1. Опис структурне реформе

Остваривање власничких права државе, сходно смерницама ОЕCD, треба да буде јасно идентификовано. Усвојена је *Стратегија државног власништва и управљања привредним субјектима који су у власништву Републике Србије за период 2021-2027.* (даље: Стратегија) и *Акциони план за спровођење Стратегије у периоду 2021-2023.* (даље: Акциони план).

Сходно Акционом плану, у наредном периоду ће бити спроведена анализа прописа, које ПСРС примењују у раду, ради припреме основе за израду новог правног оквира за реализацију Стратегије. Такође, биће установљена централизована база података свих ПСРС и извршена њихова класификација. У циљу унапређења корпоративног управљања, између осталог, биће спроведена анализа стања за успостављање јединственог система за корпоративно управљање. Реформом се доприноси остварењу ЦОР 16.7. - Одговорно и партиципативно доношење одлука.

### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Анализа прописа, које примењују ПСРС и израда и усвајање новог правног оквира												
2	Успостављање централизоване базе података свих ПСРС и извршена класификација ПСРС												
3	Анализа стања за успостављање јединственог система за корпоративно управљање у ПСРС												

\* Активности након 2023. ће бити дефинисане Акционим плановима за период после 2023. године.

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међурезултат (2022)	Циљна вредност (2023)
Израђен нов правни оквир (закони и подзаконски акти) који се примењује на ПСРС	не	да	да
Успостављена база података ПСРС и извршена класификација ПСРС	не	да	да
Процент ПСРС у којима је успостављен систем корпоративног управљања	недоступни подаци	0%	12%

\*Предложена мера је нова, са становишта ЕРП-а, али се иста спроводи од 2021. године. Из наведеног разлога, као базна година је узета 2020. година.

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Неуједначен правни оквир у коме послују ПСРС треба да буде промењен, како би се успоставила централизована власничка функција државе. Централизовани власнички ентитет омогућиће транспарентнији систем надзора и ефикасније спровођење јавних политика.

Квалитетно корпоративно управљање смањује информациону асиметрију између власника и управе, чиме се појачава мониторинг, олакшава процес привлачења капитала, доприноси јачању поверења у финансијски систем.

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

Предложена мера подразумева институционалну реформу, која ће се спроводити са постојећим кадровима и постојећом опремом, тако да за њено спровођење нису потребни додатни трошкови.

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

Транспарентнији систем надзора над ПСРС доприноси ефикаснијем спровођењу јавних политика, а самим тим, индиректно, побољшању конкурентности и порасту животног стандарда.

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

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

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Неуједначеност и обухват правног оквира, који уређује функционисање ПСРС	Висока	Укључивање ресорних министарства и надлежних органа у процес увођења новог правног оквира.
Капацитет и расположивост ресурса у ПСРС неопходних за успостављање јединственог система корпоративног управљања	Висока	Креирање промотивне платформе за тренинге из области корпоративног управљања и успостављање система усавршавања из области корпоративног управљања органа управљања ПСРС.

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 6: РАЗВОЈ ДОМАЋЕГ ТРЖИШТА КАПИТАЛА КРОЗ УВОЂЕЊЕ НОВИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ВЕЋЕГ СТЕПЕНА ЗАШТИТЕ ИНВЕСТИТОРА**

#### 1. Опис структурне реформе

У циљу јачања тржишта капитала, побољшања пословног окружења и пружања подршке приватном сектору, посебно у периоду који је додатно оптерећен изазовима због

пандемије Ковид 19, предметном структурном реформом је предвиђено да ће Република Србија развити конкурентно, високо ефикасно, транспарентно и продуктивно тржиште капитала са широким спектром финансијских инструмената и услуга, упоредиво са водећим регионалним и европским финансијским тржиштима. Циљ је креирање и развој финансијских института који се нуде на тржишту капитала, ради повећања атрактивности домаћег тржишта како за домаће, тако и за стране инвеститоре. Повећањем транспарентности и квалитета финансијских инструмената вратиће се поверење инвеститора у тржиште, а што ће последично позитивно утицати на повећање броја учесника на домаћем тржишту и на одржив економски раст. Усклађивањем домаћег правног и институционалног оквира са правним тековинама ЕУ обезбедиће се већи степен заштите инвеститора и повећаће се ефикасност тржишта капитала, обезбеђујући већу јасноћу правне регулативе и већи степен правне сигурности. Реформа се у највећој мери базира на Стратегији за развој тржишта капитала за период 2021-2026. Ова структурна реформа ће допринети остварењу ЦОР 8 - Промовисати континуиран, инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све, потциља **8.3** - Промовисати развојно оријентисане политике које подржавају продуктивне активности, стварање достојанствених послова, предузетништво, креативност и иновативност и подстицати формализацију и раст микропредузећа, односно малих и средњих предузећа, укључујући и приступ финансијским услугама.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Доношење Закона о тржишту капитала												
2	Успостављање нових правних института у области тржишта капитала (везани заступници, систематски интернализатори, организована трговачка платформа ОТП, систем одобрених објава, односно АПА)												
3	Доношење Акционог плана за спровођење Стратегије за развој тржишта капитала за период 2021-2026. године												
4	Доношење Закона о преузимању акционарских друштава и подзаконских аката												
5	Јачање капацитета за обављање нормативних послова у области тржишта капитала												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међурезултат (2023)	Циљна вредност (2024)
Нови правни институти у националној регулативи у области тржишта капитала (везани заступници, организована трговачка платформа, систем одобрених објава)	0	4	4
Повећање тржишне капитализације Београдске берзе, у млрд. ЕУР	4,36	6,25	8,33
Повећање процента штедње која се пласира на тржишту капитала (улагање у инвестиционе/пензијске фондове или кроз директно инвестирање у ХоВ)	2,32%	5%	5%

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Очекивано је да ће унапређење обима и разноврсности понуде финансијских инструмената на тржишту довести до развоја домаћег тржишта капитала, диверсификације извора финансирања, а самим тим и повећања домаћих и страних инвестиција у привреду. Законодавни оквир који промовише правну сигурност и економску стабилност додатно подстичу способност тржишта капитала да служи реалној економији. Очекује се да ће ова структурна реформа допринети ефикасности пословања како приватног, тако и јавног сектора.

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

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

Имајући у виду да су структурном реформом „Развој домаћег тржишта капитала кроз увођење нових правних института и обезбеђивање већег степена заштите инвеститора“ планиране активности које су већ у надлежности Министарства финансија, једини додатни трошкови који се јављају за период од 2022. до 2024. године су трошкови запошљавања два државна службеника у Сектору за финансијски систем, у Групи за хартије од вредности и тржиште капитала. Како би се развило конкурентно, високо ефикасно, транспарентно и продуктивно тржиште капитала, потребно је повећати број државних службеника који обављају нормативне послове у области тржишта капитала, због чега су у трошковима ове структурне реформе приказане годишње бруто плате и трошкови превоза (у износу од 10.452 евра за једног државног службеника). Планирано је запошљавање једног државног службеника у 2023. години и још једног државног службеника у 2024. години. Базна година предметне структурне реформе у односу које су исказани процењени трошкови активности и извори финансирања је 2021. година.

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

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

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

Доношењем новог Закона о тржишту капитала унапредиће се постојеће домаће тржиште кроз диверсификацију финансијских института и повећање транспарентности и поверења учесника на тржишту. Прописивањем нових правних института тржишта капитала предметна стратешка мера би могла да има утицај на животну средину и климатске промене.

Спровођењем Стратегије за развој тржишта капитала за период од 2021. до 2026. године и Акционог плана предметне стратегије, на које се ослања структурна реформа, доћи ће до активирања неких до сада некоришћених финансијских института, попут зелених обвезница, а који ће се користити искључиво за финансирање пројеката из области екологије и заштите животне средине.



## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Стварање недовољно атрактивних финансијских института и стагнација (или опадање) броја учесника тржишта капитала	Високо	Ради умањења предметног ризика, обавиће се свеобухватна анализа тренутне ситуације на тржишту капитала и анкету потреба учесника на тржишту.
Нови Закон о тржишту капитала неће бити усвојен на време	Ниско	Континуирани рад са члановима Радне групе за развој тржишта капитала на нацрту овог Закона, као и укључивање већег броја представника привреде, ради размене мишљења и избора најбољих опција.
Недовољни капацитети Министарства финансија за обављање планираних нормативних послова	Ниско	Запошљавање у организационој јединици која обавља нормативне послове у области тржишта капитала.

### Кључни изазов број 3: Ефикасније коришћење енергије уз даље отварање енергетског тржишта

Енергетски сектор у Србији чини око 4% БДП. Карактерише га зависност од фосилних горива, низак ниво енергетске ефикасности, недовољно коришћење обновљивих извора енергије. Од укупно произведене електричне енергије у Србији, термоелектране на угаљ су произвеле 68,6%, хидроелектране 26,5%, ветроелектране прикључене на преносни систем 2,5%, а остале електране 2,4% електричне енергије (ЈП ЕПС произведе 96% укупне електричне енергије)<sup>44</sup>. Даљој енергетској трансформацији ка климатској неутралности допринеће и закони усвојени средином 2021. године: *Закон о изменама и допунама Закона о енергетици*, *Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије* и *Закон о коришћењу обновљивих извора енергије* („Службени гласник РС“, бр. 40/2021). Ови закони су основ за израду *Интегрисаног националног енергетског и климатског плана до 2030. године са пројекцијом до 2050. године* (којим ће се дефинисати активности за повећање енергетске безбедности, енергетске ефикасности и удела обновљивих извора енергије, смањење емисија штетних гасова и развоја унутрашњег енергетског тржишта) и *Стратегије развоја енергетике (са Програмом остваривања Стратегије) за период до 2040. године, са пројекцијом до 2050. године* (којом се у потпуности дефинише производња енергената у Србији, како би се обезбедила сигурност снабдевања енергијом уз поштовање свих стандарда заштите животне средине). Израда нацрта ова два документа је у току. *Законом о климатским променама* („Службени гласник РС“, бр. 26/2021) омогућен је већи степен планског усклађивања енергетског сектора са климатским променама. У циљу спровођења енергетске транзиције и очувања животне средине, овим законом је утврђено доношење *Стратегије нискоугљеничног развоја са Акционим планом*, као и *Програм прилагођавања на измењене климатске услове* (израда ових докумената је у току).

**Постојећа енергетска постројења емитују велике количине штетних гасова у ваздух посебно азотних и сумпорних оксида, као и суспендованих честица, што се неповољно одражава на животну средину и здравље људи.** Емисија сумпордиоксида (SO<sub>2</sub>) у 2019. години износила је 395,4 килотона (Gg), што је за 14,0% више у односу на претходну годину. Највећа емисија SO<sub>2</sub> потиче из сектора Снабдевање електричном

<sup>44</sup> АЕРС, Извештај о стању у енергетском сектору Србије за 2020. годину

енергијом, гасом и паром (пре свега термоелектрана које користе лигнит) са уделом од 91,5% и бележи раст од 16,6% у поређењу са 2018. годином<sup>45</sup>. *Националним планом за смањење емисија главних загађујућих материја које потичу из старих великих постројење за сагоревање („Службени гласник РС“, бр. 10/2020)* дефинисане су максималне емисије из старих постројења. Инвестицијама у системе за управљање квалитетом угља, системе за смањење сумпорних и азотних оксида и постављањем електрофилтера смањено је прашкасто загађење ваздуха и остварен допринос у денитрификацији и одсумпоравању димних гасова. Постојеће постројење за одсумпоравање димних гасова (ОДГ) у ТЕ „Костолац Б“ је у функцији од фебруара 2020. године, а очекује се да изградња система за ОДГ у ТЕНТ А Обреновац буде завршена до средине 2022. године, чиме ће се емисије SO<sub>2</sub> из ове електране смањити 30 пута, а емитовање прашкастих материја из исте на 20 mg/Nm<sup>3</sup>. Пројекат ОДГ на ТЕНТ Б је започет и треба да се заврши почетком 2024. године. Велики загађивачи животне средине су и индивидуална ложишта, којих у Србији има око 1,2 милиона (укупан број домаћинства износи 2,6 милиона) у којима се за сагоревање користе угаљ и мазут. У плану је субвенционисање домаћинства за прелазак на чистије изворе енергије (пелет, гас, електрична енергија). *Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 49/2019)* уведене су накнаде за заштиту и унапређење животне средине и прописани износи које загађивачи плаћају у зависности од врсте и количине загађења. Висину накнаде утврђују јединице локалне самоуправе за сваку календарску годину. Остварени приходи од накнада се уплаћују у буџете градова и општина.

**Спровођење мера енергетске ефикасности и успостављање институционалног приступа у финансирању је приоритет узимајући у обзир изузетно високу енергетску интензивност.** Побољшање енергетске ефикасности захтева повећање финансијских средстава намењених у ове сврхе, успостављање бољег институционалног оквира, као и сарадњу и координацију са заинтересованим странама. Енергетска интензивност у Србији је 4 пута већа од просека земаља ОЕЦД. Просечна потрошња топлотне енергије по домаћинству у Србији процењује се на око 214 KWh/m<sup>2</sup> годишње док је просек на нивоу ЕУ око 112 KWh/m<sup>2</sup> годишње. Такође је значајна и чињеница да се око 38% од укупне потрошње енергије у домаћинствима утроши у облику електричне енергије, док је овај проценат у ЕУ око 25%. *Законом о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије („Службени гласник РС“, бр. 40/2021)* створени су услови за смањење коришћења енергије за 20-30% годишње (регулисано је енергетско означавање производа, увођење захтева еко-дизајна као и унапређење енергетских прегледа и спровођење енергетског менаџмента) и формирање Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности. Кроз пројекат „Озелењавање јавног сектора“ и „Енергетска ефикасност у зградама центрлене власти“ и другим пројектима унапредиће се енергетска ефикасност у зградама јавне намене и коришћење обновљивих извора енергије. *Програмом Рехабилитација система даљинског грејања у Србији* доприноси се унапређењу системима даљинског грејања. У циљу примене обновљивих извора енергије у сектору даљинског грејања у току је и реализација Програма: Подстицање развоја обновљиве енергије – развој тржишта биомасе у Републици Србији, а у припреми је реализација низа других пројеката са циљем коришћења обновљивих извора енергије у овим системима. *Законом о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 49/2019)* уведена је накнада за енергетску ефикасност. Висина накнаде овим законом је утврђена по јединици испоручене количине енергије и енергента (деривати нафте, електрична енергија и природан гас). Средства се сливају у буџет РС. У циљу унапређења енергетске ефикасности током 2021. године ресорно министарство

---

<sup>45</sup> РЗС, Саопштење, Рачун емисија у ваздух, 2019.

је, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе покренуло пилот пројекте замене столарије, котлова за грејање и постављања соларних панела у сектору домаћинстава а у припреми су и пројекти унапређења енергетске ефикасности који ће се реализовати у сарадњи са међународним финансијским институцијама.

**Потребна је изградња нових производних капацитета који би испуњавали све критеријуме из области заштите животне средине и допринели задовољењу повећаних потреба за електричном енергијом и гасом.** Развој електроенергетског сектора и регионалне сарадње ограничавају застарели и неефикасни производни капацитети (просечна старост преко 30 година). Учешће обновљивих извора у бруто финалној потрошњи енергије се повећава, али не у довољној мери (20,32% у 2018. и 21,44% у 2019. години<sup>46</sup>). Ревитализовани су агрегати у ХЕ Зворник и ХЕ Ђердап 1 (један од 6 агрегата треба да се заврши до краја 2022.) и планиран је почетак радова на ревитализацији агрегата у ХЕ Ђердап 2, што ће обезбедити већу производњу електричне енергије и мање трошкове одржавања. Изграђено је укупно 143 мини хидроелектрана укупне снаге 104 MW. Започети су радови на изградњи ХЕ Бук Бјела снаге 114,5 MW. Наставиће се са развојем пројеката из неискоришћених хидропотенцијала (Морава, Ибар и Дрина), као и пројекта реверзибилне хидроелектране Бистрица и Ђердап 3.

До сада је изграђено укупно осам ветроелектрана укупне снаге око 398 MW, а у току су радови на два ветропарка укупне снаге око 168 MW. У 2021 години издате су енергетске дозволе за изградњу 5 ветропаркова укупне снаге 279,1 MW, од тога ветроелектрана Црни врх снаге 150 MW и ветропарк Пупин снаге 95,5 MW. Настављени су радови на изградњи биогасних електрана, што ће обезбедити 100 MW инсталисаних капацитета.

За изградњу нових производних капацитета посебно је значајно доношење Закона о коришћењу обновљивих извора и енергије („Службени гласник РС“, бр. 40/2021), усмереног ка томе да се омогуће нове инвестиције и повећа учешће обновљивих извора енергије, у циљу заштите животне средине. У сектору електричне енергије уведене су погодности за све инвеститоре који не користе подстицаје: имају право на приоритетан приступ електроенергетском систему и немају балансну одговорност до успостављања ликвидног унутардневног тржишта. За произвођаче електричне енергије из ОИЕ уведен је нови систем подстицаја у виду тржишних премија, док су фид-ин тарифе задржане само за мала постројења. Право на обе врсте подстицаја стиче се у поступку аукција, а подстицајни период продужен је са 12 на 15 година. Створени су услови за стабилност подстицајних мера. Уведен је и нови начин реализације пројеката ОИЕ, када аукције нису довољне мере да се остваре циљеви или када то захтевају потребе енергетске транзиције, изградња нових електрана на ОИЕ може се реализовати кроз јавни тендер за избор стратешког партнера. Уведен је корпоративни уговор о откупу електричне енергије који омогућава произвођачима електричне енергије из ОИЕ да закључе уговор о откупу електричне енергије директно са крајњим купцем (без посредовања снабдевача како је правило на тржишту). Уведен је нови правни институт купац-произвођач (prosumer), који има право да свој објекат на ОИЕ прикључи за своје потребе, а вишак енергије коју произведе, а не потроши, испоручи у систем и за то му се умањи рачун. Законом су предвиђене и заједнице обновљивих извора енергије (energy communities) у којима се физичка и правна лица удружују ради производње енергије из ОИЕ. Предвиђено је коришћење ОИЕ у топлотној енергији и у саобраћају. У сектору топлотне енергије први пут је прецизирано за коју врсту ОИЕ се могу стећи подстицајне мере (топлотне пумпе, биомаса, соларна енергија, геотермална енергија).

---

<sup>46</sup> МРЕ, Извештај о спровођењу Националног акционог плана за коришћење обновљивих извора енергије Републике Србије за 2018. и 2019.

Створени су услови за коришћење и подстицање иновационих технологија у раном развоју које користе нове обновљиве изворе, као што је обновљиви водоник.

Уведен је правни основ за е-енергетику, као и мера прибављања документације из службених евиденција, чиме ће се поступци знатно убрзати и смањити трошкови за привреду и грађане.

Припремљен је нови план инвестиција са пројектима у енергетици и рударству вредним око 17 милијарди евра, од чега је око 12 милијарди евра планирано за пројекте који се односе на ветропаркове, соларне електране и хидроелектране. У случају реализације свих пројеката из инвестиционог плана укупна емисија CO<sub>2</sub> била би смањена за око 23 милиона тона.

Поред ветропарка Костолац снаге 66 MW у власништву ЈП ЕПС, који је већ у изградњи, могуће локације за реализацију пројеката државних ветроелектрана су још Забела и Ковин – Дубовац, као и ЈПП са компанијом Fintel Energija a.d. за изградњу ветропарка Maestrale Ring снаге приближно 600 MW и др. (укупна снага око 3.000 MW, укупна вредност пројеката око 3 милијарде евра).

Државни пројекти соларних електрана реализовали би се на државном земљишту где доминира више од 200.000 хектара упарложеног пољопривредног земљишта на коме је могућа градња око 2.000 MW соларних електрана (у оквиру овог плана потписан је Споразум о сарадњи између Министарства рударства и енергетике и компаније UGT Renewables LLC, са којом се преговара о изградњи соларних панела укупне снаге око 1.000 MW, на површини од око 2.000 хектара и десетак локација широм Србије, чиме би се добио додатни капацитет од једног гигавата електричне енергије и смањила емисија угљен-диоксида за 1,9 милиона тона годишње). На земљишту које припада ЈП ЕПС (депоније термоелектрана) могућа је изградња око 300 MW соларних електрана укупне вредности око 200 милиона евра). Започета је реализација великог државног пројекта промовисања новог института купац-продавац, у оквиру којег је извршена процена укупне површине кровова у Републици Србији која износи око 600 km<sup>2</sup>. Постављање кровних соларних панела на 10% ове површине обезбедило би инсталисану снагу од 6.000 MW (70% укупно инсталисане снаге данас), односно годишњу производњу од 7 TWh (око 20% укупне актуелне годишње производње). Укупно државни пројекти соларних електрана доносе нових 8.300 MW снаге, укупне вредности 6,2 милијарде евра).

**Неопходно је унапређење дистрибутивне мреже енергената на територији Србије кроз инсталирање савремене опреме и увођење савременог управљачког и надзорног система.** Укупни губици у преносу и дистрибуцији електричне енергије у односу на бруто потрошњу електричне енергије износе 13% у 2020<sup>47</sup>. (12,8% у 2019.). У сектору гаса укупни губици у испоруци, дистрибуцији и за сопствену потрошњу износе 22 милиона m<sup>3</sup> (26 милиона m<sup>3</sup> у 2019.)<sup>48</sup>. Једно од основних средстава за смањење губитака електричне енергије и редукацију оптерећења постојећих преносних капацитета је изградња нове електроенергетске инфраструктуре, при чему је, од планираних пројеката из ове области, битна изградња Трансбалканског коридора за пренос електричне енергије. Као део овог пројекта, настављена је изградња 400 kV далековода на релацији Крагујевац-Краљево, а обезбеђена су и средства за изградњу далековода 400 kV на релацији Обреновац-Бајина Башта, као и подизање напонског нивоа ТС Бајина Башта на 400 kV. У циљу смањења комерцијалних и техничких губитака у

<sup>47</sup> Извештај о раду агенције за енергетику за 2020. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agenције%202020.pdf>

<sup>48</sup> Извештај о раду агенције за енергетику за 2020. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agenције%202020.pdf>

дистрибутивном систему и унапређења ефикасности управљања и контроле над дистрибутивним системом електричне енергије планира се реализација Пројекта увођења паметних бројила и Пројекта аутоматизације дистрибутивне мреже чија је укупна вредност око 230 милиона евра. Интензивирани су радови на инсталацији нових трансформаторских станица и увођењу мобилних трансформаторских станица, градњи и пуштању у рад далековода, а наставиће се са аутоматизацијом и модернизацијом дистрибутивне мреже.

**Правно и функционално раздвајање** оператора дистрибутивног система електричне енергије је завршено. Одлуком о изменама и допунама оснивачког акта оператора дистрибутивног система ЕПС Дистрибуција д.о.о. коју је Влада донела 28. јануара 2021. године оснивач друштва и једини члан оснивача са 100% удела је Република Србија. Промењено је пословно име Друштва у Електродистрибуција Србије д.о.о. Електродистрибуција Србије је 6. априла 2021. године прибавила лиценцу за обављање енергетске делатности дистрибуција електричне енергије и управљање дистрибутивним системом електричне енергије.

**Започете реформе тржишта гаса треба интензивирати како би се осигурала сигурност снабдевања гасом.** Издвојени су Транспортгас Србија доо (оператор транспортног система за природни гас) и Дистрибуцијас Србија доо (оператор дистрибутивног система природног гаса) из ЈП Србијас, у складу са Планом реорганизације<sup>49</sup>. Пренето је власништво Транспортгаса на Републику Србију у циљу стварања независног оператора транспортног система. Усвојен је План развоја транспортног гасоводног система за период 2020-2029. године, у циљу обезбеђивања веће сигурности испоруке гаса, као и развоја транспортног система кроз проширење гасоводне мреже и изградњу интерконектора са транспортним системима суседних држава.

**Потребно је повећати степен гасификације и извршити диверсификацију правца и извора снабдевања гасом.** Гасификовано је око 60% територије Републике Србије, док је свега 10% домаћинства прикључено на гас<sup>50</sup>. Домаћом производњом је могуће задовољити 10,7% укупних потреба за природним гасом. Линијски транспортни систем са само два улаза у земљу (из Мађарске и Бугарске) ограничава развој тржишта гаса. Изградњом гасовода Балкански ток, и отпочело је снабдевање Републике Србије кроз овај гасовод од 1. јануара 2021. године. Овај гасовод је омогућио да се од октобра 2021. преко Србије транспортују прве количине транзитног гаса за средњу Европу. Потписан је уговор о зајму ЕИБ за изградњу гасовода Ниш-Димитровград, за који се очекује да ће бити оперативан од 2023. године.

**Потребно је успоставити цену електричне енергије<sup>51</sup> тако да одражава трошкове регулисаних делатности (мрежарине), као и тржишне цене за електричну енергију, водећи рачуна о животном стандарду и заштити енергетски угрожених купаца.** Цена електричне енергије у Србији износи 7,38 евроценти по киловат-часу у 2020. (21,34 просек ЕУ-27, Еуростат) и у просеку је нижа за 20-45% од цене у другим земљама ЈИЕ. У сектору електричне енергије, енергетске тарифе за пренос и дистрибуцију одражавају потребан ниво инвестиција и одржавања.

Нерегулисано тржиште је чинило 48% укупне потрошње електричне енергије крајњих купаца у 2020. години и 84,1% укупне потрошње гаса од стране крајњих потрошача у 2019. години.

<sup>49</sup> МРЕ, <https://www.mre.gov.rs/dokumenta/sektor-za-medjunarodnu-saradnju-i-evropske-integracije/ostalo/akcioni-plan-za-sprovodjenje-aktivnosti-u-cilju-reorganizacije-jp-srbijagas-novi-sad>

<sup>50</sup> Извештај о раду агенције за енергетику за 2020. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202020.pdf>

<sup>51</sup> Препорука ЕКОФИН Савета из 2020. године.

Заштита енергетски угрожених купаца електричне енергије и природног гаса у Републици Србији пружа се у складу са Уредбом о енергетски угроженом купцу („Службени гласник РС”, бр. 113/15 и 59/18).

Право угроженог купца на умањење рачуна за електричну енергију у периоду јануар-децембар 2020. године користило је просечно месечно 72.694 домаћинстава, а на умањење рачуна за природни гас 68 домаћинстава, што представља низак ниво заштите угрожених домаћинстава у односу на процењени број домаћинстава са најнижим приходима, корисника новчане социјалне помоћи и дечијег додатка. (Извештај АЕРС) Законом о изменама и допунама Закона о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 40/2021) као енергетски угрожени купци су, поред купаца електричне енергије и гаса, обухваћени и купци топлотне енергије.

Припремљен је нови предлог Уредбе о енергетски угроженом купцу који је у процедури усвајања на Влади. У складу са предложеним условима за стицање статуса енергетски угроженог купца очекује се значајно повећање броја домаћинстава који ће моћи да остваре право на субвенција у плаћању рачуна за електричну енергију, природни гас и топлотну енергију<sup>52</sup>.

**У наредном периоду биће убрзани и поједностављени поступци за остваривање права у области енергетике.** Законом о изменама и допунама Закона о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 40/2021) предвиђено је брже и једноставније издавање дозвола и сагласности кроз систем електронског пословања (**е-енергетика**). *Изменама и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима* („Службени гласник РС“, бр. 40/2021) створена је основа за брже подношења захтева и ефикасније издавање дозвола, праћење и контролу геолошких истраживања и експлоатације минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса (**е-рударство**). Увођењем е-рударства планирано је смањење времена издавања одобрења са актуелних 150 дана на 15-20 дана.

## а) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 7: РАЗВОЈ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА УЗ ИЗГРАДЊУ ЕНЕРГЕТСКЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

#### 1. Опис структурне реформе

Пројекат Трансбалкански коридор се састоји од четири секције и као циљ има повећање преносног капацитета мреже Западне Србије, повећање сигурности и поузданости напајања електричном енергијом потрошача у Републици Србији, и изградњу нових интерконективних далековаода (на границама са Румунијом, БиХ и Црном Гором). Прва секција (двосистемски далековод 400 kV ТС Панчево 2 – граница са Румунијом) је већ изграђена и пуштена у погон са стране Србије крајем 2017. године. Друга секција, коју чини далековод 400 kV ТС Крагујевац – ТС Краљево 3 (уз подизање ТС Краљево 3 на 400 kV напон), тренутно се налази у фази изградње. Трећу секцију пројекта чини далековод 2x400 ТС Обреновац – ТС Бајина Башта са подизањем напонског нивоа ТС Бајина Башта на 400 kV док четврту секцију чини далековод 2x400 kV ТС Бајина Башта – државна граница са ЦГ – државна граница са БиХ.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4

<sup>52</sup> Извештај о раду агенције за енергетику за 2020. годину, <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202020.pdf>

1	Реконструкција и доградња ТС Краљево 3 и реконструкција ТС Крагујевац 2, неопходна за увођење новог далековода Крагујевац - Краљево																		
2	Изградња далековода Крагујевац - Краљево																		
3	Изградња далековода Обреновац - Бајина Башта																		
4	Доградња ТС 220/35 kV Бајина Башта на 400 kV напонски ниво																		

За секцију III је крајем 2020. године потписан уговор о зајму као и уговор о донацији. Техничка документација за ову секцију би требало да буде завршена до новембра 2021. године, а након тога се очекује решавање имовинско-правних односа. Почетак градње је планиран за први квартал 2023. године, док се завршетак градње предвиђа у последњем кварталу 2025. године. Техничка документација за секцију IV би требало да се заврши до краја 2021. године, док почетак градње зависи од донације WBIF. Уколико се тражени износ донације одобри, градња ове секције би могла да почне крајем 2024. или у првој половини 2025. године.

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
Изградња (секција 2)	10% (2020)	85% (2021)	100% (2022)
Потписан уговор о изградњи (секција 3)	0 (2021)		1 (2022)
Изградња (секција 3)	0% (2022)	20% (2023)	40% (2024)

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

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

### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Изградња пројекта Трансбалкански коридор за пренос електричне енергије финансираће се из сопствених средстава ЕМС АД, донација WBIF и кредита KfW банке.

Укупни трошкови изградње целог пројекта износе 156.460.000 евра. Реализација пројекта је започела 2012. године, а завршетак се планира 2026. године, када ће се завршити изградња четврте секције.

Према тренутном сагледавању планирана финансијска реализација пројекта за период од 2022. до 2024. године је 35.817.389 евра. Подељено по годинама и извору средстава, овај план се може приказати на следећи начин:

2022 – планирана сопствена средства ЕМС АД 310.244 евра, кредитна средства 1.615.910 евра, донација 1. 660.460 евра. Планирана средства су највећим делом намењена за опрему и радове за другу секцију пројекта, док је остатак намењен консултанту за имплементацију пројекта за трећу секцију. Најмањи део средстава (10.391 евра сопствених средстава је планирано за плаћање такси за четврту секцију пројекта).

2023 – планирана сопствена средства ЕМС АД 41.309 евра, кредитна средства 9.381.914 евра, донација 3.022.389 евра. Највећи део средстава је планиран за опрему и извођење радова за трећу секцију пројекта, а мањи део за консултантске услуге за имплементацију пројекта за исту секцију.

2024 – планирана сопствена средства ЕМС АД 302.521 евра, кредитна средства 14.973.803 евра, донација 4.508.839 евра. Као и у 2023. години, већина средстава је планирана за опрему и извођење радова за трећу секцију пројекта, а мањи део за консултантске услуге за имплементацију пројекта за исту секцију.

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

Нова енергетска инфраструктура може довести до појаве нових корисника преносног система у области у којој се гради и до очекиваног повећања броја запослених. Утицај развоја тржишта енергије на родни аспект на дужи рок се огледа кроз развој друштва у целини, што са друге стране, имплицитно отвара веће могућности за помоћ државе друштвено рањивим групама.

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

Очекује се минимални утицај на животну средину, пошто се припрема и градња обављају у складу са Законом о процени утицаја на животну средину и одговарајућим правилницима. Трансбалкански коридор је део Инвестиционог плана ЕУ за Западни Балкан, којим се пружа финансијска подршка за циљеве постављене Европским зеленим договором.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Необезбеђење финансирања пројекта	Висока	Сопствено финансирање уз потписивање уговора о кредиту
Необезбеђење кредитних средстава	Ниска	Диверсификација захтева према међународним финансијским институцијама

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 8: УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА ЗА ПОВЕЋАЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ КРОЗ УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА И ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ПОДСТИЦАЈА**

### 1. Опис структурне реформе

Циљ структурне реформе је унапређење енергетске ефикасности у Републици Србији. Реформа ће обухватити активности доношења подзаконских аката новог Закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије („Сл. гласник РС“, бр. 40/2021) (у даљем тексту: ЗЕЕРУЕ) у циљу потпуне хармонизације регулативе у Србији са регулативом ЕУ у области енергетске ефикасности. Реформа ће обухватити и јачање капацитета за спровођење политике енергетске ефикасности (ЕЕ) кроз оснивање и подршку раду Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности (у даљем тексту: Управа), у складу са ЗЕЕРУЕ. У оквиру реформе значајна активност је и обезбеђење сталних (усмеравање најмање пуног износа накнаде у подстицаје за енергетску ефикасност кроз активности Управе) и додатних извора средстава за подстицање енергетске ефикасности. Подстицаји ће посебно бити усмерени на домаћинства, за потребе енергетске санације стамбених објеката и уградњу соларних панела за производњу електричне енергије за сопствене потребе. За вишестамбене зграде прикључене на систем даљинског грејања, које добију подстицаје за унапређење ЕЕ од Управе, биће предвиђен прелазак на наплату према потрошњи топлетне енергије. Реформа се спроводи у складу са Програмом остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године за период од 2017. до 2023. године, Поглављем 3.7. Област Енергетске ефикасности у сектору потрошње



енергије и доприноси остварењу ЦОР 7.3. који подразумева да се до 2030. удвостручи глобална стопа побољшања енергетске ефикасности. Спровођење реформе биће важан елемент Интегрисаног националног енергетског и климатског плана и нове Стратегије развоја енергетике, чија је израда у току, и основ за спровођење Дугорочне стратегије обнове зграда, чија је израда у финалној фази.

У претходном периоду припремљен је и усвојен ЗЕЕРУЕ и почела је израда подзаконских аката. Прикупљање накнаде за енергетску ефикасност по основу Закона о накнадама континуирано се одвија током целе године и приходи од ове накнаде износе око 10 милиона евра годишње. Именована је директорка Управе, а у припреми је систематизација Управе. У оквиру јачања капацитета за финансирање енергетске ефикасности, путем уговора о делу ангажовано је 5 додатних лица.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Оснивање Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности												
2	Доношење подзаконске регулативе у циљу потпуног усаглашавања са регулативом ЕУ у области енергетске ефикасности												
3	Усмеравање пуног износа накнаде у подстицаје за енергетску ефикасност кроз активности Управе												
4	Финансирање пројеката енергетске ефикасности												
5	Јачање капацитета за спровођење политике енергетске ефикасности												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2021)	Међурезултат (2023)	Циљна вредност (2024)
Процент остварене уштеде енергије кроз реализацију пројеката ЕЕ у односу на потрошњу енергије у години пре реализације пројекта	0	20%	20%

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Унапређење енергетске ефикасности у сектору индустрије и комерцијалном сектору доводи до смањења потрошње енергије по јединици производа што значи да доприноси и њиховој конкурентности.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

За спровођење структурне реформе потребно је обезбедити средства за инвестиције и рад Управе као и за реализацију међународних пројеката финансираних средствима донатора и међународних финансијских институција. Процењује се да ће за спровођење реформе у 2022. години бити потребно око 57 милиона евра за инвестиције и око 2 милиона евра за изградњу капацитета Управе, у 2023. години 112 милиона евра од чега 111 милиона за инвестиције и 1 милион за јачање капацитета, а у 2024. години око 117 милиона евра за инвестиције. Почетак рада Управе очекује се почетком 2022. године. Очекује се да ће број запослених у Управи постепено расти током година. За рад на подзаконској регулативи нису предвиђена додатна средства јер ће рад на тим пословима радити већ запослена лица у Министарству уз евентуалну подршку донатора чија се подршка не може квантификовати у новцу. У наредном периоду предвиђено је да сва

прикупљена средства по основу накнаде за енергетску ефикасност буду одређена за активности Управе, али и да се и из буџета РС обезбеде далеко већа средства за подстицање енергетске ефикасности са посебним фокусом на сектор домаћинства укључујући и уградњу соларних панела за производњу електричне енергије за сопствене потребе. Поред средстава буџета, за активности Управе у наредном периоду ће се обезбедити и значајна средства донација и кредити међународних финансијских институција, такође са посебним фокусом на сектор домаћинства, као и средства за техничку помоћ у циљу изградње капацитета Управе.

У 2022. години потребна средства за рад Управе процењена су на око 0,229 милиона евра (око 0.093 милиона евра за плате и око 0,136 милиона евра за оперативне трошкове, у складу са одређеним буџетом за 2022. годину) док се за субвенције и трансфере за повећање енергетске ефикасности које додељује Управа процењује да је потребно око 20,83 милиона евра које ће бити праћене са још око 13,9 милиона евра из буџета јединица локалне самоуправе. За јачање капацитета потребна су и средства ИПА 2021 за техничку помоћ од око 2 милиона евра. За релаизацију инвестиција из међународних пројеката потребна су средства пројектних кредита од укупно 15,3 милиона евра и бесповратна средства од око 6,9 милиона евра од чега око 2,8 милиона бесповратна средства уз пројектне кредите и средства донације SECO 4,14 милиона евра (0,54 милиона евра за техничку помоћ и 3,6 милиона евра за инвестиционе активности).

У 2023. години очекује се повећање трошкова за рад Управе од око 20% због постепеног повећања броја запослених и обима послова. Тако су у 2023. години потребна средства за рад управе процењена на око 0,28 милиона евра (око 0.112 милиона за плате и око 0,166 милиона евра за оперативне трошкове) док се за субвенције и трансфере за повећање енергетске ефикасности које додељује Управа процењује да је потребно око 20,8 милиона евра из буџета које ће бити праћене са још око 13,9 милион евра из буџета јединица локалне самоуправе као у 2022. години. За јачање капацитета су потребна и средства ИПА 2021 за техничку помоћ од око 1 милиона евра. Из средстава ИПА 2021 потреба су и средства за пилот инвестиционе пројекте у висини од 2 милиона евра. За реализацију инвестиција из међународних пројеката потребна су средства пројектних кредита од укупно 72,2 милиона евра праћена средствима донација од око 1,75 милиона евра.

У 2023. години очекује се повећање трошкова за рад Управе од око 20% због постепеног повећања броја запослених и обима послова. Тако су у 2024. години потребна средства за рад управе процењена на око 0,33 милиона евра (око 0.134 милиона евра за плате и око 0,2 милиона евра за оперативне трошкове) док се за субвенције и трансфере за повећање енергетске ефикасности које додељује Управа процењује да је потребно око 20,8 милиона евра које ће бити праћене са још око 13,9 милион евра из буџета јединица локалне самоуправе као у 2023. години. За реализацију су потребна и средства ИПА 2021 за подршку инвестицијама од око 10 милиона евра. За релаизацију међународних пројеката потребна су средства међународних финансијских институција од укупно 70,45 милиона евра праћена средствима донација од око 1,7 милиона евра.

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

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

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

Уз годишњу инвестицију од око 150 милиона евра у санацију зграда у сектору домаћинства процењује се да се могу остварити уштеде енергије од 120.000 тона CO<sub>2</sub> годишње.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Недовољна финансијска средства у буџету	Висока	Обезбеђење зајмова МФИ и донација ИПА, WBIF и других донатора
Кашњење при доношењу подзаконских аката, у односу на постављене рокове из закона	Средња	Обезбеђена техничка помоћ
Недовољан број квалитетних кадрова у Управи	Средња	Обезбеђена техничка помоћ из ИПА2021 за изградњу капацитета Управе и ангажовање 6 стручних лица за пружање подршке у прве 3 године. Размена искустава са институцијама из региона.

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

### 5.2.1. Област УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

#### а) Анализа главних препрека

Новим Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025. и пратећим акционим планом („Службени гласник РС“, бр. 70/21), предвиђене су мере и активности које се надограђују на резултате постигнуте у претходном петогодишњем периоду. Програмом је предвиђен даљи напредак у процесу јачања програмског буџетирања кроз јачање елемената везаних за учинак; даља примена успостављеног правног оквира за управљање капиталним инвестицијама, као и за праћење фискалних ризика за које је планирано успостављање правног оквира; јачање пословних процеса, административних капацитета и ИТ решења у оквиру прикупљања и управљања буџетским средствима; даље институционално јачање система за буџетску инспекцију и тела која су надлежна за управљање и контролу средстава ЕУ; додатно унапређење система финансијског управљања и контроле (ФУК) у институцијама јавног сектора, јачање функције интерне ревизије, праћење интерне контроле и обуке; израда плана унапређења рачуноводства у јавном сектору, даљи процес сертификације рачуновођа и унапређење обухвата рачуноводствених података. У домену спољног надзора над јавним финансијама, потребно је обезбедити даље јачање екстерне ревизије, као и контролне функције коју има Народна скупштина.

У оквиру спровођења реформе управљања јавним финансијама, аналитички капацитети Министарства финансија, као и других релевантних институција укључених у реформу, значајно су ојачани. Увођење нових организационих решења, нових модела и аналитичких инструмената, софтвера, обука, унапређење размене и повећања транспарентности података, довело је до повећања увида јавности у ток јавних финансија и усвајање стандарда ЕУ у овој области. Идентификовани изазови у домену јачања административних капацитета су ограничене могућности за ново запошљавање, као и одлив кадрова. Следећи изазов је инвестирање у унапређење и повезивање капацитета ИТ, одрживост као и укључивање у процес дигитализације, што је предуслов за сваку модерну јавну управу и база за ефикасно управљање системом јавних финансија.

Даља реформа Пореске управе кључан је чинилац у процесу повећања буџетских прихода и унапређења управљања јавним финансијама, уз истовремено изузетно велик утицај на унапређење пословног амбијента за пословне субјекте и смањење сиве економије. Иако је у протеклом периоду дошло до редизајна организационе структуре и креирања пословних мрежа основних и издвојених активности, унапређења рада и пословних процеса у Пореској управи у борби против неформалног пословања (што се огледа у већој наплати јавних прихода), постоји простор за даљу модернизацију пореске администрације, аутоматизацију поступака, стварање услова за потпуну примену принципа добровољног поштовања прописа, задржавање квалитетних кадрова, јачање саветодавне функције пореских инспектора итд, у складу са новим Програмом трансформације Пореске управе, као и унапређење правног оквира пореске политике.

**Унапређењу јавних финансија и пословног окружења и смањењу сиве економије допринеће и нови систем фискализације. Систем фискализације, који је у функцији већ 15 година, неусаглашен је са развојем нових технологија и решења која се примењују у међународној пракси.** Процес сертификације фискалних каса и штампача је компликован, дуготрајан и веома скуп, што додатно оптерећује сектор привреде, док се веродостојност рачуна може проверити само на месту продаје на контролној траци. Нови Закон о фискализацији, усвојен је у децембру 2020. године, а чија примена почиње од јануара 2022. године, омогућиће ефикаснију контролу промета добара и услуга, односно створиће услове Пореској управи да ефикасније прати и контролише пореске обвезнике код којих постоји ризик од избегавања плаћања пореза.

*Закон о електронском фактурисању („Службени гласник РС“, бр. 44/21) и три пратеће уредбе (Уредба о условима и начину коришћења система за управљање фактурама, Уредба о условима и начину чувања и стављања на увид електронских фактура и начину обезбеђивања веродостојности и интегритета садржине фактура у папирном облику и Уредба о поступку и условима за давање и одузимање сагласности за обављање послова информационог посредника – „Службени гласник РС“, бр. 69/21) усвојене средином 2021. омогућиће потпуну замену папирног облика фактуре у дигитални.* Предвиђено је фазно увођење обавезе издавања и примања електронских фактура: од јануара 2022. године обавеза је субјеката унутар јавног сектора (G2G), као достављање еФактура јавном сектору од стране приватног сектора (B2G); од јула 2022. у обавези је јавног сектора достављање еФактура приватном сектору (G2B) и од јануара 2023. обавеза је привредних субјеката у међусобним трансакцијама (B2B). Коришћење система електронских фактура је бесплатно, правно сигурније и омогућава убрзање процеса рада и пословања, што ће предузећима у Србији донети милионске уштеде на административним и оперативним трошковима, а држави ефикаснију контролу и наплату пореза.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 9: ТРАНСФОРМАЦИЈА ПОРЕСКЕ УПРАВЕ**

#### **1. Опис структурне реформе**

Главни циљ реформе је да Пореска управа (ПУРС) постане организација коју карактерише модерно дигитално пословање, да буде администрација оријентисана ка пружању услуга пореским обвезницима, да се услуге пружају у складу са најбољим међународним стандардима, да има анализу ризика која омогућава да ПУРС ефикасно користи своје расположиве ресурсе за оптимизацију прикупљања прихода. Оквир за реализацију реформе ПУРС дефинисан је новим Програмом трансформације за период 2021-2025. године и Акционим планом за период 2018-2023. године. Реализацијом 3 стратешка циља Програма трансформације 2021-2025: Успостављање пословних

процеса и организације у складу са најбољом међународном праксом, а у циљу повећања наплате јавних прихода, унапређење квалитета постојећих и увођење нових врста услуга прилагођених потребама пореских обвезника и профилисање новог пореског службеника изузетног нивоа професионалности и компетентности, стварају се темељи нове архитектуре Пореске управе који су видљиви кроз три „производа“, односно компоненте: 1. Интегрисан информациони систем базиран на готовом комерцијалном решењу (COTS), који укршта и проверава податке Пореске управе и трећих страна у циљу откривања пореских обвезника који не послују у складу са прописима; 2. Лични е-Портал прилагођен сваком пореском обвезнику и који представља модул за директну комуникацију појединца са Пореском управом и 3. Унапређење стручног образовања пореских службеника. Реформом се доприноси спровођењу **ЦОР 16.6**. Развити ефикасне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Реинжењеринг пословних процеса, укључујући обуку тренера за увођење нових функција у оперативне јединице Пореске управе РС												
2	Реализација активности из Плана набавке ТАМП (Пројекта модернизације Пореске управе)												
3	Анализа и увођење савременог система за управљање евиденцијама кроз свеобухватни модел управљања информацијама												
4	Набавка система за нову платформу ИКТ-а												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2017)	Међурезултат (2020)	Циљна вредност (2024)
Новорегистровани порески обвезници у календарској години (у %)*	114,68	79,64	102,18
Раст новооткривених прихода (у %)**	90,96	94,24	111,33
Степен остварења наплатног задатка (у %)***	107,9	107,7	101,00

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

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

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

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Један од значајних ефеката реализације Програма трансформације јесте и допринос Пореске управе стварању услова за фер пословање и лојалну конкурентност привредних субјеката. Спровођење Програма трансформације индиректно утиче на јачање конкурентности домаћих предузећа. Путем аутоматских/електронских, једноставних и бесплатних пореских процедура, администрирање пореских обавеза оставља предузећима више средстава и времена да се посвете побољшању квалитета производа и услуга, што директно утиче на повећање конкурентности. Смањењем сиве економије

повећава се конкурентност привредних субјеката који послују уз поштовање пореских прописа.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Структурна реформа се наставља из претходних година. Све планиране активности биће финансиране из кредитне линије Светске банке. Процењени су трошкови од око 8 милиона евра за 2022. годину и то: 1,2 милион евра за реинжењеринг пословних процеса, 5,3 милиона евра за набавку система за нову платформу ИКТ, 1,1 милиона евра за реализацију активности из Плана набавке ТАМП-а и 334 хиљаде евра за анализу и увођење новог система за управљање евиденцијама. Поред тога планирани су трошкови од 14,2 милиона евра у 2023. и то 4,2 милиона евра за анализу и увођење савременог система за управљање евиденцијама, 7,3 милиона евра за набавку система за нову ИКТ платформу и 2,7 милиона евра за реализацију активности из Плана набавке ТАМП и планирани су трошкови у износу од 12,2 милиона евра у 2024. години, од чега за спровођење активности: анализа и увођење савременог система за управљање евиденцијама кроз свеобухватни модел управљања информацијама 1,1 милион евра, за набавку система за нову ИКТ платформу 7,7 милиона евра и за реализацију активности из Плана набавке ТАМП 3,4 милиона евра.

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

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

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

Кроз пројекат су ангажовани стручњаци за заштиту животне средине, чији је задатак да помогне ПУРС: да успешно имплементира и надгледа пројектне активности које подлежу ризицима заштите животне средине и да управљају њиховим утицајима; да припреми специфичне планове управљања животном средином (који укључују планове ублажавања и праћења стања животне средине за потпројекте) како би се осигурала ефективна заштита животне средине, здравље и безбедност на раду.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење нових законодавних оквира заснованих на ИКТ и потребама реформе ПУРС, или неприхватање измена за постојеће	Средња	Чвршћа сарадња са Министарством финансија (Сектор за фискални систем) и Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу
Недостатак координације/ комуникације између државних институција	Средња	Рад на унапређењу координације/ комуникације између државних институција
Неповерење пореских обвезника услед страха од новина	Средња	Едукација и информисање пореских обвезника
Недовољно ИТ ресурса и вештина за реализацију реформе	Висока	Повећање броја запослених у ИТ-у и активнија сарадња са Јединицом за имплементацију стратешких пројеката

Недостатак људских ресурса и знања неопходних за функционисање реформисане ПУ	Висока	Додатно запошљавање у 2022. и обука запослених за функције које су декапацитиране
---	--------	---

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 10: УВОЂЕЊЕ НОВОГ МОДЕЛА ФИСКАЛИЗАЦИЈЕ И ПРЕЛАЗАК НА ЕЛЕКТРОНСКО ФАКТУРИСАЊЕ**

### **1. Опис структурне реформе**

Након креирања правног оквира и упознавања јавности са реформама (укључујући и програме обука) у 2021. години (Закон о фискализацији усвојен у децембру 2020. године са почетком примене од новембра 2021. године а пратећа подзаконска акта у фебруару 2021. године) имплементација и прелазак на нове дигитализоване моделе издавања фискалних рачуна и фактурисања почиње у 2022. години, тако да поступно, сви обвезници пређу на нове моделе у року од годину дана.

Увођење новог модела фискализације подразумева централизовану дигиталну платформу у оквиру Пореске управе, као и он-лајн пренос и верификовање података који се шаљу са фискалних у Пореску управу. Циљ је сузбијање сиве економије и повећање наплате ПДВ, као и унапређење и аутоматизовање процеса пореске контроле. Нови модел садржи и тзв. сигурносни елемент (сертификовану картицу) за сваког обвезника, чиме се степен злоупотребе своди на минимум или потпуно елиминише. Обвезници фискализације из приватног сектора ће бити од стране државе субвенционисани за износ реално процењених трошкова преласка на нови модел.

Циљ увођења централизоване платформе за размену електронских фактура је потпуна замена папирног облика фактуре у дигитални за све обвезнике ПДВ-а, који се преноси путем централизоване платформе од издаваоца ка примаоцу фактуре без физичког облика. Закон о електронском фактурисању и пратећа подзаконска усвојена су 2021. године, са почетком примене од јануара 2022. године.

Реформом се доприноси спровођењу **ЦОР 16.6.** - Развити ефикасне, одговорне и транспарентне институције на свим нивоима.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Почетак рада нове централизоване платформе за фискализацију												
2	Пуштање у рад централизоване платформе за електронске фактуре												
3	Ширење обухвата електронских фактура на целокупан сектор привреде												
4	Едукација и комуникација са корисницима платформе за фискализацију и платформе за електронске фактуре ради помоћи у преласку на нови систем												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
Обухват укључених обвезника фискализације новом платформом	0% 1.1.2022.	/	100% 31.12.2022.
Обухват свих B2G трансакција	0% 1.1.2022.	/	100% 1.7.2022.

Обухват свих В2В трансакција између правних лица која су обвезници ПДВ-а	0% 1.7.2022.	/	100% 1.1.2023.
--	--------------	---	----------------

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Нови модел фискализације ће утицати на повећање конкурентности економије, кроз снижавање трошкова пословања и повећање ефикасности, у смислу: укидања дупле траке на фискалном штампачу и укидања обавезе њеног чувања, могућност коришћења различитих уређаја поред класичне фискалне касе (рачунар, мобилни телефон и сл.), аутоматизације и смањивања трошкова везаних за пренос података Пореској управи, подизања ефикасности пословања привредних субјеката путем коришћења савремених софтвера итд. Примена електронског фактурисања знатно ће утицати на убрзање токова ликвидности у привреди, на усаглашавање са правним тековинама ЕУ и одговарајућим пословним амбијентом.

Очекује се већа финансијска дисциплина и значајно већа наплата пореских прихода, стварање једнаких услова по питању конкурентности за приватни сектор, омогућавање Пореској управи партнерски приступ пореским обвезницима, боља и унапређена пореска контрола, дестимулисање привредних субјеката на избегавање обрачуна и плаћања пореза и сл.

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

Финансирање увођења електронског фактурисања у 2022. години подразумева додатно прилагођавање централне ИТ платформе система и омогућавање додатних функционалности и сервиса корисницима у износу од 1.494.500 евра.

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

Структурна реформа ће значајно утицати на побољшање пословног амбијента чиме се може очекивати утицај на смањење незапослености. Структурна реформа је родно неутрална.

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

Узимајући у обзир да се у потпуности прелази на нови, и у значајном делу електронски вид фискализације, као и на електронски вид фактурисања, ова структурна реформа ће у многоме утицати на смањење количине папира и тонера који су у оптицају у пословним операцијама, чиме се значајно утиче на заштиту животне средине.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Недовољна обученост корисника за прелазак на нови систем фискализације	Низак	Адекватне обуке, тренинзи и комуникациона стратегија ка привреди
Недовољна обученост корисника за прелазак на нови систем фактурисања	Низак	Адекватне обуке, тренинзи и комуникациона стратегија ка привреди

### 5.2.2. Област ЗЕЛЕНА ТРАНЗИЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека



**Привреда Србије се у великој мери ослања на делатности које су зависне од временских услова па је тиме осетљива и на климатске промене, што неповољно утиче и на укупну конкурентност Србије на глобалном тржишту.** Тренд раста средње температуре у Србији је три пута већи од тренда раста средње глобалне температуре и средње глобалне температуре копна. Укупна материјална штета изазвана екстремним климатским и временским условима у Србији, у периоду од 2000-2015. већа је од 5 млрд. евра, од чега је 70% повезано са сушом и високим температурама. Вредност штета и губитака од катастрофалних поплава из 2014. године износи 1,5 млрд. евра. Врло је вероватно да ће у Републици Србији и у наредном периоду доћи до повећаног броја елементарних непогода и то пре свега поплава, суша и пожара. *Законом о климатским променама* („Службени гласник РС“, бр. 26/2021) омогућено је успостављање система за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG) на исплатив и економски ефикасан начин, како би се избегле опасне промене климе на глобалном нивоу и неповољни утицаји промене климе. Овим законом је утврђено доношење *Стратегије нискоугљеничног развоја са Акционим планом*, као и *Програм прилагођавања на измењене климатске услове* (израда ових докумената је у току), као и мониторинг и извештавање о емисијама GHG.

**Концентрације загађивача ваздуха у градовима, посебно прашкастих честица (ПМ), редовно прелазе нивое препоручене у смерницама СЗО о квалитету ваздуха, што се неповољно одражава на здравље људи и животну средину.** Изложеност загађењу ваздуха, посебно ПМ честицама, повезана је са повећаним морталитетом и морбидитетом. Емисија сумпордиоксида је за 14,0% виша у 2019. години у односу на претходну годину<sup>53</sup>. Велики загађивачи ваздуха су и индивидуална ложишта, којих у Србији има око 1,2 милиона (укупан број домаћинства износи 2,6 милиона) у којима се за сагоревање користе угаљ и мазут<sup>54</sup>. Од укупно емитованог угљен-моноксида 60,9% су емисије из домаћинстава у 2019. години, и то углавном због грејања. У плану је субвенционисање домаћинства за прелазак на чистије изворе енергије (пелет, гас, електрична енергија). Загађење ваздуха има и негативан економски ефекат, што се огледа у смањеној продуктивности због болести и повећаним трошковима боловања и лечења. Стратегија заштите ваздуха још увек није израђена, иако је *Законом о заштити ваздуха* („Службени гласник РС“, бр. 10/2013) предвиђено њено доношење до 2015. године.

**Економија Србије је тренутно највећим делом линеарна, те је неопходно унапредити ефикасност употребе ресурса и увести концепт циркуларне економије.** Највеће слабости су недовољно разрађена законска регулатива, неусаглашеност докумената јавних политика, лоше управљање отпадом, неефикасна потрошња енергије и неодговарајући инспекцијски капацитети. У Србији је створено 56,3 милиона тона отпада у 2020. (12,8% мање него 2019. године), од чега 79,9% чини неопасни, а 20,1% опасни отпад. Од укупно створеног отпада, одложено је 95,8%, а поново искоришћено само 4,2%. Највише отпада креирају рударство и енергетика, али је значајан и удео комуналног отпада (око 2 милиона тона годишње) који најчешће завршава на депонијама. Србија је са створених 327 кг отпада на 1.000 евра БДП-а у 2018. години веома удаљена од просека ЕУ (70 кг). Инвестиције у заштиту животну средину у Србији (0,2% БДП у 2019.) су четири до пет пута мање него у земљама Европске уније. Урађена је *Мапа пута за циркуларну економију* у 2020. години, која даје препоруке за транзицију од линеарне ка кружној економији у области управљања отпадом. *Програмом за*

<sup>53</sup> О загађењу ваздуха које потиче из енергетског сектора више у оквиру Изазова 2.

<sup>54</sup> МРЕ, <https://www.mre.gov.rs/aktuelnosti/saopstenja/mihajloviceva-o-novim-zakonima-vise-energije-iz-oie-i-pomoc-drzave-gradjanima-za-zamenu-stolarije-i-individualnih-lozista>

циркуларну економију са Акционим планом, чија је припрема у току, дефинисаће се мере за рационално и одрживо коришћење ресурса и енергије.

**Зелена трансформација захтева додатна улагања, како за државни тако и за привредни сектор, те је неопходно успоставити одговарајуће инструменте финансирања.** У области финансирања зелене транзиције, користе се средства буџета РС, билатералне донације, ИПА фондови, WBIF и кредити међународних финансијских институција. *Законом о накнадама за коришћење јавних добара* („Службени гласник РС“, бр. 49/2019) уведене су накнаде за заштиту и унапређење животне средине и прописани износи које загађивачи плаћају у зависности од врсте и количине загађења. Висину накнаде годишње утврђују јединице локалне самоуправе, а остварени приходи од накнада се уплаћују у буџете градова и општина. **Остварени су приходи од накнада у области животне средине** од 1,9 млрд. евра (4,1% БДП) у 2019. години, што је за 5,6% више у односу на претходну годину. Највеће учешће у структури прихода имали су енергетски порези (85,9%) и порези из области саобраћаја (7,1%), док су накнаде за загађење и накнаде за коришћење ресурса учествовале са 5,6% и 1,5%, респективно. Република Србија је емитовала и прву зелену обвезницу од 1 млрд. евра на међународном тржишту у септембру 2021. године, а средства ће бити искоришћена за финансирање пројеката у области зелене агенде. **Укупни трошкови за заштиту животне средине** износили су 353 милиона евра у 2019. години што је за 10,7% више него претходне године. У структури ових трошкова, инвестиције за заштиту животне средине чине 27,4% (од чега 37% у области управљања отпадом), док је учешће текућих издатака 72,6%. У буџету за 2022. годину за екологију су обезбеђена средства у износу од 21,6 милијарди динара, што је за скоро 19% више у односу на текући буџет за 2021. годину.

**Евидентан је и недостатак институционалне инфраструктуре и административних капацитета на националном и локалном нивоу за имплементацију донетих законских решења и интензивирање процеса зелене транзиције.** *Зелена агенда за Западни Балкан (ЗАЗБ)* потписана у новембру 2020. ставља акценат на регионалну сарадњу, тако да зелена трансформација, одрживи развој, ефикасност ресурса, заштита природе и климатске активности буду центар економских активности, како би се изазови у овим областима претворили у развојне могућности. Ова агенда подразумева комплексну координацију унутар самих економија и међусобно у региону, као и усклађивање са политикама ЕУ и обавезама у процесу европских интеграција. Подстицање иновација, креирање нових (зелених) послова и одржив привредни раст су неопходни за зелену транзицију која треба да смањи притисак на природне ресурсе и побољша квалитет живота у складу са стандардима Европске уније.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 11: УВОЂЕЊЕ КОНЦЕПТА ЦИРКУЛАРНЕ ЕКОНОМИЈЕ**

#### **1. Опис структурне реформе**

Увођење концепта циркуларне економије као мултидисциплинарног модела који повезује многе области, има за циљ покретање зелене привредне транзиције Републике Србије, уз ефикасно коришћење ресурса и енергије и очување и унапређење животне средине и здравља људи. Развојем иновативног дизајна, дигитализације и нових технолошких достигнућа, допринеће се стварању модерног, конкуретног и климатски неутралног друштва. Циркуларна економија је један од кључних алата за достизање циљева одрживог развоја УН - Агенда 2030 и циљева Париског споразума. Реформа је повезана са **ЦОР 3** - Добро здравље и **ЦОР 12**. - Обезбедити одрживе обрасце потрошње и

производње, односно доприноси остваривању **ЦОР 12.1.** - Спровести десетогодишњи оквирни програм о одрживој потрошњи и производњи и **ЦОР 12.2.** - До 2030. постићи одрживо управљање и ефикасно коршћење природних ресурса.

Циркуларна економија знатно доприноси и смањењу утицаја климатских промена, односно спречавању да се температура повећа за више од 1,5°C у односу на преиндустријски период, на шта обавезују Конвенција УН о промени климе и Париски споразум. У току је припрема Програма развоја циркуларне економије у Републици Србији за период 2022-2024. године ( са акционим планом за три године), што је и предвиђено у Зеленој агенди за Западни Балкан, у оквиру стуба циркуларна економија. Реформа је пренета из прошле године, будући да због пандемије Ковид-19 планиране активности није било могуће реализовати у складу са предвиђеном динамиком.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Подршка привредним субјектима у транзицији на моделе пословања засноване на принципима циркуларне економије												
2	Промоција циркуларне економије и едукација привредних субјеката												
3	Подршка локалним самоуправама за увођење концепта циркуларне економије кроз израду локалних мапа пута за циркуларну економију												
4	Унапређење сарадње бизнис и научно-истраживачког сектора кроз доделу циркуларних ваучера за технолошке иновације које доприносе примени концепта циркуларне економије												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
Број привредних субјеката који су прешли на пословне моделе засноване на принципима циркуларне економије	0 (2021)	/	5 (2024)
Број запослених у привредним субјектима на стратешком нивоу који су похађали формате обуке о циркуларној економији на годишњем нивоу	0 (2020)	/	3.000 (2023)
Број локалних самоуправа за које ће бити израђене локалне мапе пута	0 (2021)	/	3 (2024)
Број додељених циркуларних ваучера	0 (2021)	/	3 (2024)

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Применом концепта циркуларне економије штеде се ресурси и енергија, што може довести до нових инвестиционих улагања и подстицања развоја бизнис сектора. Циркуларна економија доприноси креирању просперитетнијег и конкурентнијег друштва кроз подстицаје за оснивање микро, малих и средњих предузећа и развој технологија које штеде ресурсе и енергију и не загађују животну средину. Компаније окренуте ка циркуларном моделу пословања могу постати конкурентније, јер нови начин производње доводи до сировинске и енергетске ефикасности и смањења настајања отпада.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

За спровођење активности „Подршка привредним субјектима у транзицији на циркуларни модел пословања“ за 2022. средства ће бити обезбеђена од међународних донатора кроз пројекте који су у току, тако да из буџета неће бити директног издвајања. У оквиру активности „Промоција циркуларне економије и едукација привредних субјеката“ у 2022. години, из буџета ће бити обезбеђена средства у износу 125.000 евра. Реализација активности „Подршка локалним самоуправама за увођење концепта циркуларне економије кроз израду локалних мапа пута за циркуларну економију“, финансираће се из међународног пројекта, у укупном износу од 50.000 евра (16.000,00 у 2022; 17.000,00 у 2023. и 17.000,00 у 2024. години). За реализацију активности „Унапређење сарадње бизнис и научно-истраживачког сектора кроз доделу циркуларних ваучера за технолошке иновације које доприносе примени концепта циркуларне економије“ обезбеђена су средства од међународног донатора у износу од 35.000,00 евра за 2022. годину. За реализацију поменуте активности средства и извор финансирања за 2023. и 2024. годину тек треба да се утврде.

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

Очекивано је повећање запошљавања услед развоја циркуларне економије и повећања привредног раста, у зависности од висине јавних улагања потребних за спровођење овог концепта. Послови у циркуларној економији могу да утичу на повећање запошљавања осетљивих група и жена. Крајњи исход ове реформе је побољшање квалитета животне средине и квалитета живота свих грађана, што се позитивно одражава и на здравље људи.

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

Увођење концепта циркуларне економије директно утиче на остваривање стратешких циљева и достизање одговарајућих стандарда у области заштите животне средине у кратком, средњем и дужем року. Циркуларна економија има важну улогу у развоју конкурентне економије која штеди ресурсе и утиче на смањење свих врста загађења, а посебно на смањење емисија са ефектом стаклене баште, што даље утиче на нискоугљенични развој, којем се тежи на глобалном нивоу.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Непрепознавање користи од увођења концепта циркуларне економије од стране привредних субјеката, локалних самоуправа и научно-истраживачког сектора	Ниска	Програмом развоја циркуларне економије дефинисаће се правац деловања РС у области циркуларне економије и одрживог развоја. Планирано је да се сви идентификовани актери укључе у препознавање користи које им циркуларна економија може донети.

### 5.2.3. Област ДИГИТАЛНА ТРАНСФОРМАЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека

Србија традиционално има развијену индустрију и пољопривредну базу са снажном интеграцијом у међународне ланце вредности. Међутим, **најдинамичнији сектор у Србији у последњих 10 година је сектор информационо-комуникационих технологија (ИКТ), чиме овај сектор постаје носилац развоја и економског раста.**

Извоз ИКТ услуга бележи континуиран раст од преко 20% у периоду од 2015-2019.<sup>55</sup> године. Избијањем глобалне пандемије долази до смањења тражње у свим секторима, па је извоз ИКТ услуга порастао само за 1,2% у 2020.<sup>56</sup> у односу на 2019. годину као последица везаности за страна тржишта. Извоз ИКТ услуга (1,44 милијарде евра) представља 23,3% укупног извоза услуга у 2020. години, док остварени суфицит у размени ИКТ услуга од 908 милиона евра представља повећање од 13,3% у односу на 2019. годину. Упркос паду прихода и броја пројеката, ИТ компаније у Србији успеле су да очувају ликвидност и људске ресурсе, тако да извоз ИКТ услуга бележи раст од 25,5% у периоду јануар-август 2021. у односу на исти период претходне године. Иако запослени у ИКТ сектору представљају само 2,5% укупне регистроване запослености<sup>57</sup>, број запослених у овом сектору значајно расте из године у годину (12% у 2020, 7% у 2019. и 10% у 2018).

Удео Србије у извозу ИТ услуга је око 0,3% глобалног извоза и има простора за даљи раст, али за то су потребни ИТ стручњаци који недостају. На пример, да би се достигло 2 милијарде евра извоза ИТ услуга, према садашњем моделу рада потребно је додатних 30.000 ИТ стручњака<sup>58</sup>. На овдашњем тржишту највећа борба међу ИТ компанијама се одвија око привлачења одговарајућих радника – до пре годину или две надметале су се за најбоље стручњаке, а сада за најбоље практиканте док су још на студијама јер је тражња за кадровима далеко већа од понуде.

Према **индексу мрежне спремности** (*Network Readiness Index 2020*<sup>59</sup>), као индикатору развоја дигиталне економије односно **спремности земље за укључење у ИТ сектор**, Србија је у 2020. заузела 52. позицију од укупно 134 рангиране земље. Највиши напредак остварен је у дигиталној трансформацији у области економије.

**Србија је посвећена развоју дигиталне трансформације, што се види и кроз изузетно унапређење стратешког и законског оквира.** Усвојене су *Стратегија развоја дигиталних вештина за период 2020-2024. године* („Службени гласник РС“, бр. 21/20) која подразумева унапређење дигиталних знања и вештина свих грађана, *Програм развоја електронске управе у РС за период од 2020. до 2022. године* и *Акциони план за његово спровођење* („Службени гласник РС“, бр. 85/20) са циљем развоја ефикасне и кориснички оријентисане управе у дигиталном окружењу, као и *Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године* („Службени гласник РС“, бр. 86/21). Три веома значајна закона из ове области, *Закон о дигиталној имовини* („Службени гласник РС“, бр. 153/20), *Закон о електронском фактурисању* („Службени гласник РС“, бр. 44/21) и измене и допуне *Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању* („Службени гласник РС“, бр. 52/21) усвојени су током 2020. и 2021. године. *Нацрт закона о електронским комуникацијама*, чије се усвајање очекује до краја 2021. године, обухвата транспоновање одредби Европског законика електронских комуникација, чиме ће бити завршена хармонизација са регулаторним оквиром ЕУ у области електронских комуникација.

**Глобални трендови као што су дигитална трансформација пословних модела, све више имају утицај на све индустрије и секторе у Србији.** Примарне потребе малих и средњих предузећа у овом процесу су стварање повољне пословне климе и законског

<sup>55</sup> Извоз ИКТ услуга износио је: 611 милиона евра у 2015. (раст 25,5% мг), 740 милиона евра у 2016. (раст 21,1% мг), 899 милиона евра у 2017. (21,6% мг), 1,13 млрд. евра у 2018. (раст 26,2%) и 1,4 млрд. у 2019. (раст 25,4% мг). Извор: НБС, Платни биланс РС, шира шема; ставка „Услуге телекомуникација, компјутерске и информацијске услуге”

<sup>56</sup> Извор: НБС, Платни биланс РС, шира шема; ставка „Услуге телекомуникација, компјутерске и информацијске услуге”

<sup>57</sup> Извор: РЗС, Регистрована запосленост, годишњи просек 2020; ставка Телекомуникације, Рачунарско програмирање и консултантске делатности, Информационе услужне делатности <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211014.pdf>

<sup>58</sup> Извор: Истраживање „Развој индустрије информационог технологија”

<sup>59</sup> Network Readiness Index 2020, <https://networkreadinessindex.org/countries/serbia/>

оквира, у комбинацији са пружањем практичних знања и савета како да се иницирају и успешно примене дигитална решења у компанијама свих величина и управљачким структурама свих врста. Пратећи ове потребе, основан је **Центар за дигиталну трансформацију** од стране Привредне коморе Србије, као **национални хаб иновативних пракси**, усмерен пре свега, ка микро, малим и средњим предузећима. Центар подржава дигиталну трансформацију српске привреде кроз едукације, саветовање, као и кроз стварање стратешких партнерстава са носиоцима технологија, са једне стране, и компанијама које би у свом пословању примењивале ова решења, са друге.

Спровођење **StarTech програма**<sup>60</sup> подршке дигиталној трансформацији малих и средњих предузећа започето је у октобру 2020. године као трогодишњи пројекат за промоцију иновација и технолошког развоја у Србији. Циљ пројекта је убрзање раста српских компанија и традиционалне економије засноване на пољопривреди и прерађивачкој индустрији у дигиталну, извозно оријентисану економију засновану на знању и иновацијама.<sup>61</sup> Први годишњи јавни позив за доделу бесповратних финансијских средстава стартаповима, предузетницима, микро, малим и средњима предузећима који имају иновативне бизнис идеје или желе да трансформишу своје пословање увођењем нових технологија објављен је 30. марта 2021. године. Више од 200 малих и средњих предузећа, предузетника и стартап тимова<sup>62</sup> из свих крајева Србије пријавило се за подршку. Изабрано је 29 пројеката у три категорије (подршка стартаповима са иновативним идејама, мали бизнис у комерцијализацији иновације и дигиталне трансформације и иновације и дигитална трансформација за извоз и нова радна места), који ће добити бесповратна средства и стручну подршку за спровођење иновација и дигитализације, отварање радних места и освајање нових тржишта.

Иако је сектор ИКТ у константном расту, **комуникациону инфраструктуру у Србији потребно је и даље унапређивати. Развој комуникационе инфраструктуре у руралним пределима** („белом или сивим зонама“) одвија се кроз пројекат „Изградња широкопојасне ИКТ у руралним пределима Републике Србије – Фаза 1“. Закључени су уговори са операторима електронских комуникација за изградњу широкопојасне приступне комуникационе инфраструктуре за 400 насеља до јула 2021. године, чиме су створени услови за изградњу приступне комуникационе инфраструктуре укупне дужине 1.500 км.

**Унапређење информационо-комуникационе инфраструктуре у свим основним и средњим школама** у Србији одвија се кроз Пројекат „Повезане школе“, и до сада је интернет уведен у више од 22.000 учионица. Изградња мреже је инфраструктурни предуслов за програм дигиталних учионица, односно опремање школа одговарајућом рачунарском опремом и израдом дигиталних наставних садржаја. Пројектом је планирано опремање 10.000 дигиталних учионица.

Један од кључних догађаја за електронску управу јесте инфраструктурно улагање од 30 милиона евра у **Државни Дата центар у Крагујевцу** који је **отворен крајем 2020. године**. Дата центар ће допринети неометаном и поузданом раду услуга електронске управе, безбедном чувању података из регистара, као и развоју будућих услуга. Такође, у Дата центру ће бити смештена и прва **државна платформа за вештачку интелигенцију**, која ће бити на располагању држави, локалној самоуправи, али и универзитетима, научно-технолошким парковима и стартап компанијама.

<sup>60</sup> Програм вредан 5 милиона евра спроводи НАЛЕД у сарадњи са Владом Републике Србије и уз подршку компаније Philip Morris International.

<sup>61</sup> Извор: НАЛЕД <https://naled.rs/projekti-startech-program-podrske-za-inovaciju-i-transformaciju-malih-i-srednjih-preduzeca-4697>

<sup>62</sup> Стручни одбор је након анализе пријава и теренских посета изабрао 40 финалиста који су представили своје идеје на pitching сесији 28. септембра 2021.

**Број претплатника фиксног широкопојасног приступа интернету износи око 1,79 милиона<sup>63</sup> у трећем кварталу 2021. године** чиме је обухваћено скоро 80% укупног броја домаћинстава. Коришћење рачунара код појединаца и у домаћинствима је у сталном порасту (72,4% и 74,3%, респективно, у 2020), као и употреба интернета (78,4% и 81%, респективно, у 2020), док сва привредна друштва користе рачунаре и прикључена су на интернет мрежу<sup>64</sup>.

**Фокус Владе РС је на даљем увођењу и развоју е-услуга, односно позиционирању националног портала еУправа као централног места за пружање е-услуга.** На Порталу еУправа активно је готово милион корисника, који могу да користе 900 електронских услуга различитих државних органа од којих је већина на нивоу који је већи од нивоа информација, што значи електронска услуга где је омогућено преузимање обрасца или онлине подношење захтева. Омогућено је и електронско потписивање документа, као и плаћање административних такси електронским банкарством, платним картицама и инстант плаћањем. На порталу за аутентикацију корисника електронске управе (еИД) регистровано је 835.340 налога грађана (еГрађани) до јула 2021. (у просеку се дневно региструје 1.190 грађана), док је број корисника портала е-Управа који су покренули бар једну услугу 285.548<sup>65</sup>.

Централни информациони систем у области угоститељства и туризма – **е-Туриста**, у пуној је примени од 1. октобра 2020. године. Садржи све релевантне податке о пружаоцима услуге смештаја и објектима за смештај, преко кога се врши њихова евиденција и уносе други подаци проистекли из обављања туристичке делатности. Укупно је пријављено 18.220 регистрованих угоститељских објеката за смештај на порталу е-Туриста закључно са августом 2021. године.

**Дигитална трансформација у области енергетике** доноси поједностављење поступака у остваривању права у овој области, као што је на пример смањење времена издавања одобрења за геолошка истраживања и експлоатацију минералних сировина, подземних вода и геотермалних ресурса (**е-рударство**) са постојећих 150 дана на 15-20 дана (више у Кључном изазову 3. *Ефикасније коришћење енергије уз даље отварање енергетског тржишта* стр. 100)

Значај процеса **дигитализације у трговини** посебно је дошао до изражаја у условима ограниченог кретања током трајања ванредног стања због пандемије, као и касније, тако да електронска трговина током 2020. године бележи значајан раст (више у области *Пољопривреда, индустрија и услуге*, стр. 145).

Предуслови за **дигитализацију у области образовања** стварају се обезбеђивањем ИКТ опреме за основне и средње школе за коришћење електронских образовних система. Електронски дневник - **есДневник** је креиран и успостављен за све основне и средње школе у Србији, а омогућава родитељима/другим законским заступницима ученика увид у постигнућа ученика електронским путем коришћењем модула „мој.есДневник”. Сервис **еУпис** омогућава електронски упис ученика у први разред основне школе и први разред средње школе. Више о дигитализацији у образовању видети у области *Образовање и вештине*, стр. 153.

Значај процеса **дигитализације услуга здравствене заштите** посебно је дошао до изражаја услед пандемије Ковид-19 (више у области *Систем здравствене заштите*, стр. 159).

## **б) Реформе**

<sup>63</sup> Извор: РАТЕЛ, Преглед тржишта електронских комуникација за трећи квартал 2021.

<sup>64</sup> Извор: РЗС, Употреба информационо-комуникационих технологија у Србији, 2020

<sup>65</sup> Извор: Извештај о спровођењу АПСПВ

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 12: РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНЕ ИНФОРМАЦИОНО-КОМУНИКАЦИОНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ**

### **1. Опис структурне реформе**

Подржавањем Зелене агенде за Западни Балкан економије и друштва у региону препознале су дигитализацију као прилику да се дигиталним решењима допринесе одрживој, климатски неутралној и ресурсно ефикасној економији, као и бољим јавним услугама за грађане. Имајући ово на уму, дигитализација ће бити кључни покретач у наведеним областима у складу са концептом заједничког спровођења зелене и дигиталне транзиције. Најважнији циљеви реализације структурне реформе су: 1. Развој широкопојасних мрежа за приступ обезбеђивањем подстицаја државе за заједничку изградњу комуникационе инфраструктуре кроз реализацију пројекта изградње широкопојасне мреже у руралним областима; 2. Побољшање услова образовања и повећање коришћења сервиса електронске управе повезивањем установа образовања и културе на АМРЕС као и кроз реализацију пројекта „Повезане школе”. Реформа доприноси остваривању **ЦОР 9.ц** – Значајно повећати приступ информационим и комуникационим технологијама и уложити напоре да се обезбеди универзалан и приуштив приступ интернету, као и **ЦОР 4.4.** – До 2030. значајно повећати број младих и одраслих који имају релевантне вештине, укључујући техничке и стручне, за запошљавање, достојне послове и предузетништво.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Повезивање установа образовања и културе на АМРЕС												
2	Активности на унапређењу информационо-комуникационе инфраструктуре у свим основним и средњим школама у РС – „Повезане школе”												
3	Изградња оптичке широкопојасне мреже у руралним областима Србије – фаза 1												
4	Припрема и изградња оптичке широкопојасне мреже у руралним областима Србије – фаза 2												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међуреизултат (2022)	Циљна вредност (2024)
Број руралних насеља у белим областима до којих је изграђена субвенционисана оптичка мрежа	0	450	1.500
Број школских објеката у којима је изграђена бежична локална рачунарска мрежа	377	1.880	1.880

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

Подршка дигитализацији формалног образовања, као и сам приступ интернету, представљају неопходну инфраструктуру за развој дигиталне економије и друштва. Позитиван ефекат реализације реформе огледа се кроз развој руралних области, повезивање привредних региона, развој индустријских зона, као и повећање употребе нових технологија и иновација у пословању и образовању. Широкопојасни приступ интернету и ИКТ утиче на брже, сигурније и ефикасније пословање чиме се повећава продуктивност предузећа и смањују трошкови пословања.



## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

У 2022. години за повезивање установа образовања и културе на АМРЕС (унапређење квалитета и брзине) биће обезбеђено 1,925 милиона евра буџетских средстава. За реализацију пројекта „Повезане школе” - фаза 3 биће издвојено 5,6 милиона евра из пројектног зајма. За реализацију активности на изградњи оптичке широкопојасне мреже у руралним областима – фаза 1 из пројектног зајма биће обезбеђено 10,8 милиона евра. Потребна средства за финансирање припреме и изградње оптичке широкопојасне мреже у руралним областима - фаза 2 још увек нису обезбеђена.

У 2023. години планирана су буџетска средства у износу од 1,925 милиона евра за повезивање установа образовања и културе на АМРЕС мрежу (унапређење квалитета и брзине). Потребна средства за финансирање припреме и изградње оптичке широкопојасне мреже у руралним областима - фаза 2 још увек нису обезбеђена.

У 2024. години планирана су буџетска средства у износу од 1,925 милиона евра за повезивање установа образовања и културе на АМРЕС мрежу (унапређење квалитета и брзине). Потребна средства за финансирање припреме и изградње оптичке широкопојасне мреже у руралним областима - фаза 2 још увек нису обезбеђена.

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

Изградња широкопојасних комуникационих мрежа омогућава запошљавање, али и рад преко интернета и пораст броја радних места у практично свим секторима, укључујући и сектор ИКТ. Подизање нивоа знања, компетенција и вештина у области ИКТ доприноси већим могућностима запошљавања у областима у којима долази до увођења или повећања коришћења нових технологија у пословању. Обезбеђењем широкопојасног приступа нове генерације смањиле би се регионалне разлике између руралних и градских и приградских насеља и омогућио би се уједначен развој свих региона Републике Србије што би дало подршку депопулацији руралних средина.

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

Изградња планиране комуникационе инфраструктуре не представља опасност по здравље људи и нема утицај на промене животне средине.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Неправовремено проналажење стабилних извора финансирања, како би се испоштовали дефинисани рокови	Висока	Благовремено планирање и аплицирање код међународних финансијских институција
Низак ниво сарадње оператора у погледу достављања података о доступности широкопојасних сервиса	Ниска	Ангажовање добављача који би урадио онлајн и теренско прикупљање података у руралним областима / доношење регулативе која утврђује обавезу оператора да достављају податке ресорном министарству
Недовољна заинтересованост оператора за заједничку изградњу инфраструктуре	Висока	Повећање удела буџета РС у финансирању заједничке изградње инфраструктуре
Благовремено исходавање потребних грађевинских дозвола	Висока	Ангажовање консултаната за координацију са другим државним органима и јединица локалне самоуправе (ЈЛС)

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 13: УСПОСТАВЉАЊЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ И ОКРУЖЕЊА ЗА КРЕИРАЊЕ И ПРИМЕНУ ИНОВАТИВНИХ И РЕШЕЊА БАЗИРАНИХ НА ВЕШТАЧКОЈ ИНТЕЛИГЕНЦИЈИ**

### **1. Опис структурне реформе**

Програм дигитализације највећим делом се спроводи кроз пројекат *Србија на дохват руке – Дигитална трансформација за развој*, који укључује и подршку за реализацију великих инфраструктурних пројеката. Наставља се изградња неопходне инфраструктуре у комплексу Државног центра за управљање и чување података – Дата центар (ДЦ) у Крагујевцу, која је предвиђена Програмом развоја еУправе и Стратегијом развоја вештачке интелигенције. Инфраструктура ће омогућити даљи развој вештачке интелигенције (ВИ) кроз успостављање платформе, набавку суперрачунара, креирање библиотеке за похрањивање огромне количине података/информација (big data).

Како би се обезбедио простор који ће стимулисати иновативност и креативност, у току је припрема за изградњу Креативно-иновативног мултифункционалног центра „Ложионица“ у Београду. Центар треба да буде место где ће се српски креативни бизнис међусобно и интернационално повезивати и умрежавати, размењивати знања и искуства, а уједно ће представљати и хуб за развој нових идеја и иницијатива.

Кроз спровођење пројекта Smart City, радиће се на јачању одрживог функционисања јединица локалне самоуправе употребом иновативних решења. Паметне сензорске мреже и предиктивни управљачки алгоритми ће, су неки од алата који ће трансформисати урбане средине у атрактивније и одрживије, привлачније за иновативну привреду, уз широки спектар других користи који доприносе квалитету живота грађана. Предност ће имати она решења ће се бавити социјалном инклузијом и заштитом животне средине, и која ће утицати на свеобухватни друштвено-економски раст. Реформа доприноси остваривању ЦОР 9.6 Поддржати развој домаће технологије, истраживања и иновације, укључујући осигурање погодног окружења у погледу политика за, између осталог, индустријску диверсификацију и додатну вредност роба, као и ЦОР 11.3. До 2030. унапредити инклузивну и одрживу урбанизацију и капацитете за партиципативно, интегрисано и одрживо планирање и управљање људским насељима.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Обезбеђивање неопходне инфраструктуре и ресурса за развој ВИ у ДЦ у Крагујевцу												
2	Спровођење Јавног позива за 7 градова/ЈЛС за учешће у пројекту Smart City, у партнерству за привредом и академском заједницом												
3	Израда техничке документације и припреме за почетак изградње центра „Ложионица“												
4	Завршетак изградње центра „Ложионица“ и прибављање употребне дозволе												
5	Опремање и пуштање у рад центра „Ложионица“												

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међуреултат (година)	Циљна вредност (година)
Број мини-модула (са по 20 рек ормана)	1 (2022)	4 (2023)	6 (2024)

Број градова у којима је спроведен пројекат Smart City (кумулатив)	0 (2021)	3 (2023)	7 (2024)
Број изграђених квадратних метара за објекат (Ложионица)	0 (2021)	3.600 (2023)	11.000 (2024)

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Све активности предвиђене у оквиру ове мере имају за циљ да обезбеде неопходну техничку инфраструктуру, али и да створе стимулативно окружење за развој иновативних и решења базираних на вештачкој интелигенцији. На тај начин се, с једне стране, стимулишу стартапи и иновативна привреда да користе доступну инфраструктуру за креирање и тестирање својих решења, а са друге стране, променом културе и начина прихватања иновација код представника градских средина, отварају се врата за примену решења у пракси.

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

Планирана средства за изградњу објекта два у склопу комплекса Државног центра за управљање и чување података – Дата центар (ДЦ) у Крагујевцу по годинама износе: 15,5 милиона евра за 2022, 7,9 милиона евра за 2023. и 12,5 милиона евра за 2024. (укупно 35,9 милиона евра). За реализацију пројекта Smart City укупно планирана средства износе 18,75 милиона евра у периоду 2022-2024 (годишње 6,25 милиона евра). Планирана средства за изградњу Центра „Ложионица” по годинама износе: 7,5 милиона евра за 2022, 16,7 милиона евра за 2023. и 11,7 милиона евра за 2024. (укупно 35.916.666 милиона евра).

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

Реформа ће допринети повећању обима посла који се обавља путем Интернета, подизању нивоа знања, компетенција и вештина у области ИКТ, уз пораст броја радних места. Градови и општине, заједно са својим универзитетима и приватним сектором, биће активно укључени у пројекат Smart City. Креативни хабови имају позитиван утицај на стварање нових производа и услуга, развој талената, социјалних и економских мрежа, регионално истраживање и иновативне моделе организације. Кроз јачање конкурентности домаћих компанија и примену иновативних решења, посредно се утиче и на квалитет живота грађана. Мера је неутрална у смислу родне равноправности.

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

Утицај на животну средину је неутралан.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Потешкоће у набавци потребне опреме	Ниска	Поштовање уговорних одредби и процедура набавки. Поновно покретање производње код иностраних добављача и несметана дистрибуција опреме до места испоруке зависуће од пандемије Ковид-19
Дуготрајни инсталацијски радови и зависност од спремности за друге кораке процеса	Ниска	Појачано праћење спровођења планираних активности у складу са предвиђеним роковима

#### 5.2.4. Област ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ И СМАЊЕЊЕ СИВЕ ЕКОНОМИЈЕ

Ова област и релевантне реформе (4. Унапређење квалитета пружања јавних услуга кроз оптимизацију и дигитализацију административних поступака – е-Патир, 5. Одрживо и ефикасно управљање привредним субјектима у власништву Републике Србије и 6. Развој домаћег тржишта капитала кроз увођење нових правних института и обезбеђивање већег степена заштите инвеститора) анализирани су у одељку 5.1. под Кључним изазовом број 2. Унапређење пословног амбијента повољнијег за инвестиције.

#### 5.2.5. Област ИСТРАЖИВАЊЕ, РАЗВОЈ И ИНОВАЦИЈЕ

##### а) Анализа главних препрека

Србија је у односу на земље Европске уније виђена као **иноватор у успону** (*emerging innovator*) мерено сумарним индексом иновативности (*European innovation Scoreboard 2021*<sup>66</sup>), који износи 66,2 у односу на ЕУ у 2021. години.

Улагања у истраживање и развој, иако се последњих година повећава износ средстава, и даље су недовољна за интеграцију истраживачке мреже Србије у европске и глобалне мреже. Укупна издвајања за науку у Србији износила су 0,91%<sup>67</sup> БДП-а у 2020. (за 0,02 п.п. више у односу на претходну годину) и дупло су нижа од просека у ЕУ-28 (2,14%<sup>68</sup> БДП у 2019). Улагања пословног сектора износе 0,36% БДП-а што је знатно испод просека ЕУ-28 (1,42% БДП у 2019).

Србија је стратешки приступила реформама у науци усвајањем стратегија којима су планирана значајна улагања у научну инфраструктуру и науку. *Стратегија научног и технолошког развоја РС за период 2021-2025 – Моћ знања* („Службени гласник РС“, бр.10/21) са пратећим *Акционим планом за период 2021. до 2023. године*, усвојена у фебруару 2021. године, представља један од најзначајнијих стратешких документа у овој области. Стратегија предвиђа развој окружења у коме актери научноистраживачког и иновационог система могу начинити искорак у квалитету и утицају. Препознате су слабости и претње, које се прописаним мерама покушавају отклонити. Препознате слабости су **фрагментисан научно-истраживачки простор са подкритичним истраживачким капацитетима, недовољна препознатљивост институција на ширем регионалном, европском и светском плану, недостатак административних процедура, пракси и капацитета за привлачење инвестиција и пројеката, недовољна улагања у научноистраживачку инфраструктуру и недовољан степен конверзије остварених научноистраживачких резултата у додатну вредност за привреду, државу и друштво у целини, као и недовољни капацитети за трансфер технологије**. Претње су, поред дугорочних опадајућих демографских трендова, и потенцијални „одлив мозга“ и у истраживању и у иновацијама, као и драстично повећање улагања у науку у другим земљама и ризик од одласка најквалификованијег кадра и технолошког заостајања. Неке од мера односе се на циљни ниво буџетског финансирања, развој људских ресурса, јачање научно- истраживачке инфраструктуре, реформу мреже института и др.

**Оријентисаност научних истраживања ка привреди релативно је ниска.** Сарадња између предузећа и академске заједнице у Србији је и даље слаба и не подржава се систематски, што се одразило и на ранг Србије у Извештају о глобалној конкурентности

<sup>66</sup> European innovation scoreboard 2021 [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en)

<sup>67</sup> Извор: РЗС <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/100109?languageCode=sr-Cyrl>

<sup>68</sup> Извор: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tsc00001/default/table?lang=en>

(*Global Competitiveness Report - GCI*<sup>69</sup>) за 2019. годину, у којем се, према квалитету сарадње универзитета и привреде, Србија налази на 80. месту (од 141 државе). Са циљем побољшања сарадње, пре свега са привредним сектором, **усвојен је Акциони план за период 2021-2022.** („Службени гласник РС“, бр.42/21) за спровођење *Стратегије паметне специјализације у априлу 2021.* године. У њему су планиране мере и активности циљане подршке истраживачким, развојним и иновационим активностима, са акцентом на непрекидан дијалог са свим заинтересованим странама и институцијама које имплементирају мере.

**Велики помак остварен је реформом организације и финансирања науке и истраживања,** која подразумева **увођење комбинованог институционално-пројектног финансирања** чиме се елиминише неизвесност у раду и омогућава вишегодишње планирање активности научноистраживачких институција. **Фонд за науку је оперативан у потпуности** и пружа подршку научноистраживачкој делатности тиме што расписује јавне позиве и обавља комплетну процедуру и управљање компетитивним пројектним позивима. У току је имплементација пројеката у оквиру следећих програма<sup>70</sup>: *Програм за извршне пројекте младих истраживача (ПРОМИС)* - 59 пројеката укупне вредности око 9 милиона евра; *Програм за развој пројеката из области вештачке интелигенције* - 12 пројеката вредности 2,2 милиона евра; *Програм сарадње српске науке са дијаспором* - 92 пројекта вредности 798 хиљада евра; *Специјални програм истраживања Ковид-19* - 14 пројеката вредности око 2 милиона евра. У оквиру Програма ИДЕЈЕ, поднето је 917 предлога пројеката и у току је други степен евалуације предлога пројеката.

**Различитим финансијским инструментима Фонд за иновациону делатност подржава стварање иновација, јачање везе између науке и привреде, оснивање нових и оснаживање постојећих предузећа са иновативним потенцијалом.** Фонд је до сада подржао 1.248 иновативних пројеката са нешто више од 43 милиона евра<sup>71</sup> - одобрено је 36.8 милиона евра за 275 иновативних пројеката, 4.1 милиона евра за 843 иновациона ваучера и 580 хиљада евра за подршку при трансферу технологије, као и 1,75 милиона евра за доказ концепта.

**Отворене су и бројне могућности институцијама у Србији за учествовање у програму Хоризонт 2020 и другим програмима ЕУ.** Тренутно у програму Хоризонт 2020 учествује 586 институција из Србије<sup>72</sup> на укупно 409 пројеката који су одобрени за финансирање, а број партиципација из приватног сектора је 196. За реализацију ових пројеката одобрено 132,7 милиона евра од стране Европске комисије, а приватни сектор је повукао 41,16 милиона евра од укупних средстава. Просечна успешност Србије је 11,37%, што је близу ЕУ просека (13,34%). Највећи број одобрених пројеката је, поред програма Marie Skłodowska-Curie који се односи на развој талената и напредна истраживања, у областима: храна, затим, информационо-комуникационе технологије, енергетика, здравље и др.

**Основан је Истраживачко-развојни институт за вештачку интелигенцију Србије** марта 2021. године (смештен у НТП Нови Сад) који ће се бавити истраживањима које се односе на примену вештачке интелигенције у различитим областима, као и анализом и праћењем стања у области вештачке интелигенције у Србији. Поред пројеката које финансира Фонд за науку у овој области, и Фонд за иновациону делатност је расписао

<sup>69</sup> Извештај о глобалној конкурентности за 2020. годину представља посебно издање посвећено разради приоритета за опоравак од пандемије, и не садржи податке о рангирању земаља.

<sup>70</sup> Извор: МПНТР, Извештај о спровођењу АПСПВ

<sup>71</sup> Извор: Фонд за иновациону делатност

<sup>72</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-accc-e77640154726/sheet/0c8af38b-b73c-4da2-ba41-73ea34ab7ac4/state/analysis>

јавни позив за *Програм сарадње науке и привреде* у фебруару 2021. на који је поднето 29 пријава за иновативне пројекте у области вештачке интелигенције, а евалуација поднетих пријава је у току.

**Иновациони екосистем се развија даљим улагањем у иновациону инфраструктуру и технолошко предузетништво у универзитетским центрима и регионима на територији Србије.** Изграђена су четири најсавременија научно-технолошка парка (Београд, Нови Сад, Ниш и Чачак) у којима наука и привреда заједнички раде на развоју иновација за глобално тржиште. Како је већ идентификована велика попуњеност просторних капацитета у научно-технолошким парковима, ради се на проширењу просторних капацитета НТ Парка Београд (у току је израда Идејног пројекта за нови објекат површине 4.000 m<sup>2</sup>)<sup>73</sup>.

**Стартап екосистем у Србији последњих година привлачи све већу пажњу домаће и међународне пословне, иновационе и научне заједнице.** У извештају Стартап Цинома<sup>74</sup> за 2020. годину<sup>75</sup> Србија је оцењена као једна од пет најбољих земаља у категорији притупачности талената, док су Београд и Нови Сад (посматрани као јединствени стартап екосистем) издвојени са још пет градова у региону Европе и Блиског Истока као најперспективнији. Успешни иноватори из Србије креирају пословна решења која осварују запажен резултат на глобалном нивоу. Међутим, ти успеси су резултат индивидуалног ангажовања оснивача, а не заједнице у целини. Како би се будућим стартаповима омогућило боље окружење за развој и експанзију иновативних идеја, до краја године се очекује усвајање *Стратегије развоја стартап екосистема Републике Србије за период од 2021. до 2025. године*. Такође, очекује се усвајање новог Закона о иновационој делатности до краја 2021. године којим ће бити препознати субјекти националног иновационог система, и предвиђено формирање њиховог регистра.

**Наука је једна од области друштва која је, не само одиграла важну улогу у погледу брзе реакције на пандемију Ковид-19, већ ће и њен развој у наредном периоду бити под снажним утицајем новонасталих потреба.** Технолошки напредак суштински мења досадашњи приступ здрављу и представља, поред подизања квалитета живота становништва, и значајну прилику за економски развој земље. **Изградњом БИО4 Кампуса** биће створена прилика за концентрацију људи, кумулирање мултидисциплинарних знања и развој инфраструктуре (факултети, институти, научно-технолошки парк итд.) у областима **биотехнологије, биомедицине, биоинформатике и биодиверзитета**. Временом, једна оваква институција ће привући све више партнера из привреде, али ће и омогућити бржу и квалитетнију транзицију здравственог система у правцу модерне, иновативне дијагностике и лечења заснованих на подацима и најновијим научним сазнањима.

**И даље постоји недостатак људских ресурса у области истраживања и развоја, што ограничава економски раст и иновативност.** У Србији има 3.410 запослених у области истраживања и развоја<sup>76</sup> на милион становника у 2020. Њихово учешће у регистрованој запослености у Србији износи 1,1% у 2020. години, што је знатно мање када се пореди са просеком ЕУ-28 од 1,51%<sup>77</sup> у 2019. години. Науком се бави 16.662 истраживача (од чега су 67,3% или 11.222 доктори наука<sup>78</sup>), а само 9,4% је запослено у пословном сектору. Нерегулисана реинтеграција истраживача повратника један је од

<sup>73</sup> Извор: МПНТР, Извештај о спровођењу АПСПВ

<sup>74</sup> Србија је једина земља у региону која се нашла у извештају најреномираније светске истраживачке агенције за стартап екосистеме, Стартап Цином (Startup Genome) из Сан Франциска.

<sup>75</sup> <https://startupgenome.com/reports/gser2020>

<sup>76</sup> Извор: РЗС, обрачун РСЈП

<sup>77</sup> Извор: Eurostat [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd\\_p\\_perslf/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd_p_perslf/default/table?lang=en)

<sup>78</sup> РЗС: Билтен „Научноистраживачка делатност у РС, 2020“.

разлога ниске конкурентности Србије у области науке.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 14: РАЗВОЈ СТАРТАП ЕКОСИСТЕМА**

#### 1. Опис структурне реформе

Реформа обухвата стварање стимулативног окружења за развој стартапа који ће допринети привредном расту заснованом на економији знања, јачању конкурентности привреде, као и препознатљивости на националном и глобалном нивоу. *Стратегијом развоја стартап екосистема РС за период 2021-2025*, чије усвајање се очекује до краја године, дефинисаће се оквир за пословање стартапа, који ће, уз имплементацију подстицајних мера које се односе на истраживање и развој утврђених другим стратешким оквирима, пре свега у области паметне специјализације и вештачке интелигенције, довести до даљег развоја стартап екосистема. Намера је да се подстакну јавне и приватне инвестиције у овој области, омогући развој домаћег тржишта предузетничког капитала, развој високотехнолошке предузетничке културе и подизања предузетничких капацитета кроз образовне програме и јачање капацитета организација подршке. Спровођење ове реформе доприноси остварењу **ЦОР 8.2** - Постићи више нивое економске продуктивности преко диверсификације, технолошких унапређења и иновација, **ЦОР 8.3** - Промовисати развојно оријентисане политике које подржавају производне активности, стварање пристојних послова, предузетништво, креативност и иновативност и подстицати формално оснивање и раст микропредузећа, односно малих и средњих предузећа, између осталог и кроз приступ финансијским услугама; **ЦОР 8.5** - Пуна и продуктивна запосленост и достојанствен рад за све жене и мушкарце и **ЦОР 9.3** - Повећати приступ малих индустријских и осталих предузећа финансијским услугама и повећати њихову интеграцију у ланце вредности и у тржишта, али и **ЦОР 11** кроз подстицање samozапосљавања које ће својим иновативним решењима и у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, допринети квалитету живота и одрживости градова.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Креирање позива Фонда за иновациону делатност за суфинансирање фондова предузетничког капитала и инвестиција пословних анђела												
2	Оснивање Регистра стартапа												
3	Успостављање GovTech-а												
4	Припрема и реализација обука за рад са стартапима за државне службенике												
5	Повезивање актера стартап екосистема са међународним екосистемима, са посебним фокусом на менторе и инвеститоре												
6	Оснаживање стартапова за привлачење инвестиција кроз укључивање у програм акцелерације Фонда за иновациону делатност (SAIGE)												

#### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
-----------	------------------------------	--------------------------	----------------------------

Број стартапа који су регистровани кроз новоосновани Регистар	0 (2021)	300 (2022)	700 (2024)
Износ финансијске подршке коју су остварили стартапи у Србији, у милионима евра	23 (2020)	40 (2022)	80 (2024)

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Стартапи представљају посебну врсту иновативних микро, малих и средњих предузећа која имају потенцијал брзог и високог раста и која послују у условима високог ризика. Креирањем нових тржишта или дисрупцијом на постојећим, стартапи када постигну тржишни успех, достижу валуације које се мере стотинама милиона долара и представљају нове покретаче развоја. Вредност стартап екосистема у Београду и Новом Саду је процењена на 502 милиона УСД према подацима Стартап Џинома (енг. Startup Genome) из 2020. године. Повећање броја стартапа стимулише привредни раст, повећава извоз и БДП, и ствара радна места потребна за развој економије засноване на знању.

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

У буџету Фонда за иновациону делатност обезбеђена су средства за подршку фондовима предузетничког капитала и других приватних инвестиција у износу од 15 милиона евра, док су средства за финансирање Програма Акцелерације обезбеђена из зајма Светске банке (Пројекат акцелерације иновација и подстицање раста предузетништва у Републици Србији – Пројекат SAIGE) у износу од 7 милиона евра и Претприступних фондова Европске уније (ИПА 2019) у износу од 10 милиона евра. Формирање Регистра стартапа биће финансирано средствима из буџета Канцеларије за ИТ и еУправу у износу од 300 хиљада евра. Креирање сајта за стартапе претходно је финансирано од донаторских средстава (ГИЗ и УНДП) а додатна унапређења биће финансирана из буџета Министарства привреде у износу од 16.400 евра. Спровођење студије и реализација GovTech програма биће финансирана из донаторских средстава (ГИЗ) у периоду 2021-2023 у укупном износу од 200.000 евра.

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

Стартапи стварањем нових тржишта генеришу нове послове, нарочито за предузетне, младе и образоване људе, а улагањем у стартапе креира се људски капитал са компетенцијама и вештинама потребним за модерну економију засновању на знању и иновацијама.

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

Реализација ове реформске мере неће имати утицај на животну средину и климатске промене.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Недовољно квалитетан и информативан сајт за стартапе	Ниска	Детаљна анализа потреба стартапа и континуирана комуникација са њима како би се постигао жељени ефекат.
Недовољна заинтересованост стартапа за учешће у програмима подршке	Средња	Интензивна промоција подршке.



## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 15: СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА РАЗВОЈ БИОНАУКА И БИОЕКОНОМИЈЕ КРОЗ ИЗГРАДЊУ БИО4 КАМПУСА**

### **1. Опис структурне реформе**

Због изузетног потенцијала у интензивирању развоја у областима биотехнологије, биомедицине, биоинформатике и биодиверзитета (БИО4), Пројекат *БИО4 Кампус* је пројекат од националног значаја. Изградњом БИО4 Кампуса биће створена прилика за концентрацију људи, кумулирање мултидисциплинарних знања и развој инфраструктуре (факултети, институти, научно-технолошки парк итд.) у поменутиим областима, која ће временом привлачити све више партнера из привреде, али и омогућити бржу и квалитетнију транзицију здравственог система у правцу модерне, иновативне дијагностике и лечења заснованих на подацима и најновијим научним сазнањима. Технолошки напредак ће подржати снажан економски развој Србије и суштински променити досадашњи приступ здрављу, унапредити безбедност и побољшати квалитет живота грађана. БИО4 Кампус ће бити први овакав кампус у ширем региону. Спровођење ове реформске мере доприноси реализацији **ЦОР 8.2** - Постићи више нивое економске продуктивности преко диверсификације, технолошких унапређења и иновација; **ЦОР 8.3** - Промовисати развојно оријентисане политике које подржавају производне активности, стварање пристојних послова, предузетништво, креативност и иновативност и подстицати формално оснивање и раст микропредузећа, односно малих и средњих предузећа, између осталог и кроз приступ финансијским услугама; **ЦОР 9.5** - проширити научна истраживања, унапредити технолошке капацитете и подстицати иновације. Последично доприноси и реализацији **ЦОР 3**.

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

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Реализација архитектонско-урбанистичког конкурса и добијање идејног решења и локацијских услова за цео кампус												
2	Припрема пројектне документације за изградњу и Реализација Фазе 1 изградње												
3	Припрема спецификације и набавка потребне опреме*												
4	Повезивање корисника БИО4 Кампуса са међународним научним и корпоративним партнерима												
5	Спровођење планова трансформације научно-истраживачких института (ИМГГИ)												

\* Техничке припреме подразумевају и трансформацију пословања научно-истраживачких института, пре свега Института за молекуларну генетику и генетичко инжењерство (ИМГГИ) који има кључну улогу у успостављању БИО4 Кампуса.

### **3. Индикатори резултата**

Показатељ	Почетна вредност (2020)	Међуреизултат (2024)	Циљна вредност (2026)
Број институција корисника БИО4 Кампуса	0	5	7
Број изграђених квадрата	0	40.000	70.000
Број компанија које имају истраживачка одељења у Кампусу	0	5	15

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

Процењено је да ће тржиште БИО4 области у свету вредети више од трилион УСД за неколико година, и важно је да Република Србија на том тржишту буде активан учесник. У сличним кампусима широм света приметан је тренд да фармацеутске компаније измештају огромне ресурсе из бирократизованих интерних истраживачко-развојних одељења у иновационе хабове у којима се стварају екосистеми који укључују и стартапе и академску заједницу. Сличан тренд привлачења компанија се може очекивати и од БИО4 Кампуса, а иницијално интересовање је већ сада видљиво. Недавно је успостављен Центар за секвенцирање генома и биоинформатику при ИМГГИ, који је стуб будућег БИО4 Кампуса и који већ остварује значајну комерцијалну сарадњу са домаћим здравственим системом и привредом, као и са иностранством. ИМГГИ је један од института за који је урађен детаљан план трансформације чије спровођење ускоро почиње. Све активности у БИО4 Кампусу ће допринети расту БДП.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

За активности које је потребно спровести у изради, расписивању и спровођењу урбанистичко-архитектонског конкурса у складу са Законом о јавним набавкама које су започете у септембру 2021. године и трају до марта 2022. године средства су обезбеђена у буџету РС у износу од укупно 500 хиљада евра (200 хиљада евра у 2021. и 300 хиљада евра у 2022. години). У буџету КУЈУ обезбеђено је финансирање архитектонског пројектовања, а о извору финансирања изградње ће ускоро бити донета коначна одлука. Укупна вредност пројекта је око 200 милиона евра током 3 године.

Израда планова трансформације научно-истраживачких института (један од њих је ИМГГИ) и њихова реализација обезбеђена је из зајма Светске банке (Пројекат акцелерације иновација и подстицање раста предузетништва - Пројекат SAIGE) у износу од 8 милиона евра.

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

Имплементација планираних активности ће унапредити квалитет здравствене заштите, и пружити могућност за додатно запошљавање стручњака у претходно поменути областима. У спровођењу реформске мере водиће се рачуна о родној равноправности.

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

Приликом изградње објеката и спровођења планова трансформације института водиће се рачуна о животној средини и енергетској ефикасности (зелена градња), а постојање БИО4 Кампуса у коме се стручна лица баве биодиверзитетом ће на дуг рок допринети квалитету животне средине и праћењу утицаја климатских промена.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Кашњење у припреми пројектне документације	Ниска	Ефикасно планирање свих активности и повезивање актера
Непоштовање рокова у реализацији планираних активности и изградњи	Ниска	Стално праћење напретка и идентификовање потенцијалних уских грла

### 5.2.6. Област РЕФОРМЕ У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

#### а) Анализа главних препрека

Србија није у потпуности интегрисана у међународни економски систем, јер још увек није чланица Светске трговинске организације (СТО). У оквиру

мултилатералне компоненте приступања (системска питања) преостало је једино отворено питање забране спољнотрговинског промета производа од генетички модификованих организама (ГМО) и доношење Закона о изменама и допунама Закона о ГМО, што представља једну од препрека за окончање процеса приступања СТО. Истовремено, преостало је и да се оконча неколико билатералних преговора о приступу тржишту у оквиру СТО, који се воде са појединим државама чланицама организације.

**Регионална сарадња представља један од приоритета Републике Србије, као основа за одржање и повећање стабилности и промовисање свеукупне добросуседске сарадње.** Сталан напредак и продубљивање регионалне сарадње, посебно кроз регионалне иницијативе, доприноси и интеграцији овог дела Европе у Европску унију. Имплементацијом *Вишегодишњег акционог плана за развој Регионалног економског простора* (MAP REA) изједначене су цена роминга мобилног саобраћаја са ценама у националном саобраћају Србије, Црне Горе, БиХ, Северне Македоније и Албаније, на принципу „роминг као код куће”. Мера је ступила на снагу 1. јула 2021. године и важи за све оператере мобилних мрежа. *Акциони план за Заједничко регионално тржиште у оквирима Берлинског процеса* је усвојен на Самиту Западног Балкана у Софији 10. новембра 2020. Предвиђене су бројне активности које треба да се реализују до краја 2024. године у областима: а) унапређења четири слободе (кроз споразуме за узајамно признавање, уклањањем препрека и смањењем трошкова и времена кретања робе, услуга, капитала и људи), б) побољшања атрактивности региона за инвестирање (кроз кампању за промоцију регионалних инвестиција, развијање регионалних смерница и процедура за механизме скрининга), в) интегрисање Западног Балкана у пан-европски дигитални простор (усклађивањем са принципима и праксом Јединственог дигиталног тржишта ЕУ, сарадњом у области приступа заштити података, узајамног признавања електронских потписа) и г) унапређења развоја индустријске базе и иновационе инфраструктуре (подржавањем предузетништва младих, стартап предузећа и предузећа у раној фази оснивања, увођењем механизма за пренос знања из дијаспоре, подстицањем зеленог и женског предузетништва).

*Заједничка иницијатива „Мини Шенген“* Србије, Албаније и Северне Македоније потписана у октобру 2019. у Новом Саду, предвиђа унапређење међусобне економске интеграције кроз слободно кретање људи, робе, услуга и капитала, путовање уз личну карту, запослење са потврдом о квалификацијама, признавање диплома у региону, бољу сарадњу у борби против организованог криминала и помоћ у случају природних непогода. На Форуму за регионалну економску сарадњу у Скопљу у јулу 2021. године, промењено је име иницијативе „Мини Шенген“ у „Отворени Балкан“. Том приликом Србија је потписала три меморандума о сарадњи у заштити од катастрофа, олакшању увоза, извоза и кретања робе и слободном приступу тржишту рада на Западном Балкану. Успостављање режима слободног кретања на територији Србије, Македоније и Албаније без граница планирано је од 1. јануара 2023.

**На пад робне трговине Србије са иностранством, осим пада привредне активности, утицале су и епидемиолошке мере којима је било отежано или чак онемогућено кретање људи и роба између држава.** Укупна спољнотрговинска робна размена Србије је мања за 3,4% у 2020. години (40 милијарди евра). Извоз од 17,1 милијарде евра у 2020. години, бележи пад за 2,7% м.г, док је увоз опао за 3,8% (23 милијарде евра). Пад спољнотрговинске робне размене Србије прати и смањење спољнотрговинског дефицита (5,9 милијарди евра) за 6,9% м.г, а извозом је покривено 74,3% увоза у 2020. години, што је на нивоу претходне године (73,4%). Широка дисперзивност извоза обезбеђена је диверсификацијом СДИ у велики број сектора који производе разменљива добра. На опоравак спољнотрговинске размене указују већи извоз Србије за 18,9% м.г и

увоз за 15,8% мг током осам месеци 2021. (13,7 милијарди евра и 17,9 милијарди евра, респективно), у односу на исти период 2019. пре проглашења пандемије.

**Дефицит текућег рачуна износио је 4,1% БДП у 2020. и нижи је за 39% мг највише због смањења дефицита робне размене за 7,5% и повећања суфицита од 8,9% на рачунима услуга, као и због смањења дефицита примарног дохотка за 42,5%. Текући дефицит је у пуној мери био покривен нето приливом СДИ (3 милијарде евра).**

**Најважнији спољнотрговински партнери Србије су они са којима Србија има потписане споразуме о слободној трговини (ЕУ-27, ЦЕФТА, ЕФТА, Турска, Русија, Белорусија и Казахстан).** Применом ових споразума достигнут је висок степен либерализације спољне трговине Србије, тако да се у 2020. години око 81% укупне размене Србије са светом обављало са партнерима са којима су потписани споразуми о слободној трговини, а скоро 90% извоза Србије се пласира управо на ова тржишта. У првих 8 месеци 2021. ова учешћа су врло слична, 80,3% укупне размене Србије била је размена са партнерима са којима су потписани споразуми о слободној трговини, односно 88% укупног извоза Србије пласирано је на та тржишта.

У октобру 2019. године, Србија је потписала још један споразум о слободној трговини и то са чланицама Евроазијске економске уније коју чине Русија, Белорусија, Казахстан, Јерменија и Киргистан. Крајем јуна 2021. споразум је ступио на снагу, а омогућиће пласирање производа из Србије на тржиште које има преко 180 милиона људи.

Са циљем да се обезбеди нови правни оквир за регулисање укупних билатералних односа са Уједињеним Краљевством након њиховог иступања из ЕУ, у априлу 2021. године потписан је Споразум о партнерству, трговини и сарадњи између Владе Републике Србије и Владе Уједињеног Краљевства и Северне Ирске, као и пратеће заједничке декларације. Привремена примена овог Споразума и заједничких декларација, до њиховог ступања на снагу, почела је 20. маја ове године. Уједињено Краљевство је окончало процедуру ратификације 24. јуна 2021, а наша страна је ратификовала Споразум и заједничке декларације 6. јула 2021. („Службени гласник РС-Међународни уговори“, бр.13/21).

**Са земљама чланицама ЕУ-27 одвијало се 61,4% укупне размене Србије у 2020. години.** Извоз у ЕУ смањен је за 292 милиона евра у 2020. години или 2,6% мг, уз пораст трговинског дефицита од 5% мг. Током осам месеци 2021. године, учешће ЕУ у укупној размени Србије износи 61,2% (19,3 милијарде евра), што је за 27,2% више у односу на исти период 2020. године када су трговински токови били поремећени избијањем вируса Ковид-19. Због бржег раста извоза (31,4%) од увоза (23,8%) у истом периоду је смањен трговински дефицит у размени са ЕУ за 8,3% мг (1,5 милијарди евра). **Последице увођења заштитних мера (квота за увоз)** од стране ЕУ у јануару 2019. на одређене групе производа од челика и гвожђа, на период од три године, још увек се осећају. Због уведених квота и због пада међународне тражње за овим производима, услед избијања пандемије Ковид-19, извоз гвожђа и челика из Србије у ЕУ током 2020. смањен је за 29,7% мг. Ситуација је нешто повољнија током осам месеци 2021. године, када је забележен међугодишњи раст извоза ових производа за 46,3%. Извоз челика у ЕУ је количински смањен за 15,3%, док је услед веће цене вредносно повећан за 40%. Продужење ЕУ квота на увоз челика и нове регулативе које се односе на контролу емисије угљен-диоксида (декарбонизација) могу негативно утицати на извоз ових производа у наредном периоду.

**Важни спољнотрговински партнери су и ЦЕФТА стране,** са којима је Србија остварила суфицит у размени од 1,8 милијарди евра у 2020. години, који је резултат углавном извоза пољопривредних производа (житарице и производи од њих), електричних машина и апарата, нафте и нафтних деривата, друмских возила и пића.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 16: УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА И УКЛАЊАЊЕ ПРЕПРЕКА ТРГОВИНИ**

#### 1. Опис структурне реформе

Циљ реформе је интензивирање, унапређење, диверсификација и даљи раст спољне трговине Републике Србије како на регионалном, тако и на глобалном нивоу. Активности су усмерене и на јачање конкурентности српских компанија ради припреме за чланство у ЕУ и лакшег укључивања на јединственом европском тржишту. Србија наставља активности усмерене ка остварењу чланства у СТО, а нарочито ка решавању питања постојеће забране спољнотрговинског промета ГМО производа у Републици Србији и окончању отворених билатералних преговора са појединим чланицама СТО. У циљу даље трговинске интеграције у региону предвиђене Акционим планом за Заједничко регионално тржиште (АП ЗРТ), спроводиће се активности на имплементацији обавеза из ЦЕФТА Додатног протокола 5, ЦЕФТА Додатног протокола 6 и наставку преговора о ЦЕФТА Додатном протоколу 7. Пандемија Ковид-19 условила је да се одређене активности, посебно оне везане за преговоре, временски редефинишу и прилагоде новонасталим околностима. У оквиру Националног координационог тела за олакшавање трговине (НКТОТ), а уз учешће приватног сектора, приступиће се изради, а након тога и имплементацији новог Акционог плана за 2022-2023. у циљу идентификовања и уклањања препрека трговини, посебно техничких и фитосанитарних мера, као и олакшавању царинских процедура. Реформом се посебно унапређује регионална сарадња и индиректно остварује напредак у испуњењу УН ЦОР 8 – Достојанствен рад и економски раст, 9 – Индустрија, иновације и инфраструктура и 17 – Партнерством до циља.

Структурна реформа је пренета из претходне године, пре свега имајући у виду да предвиђене активности подразумевају дужи временски оквир за спровођење (постизање договора, усаглашавање регионалних иницијатива и споразума, ратификација и спровођење договореног).

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Преговори о приступању СТО - билатерални преговори, усвајање прописа усаглашених са СТО правилима и принципима												
2	АП ЗРТ - ЦЕФТА - Имплементација Додатног протокола 5 о олакшавању трговине												
3	АП ЗРТ - ЦЕФТА: Имплементација Додатног протокола 6 о трговини услугама												
4	АП ЗРТ - ЦЕФТА: Имплементација Додатног протокола 7 о решавању спорова												
5	Усвајање и спровођење новог Акционог плана НКТОТ за 2022-2023 и имплементација предвиђених активности												

#### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
-----------	---------------------------	-----------------------	-------------------------

Стопа раста обима спољне трговине Републике Србије – свет	8,4% (2019)	-3,4% <sup>79</sup> (2020)	7% (2024)
Оцена о испуњености мера за олакшавање трговине коју је Република Србија добила према УН глобалном прегледу о дигиталном и одрживом олакшавању трговине <sup>80</sup>	61,3% (2019)	72,4% (2021)	75% (2023)

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Ступање у чланство СТО, унапређење трговине кроз примену ЦЕФТА додатних протокола, као и активности НКТОТ на плану олакшања трговине имаће значајан утицај на уклањање трговинских баријера, а самим тим и на повећање конкурентности српских предузећа на регионалном тржишту, као и на раст и даљи развој српске економије. Позитиван утицај на конкурентност се огледа, између осталог, и на смањење трошкова обављања спољнотрговинског промета робе, скраћење временског оквира за обављање процедура на граничним прелазима, као и међусобно признавање исправа и наставак усклађивања са ЕУ регулативом у области слободног протока робе.

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

Спровођење наведених активности утицало је на буџет само у делу који се односи на повећање броја службеника који се баве овим пословима, у односу на 2019. годину која се узима као база година. С тим у вези, планирано је додатно запошљавање два нова службеника у 2020. години и то је испуњено у потпуности. Истовремено, обезбеђена су додатна средства за помоћ у реализацији планираних активности из донације у износу од 100 хиљада евра и то за период од 2022-2024. Средства ће бити утрошена на унапређење капацитета у области трговинске политике, којима ће се подстаћи ефикасније спровођење наведених активности.

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

Описане активности ће имати позитиван утицај на пораст запошљавања и остваривање принципа родне равноправности. Очекује се да реформа има позитиван утицај на смањење сиромаштва, док је по питању приступа здравственој заштити неутрална.

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

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Пандемија Ковид-19 - потенцијално увођење ванредних трговинских мера од стране најзначајнијих спољнотрговинских партнера, промена структуре тражње, рецесија у економијама најзначајнијим спољнотрговинским партнерима	Висока (док траје пандемија)	Координација са најважнијим трговинским партнерима у циљу амортизације негативних ефеката потенцијалних трговинских ограничења.

<sup>79</sup> Резултат је последица пандемије Ковид-19.

<sup>80</sup> Глобални преглед (*UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation*) се објављује на сваке две године, а обухвата приказ 143 економије широм света и то кроз анализу примене мера које се односе на имплементацију одредби Споразума о олакшању трговине Светске трговинске организације (СТО). На основу информација из упитника експерти УН врше евалуацију оствареног напретка у појединачним земљама.

Трговинске баријере и мере са економским и трговинским утицајем које уводе ЦЕФТА стране	Ниска	Координација и комуникација са партнерима ЦЕФТА, дијалог о стварању услова за отклањање трговинских баријера.
Приступање СТО подразумева мултилатералне преговоре, па окончање процеса зависи и од других учесника (чланица СТО)	Висока	Затварање билатералних преговора са чланицама СТО. С тим у вези, доношење закона о ГМО олакшаће билатералне преговоре са неким чланицама СТО.
Увођење заштитних мера ЕУ (на одређене производе од челика)	Висока	Активности на искључивању Републике Србије са листе земаља на које се примењују ЕУ заштитне мере.

### 5.2.7. Област РЕФОРМЕ ЕНЕРГЕТСКОГ ТРЖИШТА

Ова област и релевантне реформе (7. *Развој енергетског тржишта уз изградњу енергетске инфраструктуре* и 8. *Унапређење услова за повећање енергетске ефикасности кроз хармонизацију законодавног оквира са ЕУ, финансирање пројеката енергетске ефикасности и изградња капацитета управе за финаисирање и подстицање енергетске ефикасности*) анализирани су у одељку 5.1. под *Кључним изазовом број 3. Озелењавање енергетског сектора и потпуно отварање енергетског тржишта.*

### 5.2.8. Област РЕФОРМЕ ТРАНСПОРТНОГ ТРЖИШТА

#### а) Анализа главних препрека

**У области транспорта постоји висока усаглашеност са правним тековинама ЕУ.** Потребно је усвојити свеобухватну стратегију развоја саобраћаја и општи мастер план, изградити и модернизовати путну и железничку инфраструктуру, унапредити ниво безбедности у саобраћају, олакшати процедуре на граничним прелазима и успоставити комбиновани/интермодални транспорт.

**Неопходно је довршити реконструкцију постојећих и изградити нове деонице путева.** Најзначајнији ризик за све инфраструктурне пројекте је решавање имовинско-правних односа, односно поступци експропријације који могу да угрозе динамику реализације пројеката. Потребно је да катастар непокретности убрза поступке решавања предмета и експропријације катастарских парцела како би се омогућило несметана реализација инфраструктурних пројеката.<sup>81</sup> Неопходно је у већој мери извршити приоритизацију инфраструктурних пројеката на основу израде студија изводљивости и анализе трошкова и користи.<sup>82</sup> У оквиру инфраструктурног пројекта Рута 4 Београд-Јужни Јадран у току су радови на деоници Прељина-Пожега дужине 30,9 км, а планиран завршетак ове деонице је у јануару 2022. године. Настављена је изградња аутопута Београд-Сарајево (Сремска Рача-Кузмин 18 км), а тренутно се одвијају радови на мосту преко реке Саве, завршетак деонице до краја 2022. У оквиру Моравског коридора (Појате-Прељина 109,6 км) у току су радови на релацији Појате-Крушевац, а завршетак целог пројекта је планиран до марта 2024. У оквиру аутопута Рума-Шабац-Лозница почели су радова на деоници Рума-Шабац дужине 21,6 км. Обилазница око Београда на сектору Б (31 км) је у изградњи и тренутно се обављају радови на деоници Мост преко реке Саве код Остружнице - Бубањ поток. Интензивирани су радови на реконструкцији 5.000 км локалних путева и изградњи обилазница око већих насељених места. Планиран је почетак радова на Гружанском и Фрушкогорском коридору и на аутопуту Београд-Зрењанин-Нови Сад. Морају се узети у обзир економски, безбедносни и еколошки

<sup>81</sup> МГСИ, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/momirovitsh-digitalizacijom-rada-rgz-i-jachanjem-kadrovskih-kapaciteta-do-efikasnijeg>

<sup>82</sup> ЕК Извештај о Србији 2020. године

аспекти приликом даљег улагања у путну инфраструктуру. Изградња и модернизација путева је неопходна како би се унапредио проток и смањило задржавање друмских возила.

**Потребно је додатно ојачати и унапредити комуналну инфраструктуру.** Пројектом „Чиста Србија“ чија је реализација започета у 2021. години, предвиђена је изградња система за пречишћавање отпадних вода и канализационе мреже на нивоу општина и градова. Планирано је да пројектом буде обухваћено 65 јединица локалне самоуправе. Пројектом је обухваћена и санација или изградња регионалних депонија на шест локација. Рок за реализацију сваког појединачног пројекта износи 39 месеци од дана издавања прве грађевинске дозволе<sup>83</sup>.

**Неопходно је ускладити цену путарине, повећати пропусну моћ наплатних станица и број канала предвиђених за електронску наплату путарине и решити проблем повремених застоја.** Прелазак на нов систем редовног одржавања путева заснованог на учинку је у току. Под наплатом путарине је 820 км аутопутева (систем наплате се састоји од 65 наплатних станица) и у експанзији је број корисника електронске наплате путарине (преко 400.000 активних корисника ТАГ-уређаја и више од 250 дистрибутивних места). Омогућено је повезивање целокупног система наплате путарина увођењем ТМSS система преноса података и повезивање са центром обраде података. Приходи од путарина смањени су за 6%, док је број возила у друмском саобраћају мањи за око 8 милиона (пад од 14,22%) у 2020.<sup>84</sup> Број електронских наплата путарина је минимално смањен, за 0,4%. Због утицаја пандемије Ковид-19 остварен је мањи обим путничких (пад од 33,8%) и нетонских километара (пад од 5,3%) у друмском саобраћају<sup>85</sup>. Смањен је и обим међународног транспорта. Укупан број путничких возила која су ушла у Србију мањи је за 46,7%, а излаз путничких возила из Србије за 49,4% у 2020. (пад улаза за 25,3% и пад излаза за 33,8% у Q1 2021)<sup>86</sup>. Континуитет и редовност превоза робе и путника зависиће у великој мери од отворености граничних прелаза.

**Застарела железничка мрежа ограничава путнички и теретни железнички саобраћај.** Модернизација железничке инфраструктуре је предуслов за унапређење безбедности, ефикасности, еколошке одрживости и регионалне повезаности. Потребно је повећати удео електрифицираних пруга, остварити пуну примену Европског система за управљање железничким саобраћајем пре свега на пругама коридора 10, смањити број и тежити укидању ограничења брзине и „лаганих вожњи“, повећати капацитет траса за превоз робе у оквиру стратешке мреже пруга и унапредити управљање имовином железнице. Већи степен коришћења железничког саобраћаја би допринео растерећењу друмске инфраструктуре и очувању животне средине. Укупна дужина железничке мреже у Србији износи 3.333,4 км (електрифицирано 1.273,7 км)<sup>87</sup>. Остварено је 157 милиона путничких км и 2,7 милијарде нетонских км у 2020. (смањење у односу на 2019. узроковано је пандемијом Ковид-19 и великим обимом инфраструктурних радова)<sup>88</sup>. Највећи удео у броју реализованих траса имају „Србија Воз“ а.д. (56,20%) и „Србија Карго“ а.д. (34,75%), док приватни превозници имају удео од 9,05%.<sup>89</sup> Укупно је присутно **13 железничких превозника на тржишту** у 2020. На већини деоница које су у фази реконструкције максимална носивост пруга износи 22,5 тона уз максималну

<sup>83</sup> МГСИ, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/momirovitsh-najznachajnji-projekat-izgradnje-komunalne-infrastrukture-u-srbiji>

<sup>84</sup> Годишњи извештај о наплати путарине ЈП „Путеви Србије“, [https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/suiss/UISS\\_godisnji\\_izvestaj\\_2020.pdf](https://www.putevi-srbije.rs/images/pdf/suiss/UISS_godisnji_izvestaj_2020.pdf)

<sup>85</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211166.pdf>

<sup>86</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211146.pdf>

<sup>87</sup> Извештај о регулисању тржишта железничких услуга за 2020. годину, [http://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20\\_o\\_regulisanju\\_trzista\\_zeleznickih\\_usluga\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](http://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20_o_regulisanju_trzista_zeleznickih_usluga_za_2020_godinu.pdf)

<sup>88</sup> РЗС, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211166.pdf>

<sup>89</sup> Извештај о регулисању тржишта железничких услуга за 2020. годину, [http://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20\\_o\\_regulisanju\\_trzista\\_zeleznickih\\_usluga\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](http://www.raildir.gov.rs/doc/izvestaji/Izvestaj%20_o_regulisanju_trzista_zeleznickih_usluga_za_2020_godinu.pdf)



брзину возова 10-30 км/ч. Укупно је реконструисано и изграђено 325,6 км регионалних и локалних, док је реконструисано, модернизовано и изграђено 254,9 км магистралних пруга, а у току су радови на још 53,9 км регионалних и локалних, као и на 100 км магистралних пруга.

У 2021. години завршени су радови на још 158, 7 км магистралних, регионалних и локалних пруга (магистралне 73 км, регионалне и локалне 85,7 км). До краја 2021. године очекује се почетак радова на још 108 км магистралних пруга (Нови Сад - Суботица).

У оквиру пројеката изградње брзе железнице Београд-Будимпешта, интензивирани су радови на прузи Београд-Нови Сад и очекује се завршетак грађевинских радова до краја 2021. године, док је пуштање у саобраћај предвиђено средином марта 2022. Започети су радови на прузи Суботица-Хоргош дужине 26,4 км<sup>90</sup> као и на прузи Нови Сад - Суботица. У плану је почетак радова на прузи Београд-Ниш (потписивање уговора деоницу Сталаћ-Ђунис, лот 1, тунел бр. 4, планирано је за средину 2022). Завршени су радови на модернизацији пруге Јајинци – Мала Крсна дужине 68,8 км. Обезбеђена су средства, потписани споразуми о зајму и проглашена ефикасност кредита за пројекат модернизација железничког сектора у Србији којим су предвиђени рехабилитација, реконструкција и изградња железничке мреже, управљање имовином железнице, успостављање интелигентних железничких система и анализу људских ресурса у железничким предузећима.<sup>91</sup>

Усвојен је *Закон о метроу и градској железници* („Сл. гласник РС“, бр. 52/2021) као правни оквир за успостављање метро система. Потписан је Меморандум о разумевању за пројекат „Београдски метро“ којим је предвиђено почетак радова на I фази првог пројекта укупне дужине 16,5 км крајем 2021. године. Предвиђено је да прва линија метроа буде завршена до 2028. године, док је планирани рок завршетка целог пројекта предвиђен до 2033. године.

**Неопходно је унапредити безбедност саобраћаја и јачати капацитете инспекцијских служби.** Усклађивање законодавног оквира, едукативне кампање, унапређење људских капацитета и опреме инспекцијских служби на националном и локалном нивоу су предуслов за повећање степена безбедности. Број саобраћајних незгода смањен је за 13,1%, док је број настрадалих лица мањи за 15,1% у 2020.<sup>92</sup> Број смртних исхода на путевима је и даље изнад просека ЕУ. Потребно је проширити капацитете Дирекције за железнице као регулаторног тела и тела надлежног за безбедност железничког саобраћаја. Неопходно је усвојити планове одржавања путне и железничке инфраструктуре и предузети мере за уклањање црних тачака на деоницама пута са високим степеном саобраћајних несрећа. И даље се касни са успостављањем методологије за обрачун накнада за приступ колосеку, као и новим моделом за одређивање цена за приступ железничкој инфраструктури. Потписивањем Декларације о безбедној култури европске железнице и аутоматизацијом путних прелаза (уградња вибро трака, соларних маркера и рефлекторског осветљења) унапређена је безбедност железничког саобраћаја. У току је пројектовање јединственог диспечерског центра што ће допринети дигитализацији и праћењу возова у реалном времену.

**Потребно је успоставити и јачати капацитете комбинованог/интермодалног транспорта.** Овај вид транспорта доприноси растерећењу центра града, смањењу трошкова транспорта, саобраћајних гужви и оштећења путева и повећању безбедности

<sup>90</sup> Инфраструктура железнице Србије а.д., <https://infrazs.rs/2021/07/pocelo-uklanjanje-starih-sina-u-okviru-pripremnih-radova-i-uredjenja-gradilista-za-pocetak-rekonstrukcije-pruge-subotica-horgos/2/>

<sup>91</sup> Инфраструктура железнице Србије а.д., <https://infrazs.rs/2021/07/objavljeno-obavestjenje-o-novim-projektima-modernizacije-zeleznice-vrednim-102-miliona-evra/2/>

<sup>92</sup> РЗС, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20210312-registrovana-drumska-motorna-i-prikljucna-vozila-i-saobracajne-nezgode-na-putevima-2020/>

саобраћаја на путевима. Техничке спецификације за интероперабилност је потребно усвојити и применити. Започета је изградња Интермодалног терминала у Батајници у септембру 2020. и планирано је да радови буду завршени до краја 2022. године. Терминал Батајница ће омогућити повезивање железничког са друмским транспортом обављање свих логистичких послова на једном месту.

**Велики број процедура ствара гужве на граничним прелазима и оптерећује сигурносне контроле.** Потребно је унапредити пословање царинских служби, смањити и поједноставити граничне процедуре, смањити време задржавања на граничним прелазима и унапредити регионалну сарадњу. Неопходно је успоставити ИТС у свим видовима саобраћаја. У циљу развоја ИТС на простору Србије потребно је донети стратешки оквир, прилагодити законодавство и обезбедити капацитете за имплементацију. Европски систем управљања железничким саобраћајем (ЕРТМС) биће примењен на деоницама пруге Београд Центар – Нови Сад, Нови Сад – Суботица – државна граница са Мађарском, Суботица - Хоргош. Тренутно је у функцији систем речних информационог система (РИС) на Сави и Дунаву. Потребно је омогућити издавање дозвола за машиновође и сертификата о безбедности за железничка предузећа и узајамно признавање железничких возила, у складу са Уговором о оснивању Транспортне заједнице. Услед истека периода важења, потребно је донети нову *Стратегију интегрисаног управљања границом*. Размена података кроз Систем електронске размене података (SEED) доприноси бржем промету на граничним прелазима. Започето је проширење граничних прелаза и убрзани су административни процеси увођењем већег броја скенера пасоша и скенера робе. Настављена је примена система „Зелени коридори“ на одређеним граничним прелазима. У току је изградња и проширења граничних прелаза (према Црној Гори и БиХ) како би се повећали пропусни капацитети. Настављено је са праксом отварања додатних граничних прелаза током летње сезоне.

**У областима поморског транспорта и транспорта унутрашњим водним путевима остварен је висок степен усклађености са правним тековинама ЕУ.** Трговински потенцијал речних лука није у потпуности искоришћен и неопходно је остварити интероперабилност са друмском и железничком инфраструктуром. Укупан обим превоза терета на унутрашњим водним путевима у Србији износи 15,6 милиона тона у 2020. што представља раст од 10,2% у односу на 2019.<sup>93</sup> Најчешће претоварена врста терета јесу шљунак, песак и камени агрегати, који заједно чине готово 26% претовара. Расту обима претовара је највише допринело повећање пословне активности у сектору грађевинарства. У периоду јануар-јул 2021. на унутрашњим водним путевима је претоварено 7,8 милиона тона терета, што представља раст од 8,3% у односу на прву половину 2020. (шљунак, песак и камени агрегати чине 24,4% укупног претовара).<sup>94</sup> Реализација великих инфраструктурних пројеката је допринела порасту претовара у лукама током 2020. и 2021. Настављено је јачање регионалне сарадње, активно учешће у оквиру стратегија ЕУ за развој Дунавског региона и Јадранско-јонског региона и примена РИС. Сви подаци о раду лука се прикупљају кроз Интегрисани лучки информационог систем (ИЛИС). Изменама и допунама *Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама* („Сл. гласник РС“, бр. 52/2021) створени су услови за унапређење рентабилности лучких услуга, рада лучких оператера и степена безбедности лука.

**Брзину претовара у српским лукама и ниво конкурентности српске робе на иностраном тржишту ограничавају постојећи инфраструктурни капацитети у области унутрашњег водног транспорта, али се континуирано унапређују.** Потребно

<sup>93</sup> Агенција за управљање лукама, <https://www.aul.gov.rs/na-rekama-u-srbiji-pretovareno-15-miliona-tona-tereta>

<sup>94</sup> Агенција за управљање лукама, <https://www.aul.gov.rs/porast-pretovara-tereta-na-rekama-u-srbiji>

је унапређење лучких капацитета и њихово укључивање у Трансевропску транспортну мрежу (ТЕН-Т) речних лука. Настављено је са улагањима у сектору речне пловидбе што доприноси расту укључености у европску мрежу речних путних и теретних коридора. У циљу повезивања Дунава и Саве са железничким и путничким Коридором 10 настављена је реализација пројеката изградње луке Прахово, вађење потопљене немачке флоте из Другог светског рата и реконструкција преводнице Ђердап 2. У Новом Саду је отворен реконструисани речни путнички терминал на Дунаву што ће допринети већем промету робе и путника.<sup>95</sup> Уведен је модеран систем обележавања пловног пута на Дунаву. У току су припремне радње на реализацији проширења лука у Богојеву и Сремској Митровици, док је припрема и завршетак техничке и просторне документације за нову луку у Београду предвиђена за 2022. Међународно путничко пристаниште Костолац је добило оператера и очекује се пуштање у рад до краја 2021.<sup>96</sup> Донета је *Уредба о утврђивању лучког подручја међународног путничког пристаништа у Новом Саду* („Сл. гласник РС“, бр. 9/2021), *Костолац* („Сл. гласник РС“, бр. 30/2021) и *Сремској Митровици* („Сл. гласник РС“, бр. 75/2021). У току је изградња међународног пристаништа у насељеном месту Рам и израда документације за изградњу међународног пристаништа у Шапцу. Кроз реализацију пројекта интегрисаног развоја коридора реке Саве и Дрине применом вишефазног програмског приступа биће омогућено унапређење заштите од поплава и развој прекограничне сарадње у области вода на речним коридорима Саве и Дрине.

**У области ваздухопловства достигнут је добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ.** Настављено је са испуњавањем обавеза у оквиру Споразума о успостављању заједничког европског ваздухопловног подручја. У оквиру програма Јединствено европско небо (SES), започето је спровођење иницијатива SES I SES II за ваздушни саобраћај. Оперативни су међународни аеродроми „Никола Тесла“ у Београду, „Константин Велики“ у Нишу и „Морава“ код Краљева. У условима пандемије Ковид-19 смањен је обим пословне активности. На аеродрому „Никола Тесла“ у Београду број путника је смањен за 69,1%, број комерцијалних летова је мањи за 52,2%, а укупна количина превезене робе је смањена за 17,2% у 2020.<sup>97</sup> На Аеродрому „Константин Велики“ у Нишу смањен је број путника за 63,5% и превезене робе за 55,7% у 2020.<sup>98</sup>

У периоду пандемије Ковид–19 остварен је континуитет пословања грађевинских компанија које раде на највећим инфраструктурним пројектима у области друмског, железничког и водног саобраћаја и пројектима комуналне инфраструктуре. Донет је *Програм распореда и коришћења субвенција за подршку раду аутобуских превозника због потешкоћа у пословању проузрокованих епидемијом болести Ковид-19*.<sup>99</sup> Овим планом субвенција је омогућена додела бесповратних средстава лиценцираним аутобуским превозницима током шест месеци у висини од по 600 ЕУР месечно.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 17: УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ И БЕЗБЕДНОСТИ У ЖЕЛЕЗНИЧКОМ САОБРАЋАЈУ**

#### **1. Опис структурне реформе**

<sup>95</sup> МГСИ, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/otvoren-rekonstruisani-rechni-putnichki-terminal-u-novom-sadu>

<sup>96</sup> Агенција за управљање лукама, <https://www.aul.gov.rs/medjunarodno-putnicko-pristaniste-kostolac-dobilo-operatera>

<sup>97</sup> Аеродром „Никола Тесла“, Извештај о активностима за 2020. годину, [https://beg.aero/sites/belgrade/files/pdf/beg\\_izvestaj\\_o\\_aktivnostima\\_2020.pdf](https://beg.aero/sites/belgrade/files/pdf/beg_izvestaj_o_aktivnostima_2020.pdf)

<sup>98</sup> Аеродром „Константин Велики“ Ниш, <https://nis-airport.com/statistika/>

<sup>99</sup> МГСИ, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/momirovitsh-uz-subvencije-sachuvatshemo-radna-mesta-autobuskim-prevoznicima>

Активности на реформи железничког сектора Република Србија интензивно спроводи од 2015. године, почев од оснивања нових железничких предузећа, успостављања законодавног оквира, отварања тржишта, унапређења пословања предузећа, решавања питања дугова и вишка имовине, оптимизације броја запослених и рационализације мреже. Паралелно се улажу и напори у стварање услова за трајно одрживо пословање предузећа, даље отварање тржишта и унапређење услуга у складу са ЕУ прописима, стандардима и праксом. Унапређује се железничка инфраструктура кроз пројекте реконструкције, модернизације и изградње пруга и других капацитета, а у складу са *Националним програмом јавне железничке инфраструктуре за период од 2017-2021. године*.

Главне активности у наредном периоду, с обзиром да су у завршној фази усаглашавање закона са IV пакетом железничких ЕУ прописа и доношење нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури, су: 1) примена нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури, што има за циљ обрачун цена приступа које су засноване на стварним трошковима чиме ће се омогућити предвидљивије тржиште железничких услуга, 2) унапређење безбедности железничког саобраћаја, нарочито када су у питању путно-пружни прелази, са циљем смањења броја саобраћајних незгода и 3) унапређење ефикасности путничког саобраћаја кроз унапређени уговорни однос, нове услуге, промотивне активности и унапређење ефикасности пословања (продајне мреже, енергетске ефикасности, управљања ресурсима).

Сва улагања у железницу директно доприносе спровођењу Европског зеленог договора, с обзиром на све техничке одлике и еколошку повољност овог вида превоза.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Примена нове Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури												
2	Повећање безбедности у железничком саобраћају												
3	Унапређење ефикасности путничког саобраћаја												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2016)	Међуреизултат (2020)	Циљна вредност (2024)
Количина превезене робе (тоне)	11.896.000	10.692.840*	13.070.200
Број превезених путника	6.092.000	2.605.615**	6.701.200
Број железничких несрећа	253***	208	150
Километри реконструисаних (обновљених) пруга (кумулативно од 2015. год.)	36,3	580	1.092,3

\* Процена на основу количине превезене робе националног државног превозника и удела приватних превозника

\*\* Ковид мере и велики обим радова на инфраструктури

\*\*\* Податак за 2017. годину, имајући у виду да су се пре 2017. године ванредни догађаји класификовали на другачији начин

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Реформа железничког сектора за коначан циљ има повећање конкурентности, не само

унутар железничког сектора, где ће се цене транспортне услуге формирати искључиво како диктирају понуда и потражња, већ и повећање конкурентности железнице у односу на друге видове саобраћаја. Досадашњом реформом омогућено постојање отвореног тржишта на националном нивоу на коме тренутно, поред два државна, активно послује и 12 приватних железничких превозника, а очекује се даљи раст њиховог броја. И даље се ради на повећању ефикасности реструктурираних предузећа, али имајући у виду садашњи степен развоја тржишта, корисници железничких услуга у теретном саобраћају већ имају бенефит у смислу избора превозника. Поред тога, инвестиције у капиталне пројекте утичу на раст индустријске производње, запошљавање домаће привреде, смањење броја незапослених и на раст БДП-а. С друге стране, с обзиром на пандемију Ковид-19 и њен негативан утицај на привредне активности, у 2020. години, у односу на 2019, обим превезене робе остао је на приближно једнаком нивоу, а број превезених путника смањен је за око 38% због рестриктивних мера и ограничења у саобраћају због радова на инфраструктури. С обзиром на неизвесност епидемиолошке ситуације и наставак великог обима радова на реконструкцији и модернизацији инфраструктуре, потребно је уложити додатне напоре у подизање ефикасности железничког саобраћаја, и у контексту глобалних еколошких тенденција, нарочито путничког. Удео железнице у укупном обиму превезене робе и путника је коначан показатељ успешности ове реформе. Према подацима Републичког завода за статистику учешће железничког саобраћаја у укупном превозу робе је 2019. године износило 22,5% (тонски km), а у превозу путника 6,65% (број путника).

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

С обзиром да су активности на изради и усвајању Методологије за обрачун цене приступа железничкој инфраструктури и на усаглашавању са 4. пакетом ЕУ прописа у завршној фази, као и да је предлог новог уговора између Владе и „Србија Воз“ а.д. израђен у оквиру продуженог пројекта „Свеобухватна реформа железнице“, остали додатни трошкови реформе односе се на процењену вредност рада додатно ангажованих лица (добра и услуге) за активности примене Методологије за обрачун цене приступа за период 2022-2024, у укупном износу од 4.515 евра (рачунајући и 1.250 евра је Дирекција за железнице проценила као износ потребан за ангажовање консуланта ). Поред 141.102 евра које се у периоду 2022-2024 односе на процењену вредност рада додатно ангажованих лица (добра и услуге) за активности повећања безбедности у железничком саобраћају обезбеђена су и средства из кредита Светске банке за модернизацију путних прелаза у износу 10,9 милиона евра (радови се очекују током 2022. и 2023. године по 50% – односи се на 58 путних прелаза), Такође, ЕБРД је одобрио пренамену преосталих средстава из постојећег кредита (10 милиона евра) за финансирање радова на унапређењу осигурања на 33 путна прелаза (по 33% у 2022, 2023. и 2024). Поред тога, са Светском банком и Француском агенцијом за развој потписани су споразуми о зајму за Пројекат Модернизација железничког сектора у Србији – прва фаза обухвата компоненту унапређења 150-200 путних прелаза у износу од 22 милиона евра (реализација се очекује током 2023. и 2024. године – остатак до 2026. године). У вези са унапређењем ефикасности путничког саобраћаја, планира се повећање надокнаде за обавезу јавног превоза у путничком саобраћају у 2022. години из буџета од око 1,6 милиона евра (остали трошкови ове активности не спадају у додатне).

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

Повећање привредних активности и рада привреде доприноси повећању броја запослених код учесника и корисника услуга у железничком саобраћају, што директно

утиче на смањење сиромаштва. Код повећања броја запослених у великој мери се узима у обзир родна равноправност. С друге стране, активно се прати утицај који Ковид-19 има на привредне активности, са циљем да се његов утицај на железнички сектор сведе на најмању могућу меру.

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

Унапређењем железнице као транспортног система, остварује се позитиван утицај на животну средину, имајући у виду да се железница сматра еколошки повољним, чак и „најчистијим“ видом превоза. Ова карактеристика железнице последица је њених техничких одлика, тј. да је за одређени утросак енергије могуће превести већу количину робе и путника у односу на друге конкурентне видове превоза, али и због употребе електричне енергије као погонског горива. Из свих ових разлога повећање удела железнице на тржишту транспортних услуга директно доприноси остварењу Green Deal-а.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Губитак робе и путника као последица великог обима радова на инфраструктури и утицаја Ковид-19	Висока	Ефикаснија реализација пројеката од стране ИЖС, обезбеђивање алтернативних превозних праваца и уклањање свих препрека како би се обављао саобраћај без застоја, додатне активности за унапређење путничког саобраћаја

### 5.2.9. Област ПОЉОПРИВРЕДА, ИНДУСТРИЈА И УСЛУГЕ

#### а) Анализа главних препрека

**Релативно високо учешће БДВ сектора пољопривреде, шумарства и рибарства и производње прехранбених производа у укупном БДП Србије (6,0% и 2,3% у 2019. и 6,3% и 2,4% у 2020. години)** делимично је одраз повољних природних услова (географска позиција, природна богатства, климатски фактор) и ресурса за пољопривредну производњу (коришћено пољопривредно земљиште чини око 40% територије), али и последица ниског технолошког нивоа остатка привреде. Пољопривредни потенцијал није у потпуности искоришћен услед недовољне технолошке развијености у свим пољопривредним гранама и слабе насељености руралног подручја.

**У пољопривреди ради око 16,9% укупног броја запослених у 2020. години (188,3 хиљада формално запослених, али и 233,1 хиљада неформално запослених)<sup>100</sup>.** Због посебних карактеристика и услова сезонског рада у сектору пољопривреде, шумарства и рибарства, нови законски пропис омогућава поједностављен начин радног ангажовања лица и плаћања пореза и доприноса за рад на пословима који су сезонског карактера у овој делатности.

Остварена вредност извоза пољопривредно-прехранбених производа износила је близу **3,7 млрд. евра у 2020. години** и за 12,3% је већа од остварене вредности извоза у 2019. години, односно 25,8% у односу на петогодишњи просек (2015–2019). Истовремено, остварена вредност увоза пољопривредно-прехранбених производа износила је око 2 млрд. евра, што је више за 8,3% мг, док је у односу на петогодишњи просек (2015-2019) већа за 25,6%. **Тренд раста суфицита** у размени пољопривредно-прехранбених производа настављен је и током 2020. године, уз остварену вредност од

<sup>100</sup> РСЗ, Анкета о радној снази, 2020, обрада РСЈП <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215671.pdf>

око 1,6 млрд. евра, што је до сада највећи остварен суфицит у размени (у односу на 2015. годину већи је за скоро 40%). Степен покривености увоза извозом пољопривредних и прехрамбених производа износио је 179,7% у 2020.

Иако је **диверсификација** дефинисана стратешким оквиром за рурални развој Србије, **још није достигнут ниво инфраструктуре који може да подржи проширење тржишне понуде из пољопривредног сектора**. Први јавни позив за подношење захтева за одобравање пројекта за ИПАРД подстицаје за диверсификацију пољопривредних газдинстава и развој пословања објављен је у 2020. години.

**Економска слабост највећег броја пољопривредних субјеката уз постојање ниске техничко-технолошке опремљености представља главни изазов на путу развоја пољопривредне делатности у Србији** (газдинстава и других правних облика). Највећи број газдинстава је мале или средње величине и практикује екстензивну производњу, без специјализоване производње у одређеном сектору. Газдинства до 5 ха чине 71,47% укупног броја, док је просечна површина коришћеног пољопривредног земљишта на нивоу Србије 6,16 ха<sup>101</sup>. Фарме таквог просека су премале да би биле конкурентне, како за директну продају на европском тржишту, тако и за продају сировина за прераду. На неефикасност процеса комасације који је регулисан *Законом о пољопривредном земљишту* („Службени гласник РС“, бр. 95/2018) указује просечно трајање поступка од усвајања програма комасације од стране скупштине ЈЛС до увођења власника у посед за комасациона подручја које износи око 3 године и 4 месеца<sup>102</sup>. Због уситњених поседа, значајан удео обрадивог земљишта остаје необрађен, што одвраћа инвестиције у пољопривреду, кочи раст продуктивности и отежава запошљавање (усвајање новог *Закона о пољопривредном земљишту* и *Закона о комасацији* очекује се до краја 2021. године). Нето прилив СДИ у пољопривреду током првог полугодишта 2021. године износио је 17,1 милиона евра (што је за 3,4 милиона евра мање у односу на исти период претходне године), односно 0,97% укупног прилива СДИ у Србију, што показује да овај сектор није довољно привлачан за стране инвеститоре.

**Смањење броја сеоског становништва и исељавање младих последица је лошег економског положаја руралног становништва и неповољних инфраструктурних услова**. Код спровођења националних мера подршке руралном развоју, као и код акредитованих ИПАРД мера које се тренутно спроводе, млади пољопривредници имају предност када се врши бодовање и рангирање пројеката/корисника. *Уредбом о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2021. години* („Службени гласник РС“, бр. 64/2021) за подршку младим пољопривредницима опредељено је 5,8 мил. евра (1,7 милиона евра у 2020. години).

**Учешће наводњаваних површина је ниско (око 4,6%<sup>103</sup> укупне површине коришћеног пољопривредног земљишта)**, али су у претходном периоду, од 2017. године, **завршени радови** који стварају услове за **наводњавање око 47.954 ха** додатних површина пољопривредног земљишта. Кроз пројекат „Развој система за наводњавање - I фаза“ у 2020. години закључено је 10 уговора о извођењу радова на изградњи и санацији водних објеката што ће обезбедити наводњавање додатних 57.248 ха површина пољопривредног земљишта. Кроз реализацију „Програма за отпорност на климатске промене и наводњавање у Србији - фаза I“, планира се изградња и рехабилитација критичне инфраструктуре за наводњавање у подручју источне (870 ха које до сада нису биле наводњаване, као и за 1.100 ха земљишта које се тренутно делимично наводњава) и централне Србије (1.040 ха земљишта). Набавка система за наводњавање за

<sup>101</sup> РСЗ Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20196002.pdf>

<sup>102</sup> Извор: <https://naled.rs/htdocs/Files/01428/Komasacija-vodic-web.pdf>

<sup>103</sup> РСЗ, Структура пољопривредних газдинстава, 2018. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G201922002.pdf>

пољопривредна газдинства је подржана кроз националне мере подршке руралном развоју и ИПАРД програм.

**Недовољно ефикасни механизми за борбу против суша и других временских непогода умањују приносе у односу на потенцијале.** Да би се смањиле штете које настају услед елементарних непогода, Влада РС субвенционисхе премије осигурања. Обим опредељених средстава за ову меру се годинама повећавао. Број осигураних газдинстава је порастао од 2006. године са 2.594 на 29.707 поднетих захтева (28.576 захтева за осигурање биљне производње, односно 1.131 захтев за осигурање животиња) у 2021. години када је исплаћено 327.044.110,11 динара.

Пољопривредници морају бити уписани у Регистар пољопривредних газдинстава (РПГ) у статусу правног лица како би могли да конкуришу за средства из националних субвенција или из ИПАРД фонда. Тренутно је у РПГ уписано 449.452<sup>104</sup> пољопривредних газдинстава (ПГ) од чега је 446.080 регистровано у статусу физичког лица, док је само 3.372 регистровано као ПГ у статусу правног лица. Овакав однос указује на низак степен развијености пословног окружења у оквиру пољопривредне делатности.

**Расписано је укупно дванаест јавних позива за ИПАРД подршку.** Укупно је пристигло 2.117 захтева за одобравање пројеката. Одобрено је 764 захтева, укупне вредности 126 милиона евра на дан 28.10.2021. Уговорено је 72 милиона евра од одобрених 764 захтева, а укупно је исплаћено 458 захтева вредности 24,9 милиона евра до 28.10.2021. Постоји много потешкоћа у почетној фази имплементације ИПАРД-а. Ограничени број особа које су ангажоване и обучене у Управи за аграрна плаћања довео је до спорије обраде захтева, а процес обраде додатно је успорен због подношења непотпуних захтева од стране корисника. Четврти јавни позив у оквиру Мере 3 (инвестиције у физичку имовину које се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства) објављен је 16.08.2021. и до краја октобра је достављено 15 захтева. Други јавни позив у оквиру Мере 7 (диверзификација пољопривредних газдинстава и развој пословања), која се односи на диверзификацију пољопривредних газдинстава и развој пословања, објављен је 23.9.2021. и до краја октобра је достављено такође 15 захтева.

**Самосталан рад без тенденције ка удруживању, недовољан ниво инвестиција у пољопривреду и фрагментисан тржишни ланац ограничавају развој пољопривредне делатности.** Неопходно је подржати инвестиције у секторима где Србија има компаративне предности (сектори производње воћа, поврћа, сточарства), унапредити менаџмент у пословању и пружити адекватну логистичку подршку.

Као и у случају земаља чланица ЕУ, које ће у наредном периоду у своја национална законодавства и вишегодишње стратешке планове имплементирати одредбе и постулате **Европског зеленог договора** (*The European Green Deal*), будући правни оквир у области пољопривреде у Републици Србији укључиће циљеве и активности овог плана, у смислу успостављања праведног, здравог и еколошки прихватљивог тржишног ланца прехранбених производа, а кроз активности смањења употребе пестицида, вештачког ђубрива и антибиотика, као и смањења ризика њиховог коришћења с једне стране, и унапређења заштите животне средине и очувања биодиверзитета, с друге стране. У току је процес припреме ИПАРД III програма који се припрема у складу са Европским зеленим договором. Планирано је поједностављење процедура и увођење авансних плаћања како би се повећала искоришћеност средстава. Све инвестиције у механизацију

<sup>104</sup> <https://www.trezor.gov.rs/files/services/rpg/statistika/Broj%20registrovanih%20poljoprivrednih%20gazdinstava.pdf>



и опрему које су предмет подршке морају да задовоље стандарде који се тичу емисије штетних гасова.

**Индустријска производња је одржала ниво у условима пандемије, без обзира на недостатак сировина из увоза, прекид трговинских ланаца и смањење тражње** (мг раст индустрије 0,4%, прерађивачке индустрије 0,1% у 2020. години). Учешће индустрије у стварању укупног БДВ износило је 24,7% у 2020. Укупна индустрија је показала брз опоравак након рецесије и у првих шест месеци 2021. године достигла раст од 9,1%, а прерађивачка индустрија 10,2% (узимајући у обзир и ниску базу из истог периода претходне године). Опоравку индустрије допринеле су и СДИ у прерађивачку индустрију (33,3% укупних СДИ у 2020. и 20,1% у првом полугодишту 2021. године). Упркос ризику да криза произведе озбиљне поремећаје на тржишту рада, запосленост у прерађивачкој индустрији је очувана и повећана за 3,6% у 2020. години, а такав тренд је настављен и у првих 6 месеци 2021. године када је забележен раст од 3,5% (16.857 лица) у односу на крај 2020. године. Такође, и извоз укупне индустрије бележи раст од 36% мг у првој половини 2021. године (пад од 10,2% у истом периоду 2020. због увођења епидемиолошких мера широм света, којима је било отежано или чак онемогућено кретање људи и роба између граница), при чему је раст прерађивачке индустрије 35% мг (око 90% укупног извоза).

**Приступ финансирању МСПП из године у годину се побољшава.** Правни оквир у области финансирања унапређен је доношењем *Закона о отвореним инвестиционим фондовима са јавном понудом* и *Закона о алтернативним инвестиционим фондовима* („Службени гласник РС“, бр. 73/19), којима се омогућавају алтернативни извори финансирања<sup>105</sup>. Успостављено је системско праћење кредитирања МСПП на месечном нивоу од 2017. године, које показује константно побољшање услова финансирања МСПП (ниже каматне стопе, дужа рочност кредита, већи обим кредита). Побољшана је конкурентност сектора МСПП, чија је продуктивност (однос БДВ по запосленом) већа за 12,6% у 2018. у односу на 2010. годину. Као подршку сектору МСПП у превазилажењу проблема насталих због пандемије, одобрене су две гарантне шеме за кредите за одржавање ликвидности привредних субјеката вредности око 2,5 млрд. евра и 0,5 млрд. евра (само за предузећа из најпогођенијих делатности и предузећа са падом прихода већим од 20% у 2020. години), које су на располагању до краја јула 2022. године. Ове шеме су допринеле да скоро 2/3 кредита одобрених привреди у претходном периоду чине кредити малим и средњим предузећима. Примена нове *Стратегије индустријске политике РС од 2021-2030. године* („Службени гласник РС“, бр. 35/2000) и припадајућег *Акционог плана* („Службени гласник РС“, бр. 37/2021) омогућиће унапређење конкурентности домаће индустрије, пре свега у сектору МСПП, повећан обим квалитетних инвестиција, промену технолошке структуре индустрије, већу аутоматизацију и дигитализацију пословних процеса, подршку научно-истраживачким и иновативним решењима.

**Усклађивање националних са техничким прописима Европске уније и њихова ефикасна примена** кроз развијен систем инфраструктуре квалитета су предуслов за безбедност производа на домаћем тржишту и укључивање Србије у међународне и европске интеграционе токове и обезбеђивање слободног кретања робе и услуга. С тим у вези важно је усвајање *Закона о акредитацији* и *Закон о предметима од драгоцених метала* („Службени гласник РС“, бр. 47/2021), као и *Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености* („Службени гласник РС“, бр. 49/2021), у мају 2021. године. Као одговор на потребе привреде креиран је инструмент финансијске

<sup>105</sup> Препорука 4. ЕКОФИН Савета из маја 2019. године: „Усвојити посебне законе о алтернативним инвестиционим фондовима (investment vehicles).“

подршке привредним субјектима, превасходно малим и средњим предузећима, ка повећању нивоа коришћења стандарда у производњи и организацији пословања, сертификацији производа, система менаџмента и унапређењу доступности свих других услуга у области инфраструктуре квалитета. У току је развој *Програма* финансијске подршке привредним субјектима на унапређењу квалитета производа и услуга.

**Услужни сектор (укључујући и грађевинарство) са доминантним учешћем у БДП (57%) био је највише погођен пандемијом током 2020. године.** Најзначајнији негативан допринос БДП посматрано по агрегатима употребе, имала је приватна потрошња услед присутних ограничења и примене здравствених мера и последично мањег коришћења туристичких, угоститељских и саобраћајних услуга због продуженог дејства епидемије. Истовремено, остварен је рекордан суфицит у трговини услугама у 2020. години (око 1,1 млрд. евра), уз раст од 8,9% мг, што показује независност овог сектора од утицаја пандемије, као и његов прогресиван развој из године у годину. Сектор услуга карактеришу позитивна кретања у 2021. години. Први пут од избијања епидемије овај сектор бележи позитиван допринос расту БДП од 0,5 п.п. у првом кварталу 2021. пре свега услед раста у делатностима трговине, ИКТ и финансијских услуга. У истом периоду туристичке дестинације је посетило 989 хиљ. туриста, што је повећање од 26,7% мг, уз раст броја остварених ноћења за 22,5% мг и девизног прилива по основу туризма за 33,1% мг. Раст извоза услуга у првом полугодишту од 18,1% мг праћен је растом готово свих услужних делатности, при чему је извоз туристичких и ИКТ услуга, обезбедио најзначајнији позитиван допринос (раст од 33,1% и 17,6% мг, респективно).

**Опоравак у сектору туризма зависи од даљег ширења пандемије, а у највећој мери ће се одразити на долазак страних туриста.** Како би се превазишла постојећа криза у сектору туризма, поред подршке државе неопходно је и прилагодити понуду туристичких производа и услуга у складу са новонасталом ситуацијом. Потребно је додатно унапредити капацитете у туризму како би се остварила одрживост и испунили циљеви очувања животне средине и смањило глобално загревање у складу са Европским зеленим договором, као и имплементирати системе дестинацијског менаџмента како би домаће дестинације иновирале систем маркетинга и управљања. Подстицај развоја домаћег туризма спроводи се кроз доделу ваучера за субвенционисано коришћење услуга смештаја у угоститељским објектима на територији Републике Србије. Током 2020. издато је 272.856<sup>106</sup> ваучера за одмор у Србији, док су у 2021. обезбеђена средства за 150.000 ваучера, који су подељени заинтересованим грађанима.

**У условима ограниченог кретања током трајања ванредног стања због пандемије, е-трговина је током 2020. године нарочито добила на значају.** Реализовано је 20,2 милиона трансакција употребом платним картицама преко интернета за куповину роба и услуга у одабраним валутама из корпе валута којима је обављена куповина роба и услуга преко интернета, што је за 65,9% више него 2019. године, при чему су динарске трансакције платним картицама повећане два пута (на 14, 2 милиона трансакција у 2020. са 7 милиона у 2019. години). Истовремено, удвостручен је и број приговора потрошача на онлајн куповину (1.640 у 2020. наспрам 792 у 2019. години)<sup>107</sup>. Позитивне тенденције е-трговине настављене су и током прве половине 2021. године (14,6 милиона трансакција куповине роба и услуга на интернету извршених платним картицама, што је раст од 71% мг).

<sup>106</sup> Због великог интересовања у 2020. години обезбеђена су средства за око 500.000 ваучера, који нису преузети због ситуације са пандемијом корона вируса.

<sup>107</sup> <https://mtt.gov.rs/download/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20Nacionalnog%20registra%20potro%C5%A1a%20C4%8Dkih%20prigovora%20za%202020.%20godinu.pdf>

**Повећао се и укупан број виртуелних продајних места**, тако да је на крају 2020. било укупно 2.013 виртуелних продајних места (1.139 на крају 2019. године), односно 2.492<sup>108</sup> виртуелна продајна места на крају другог квартала 2021.

Један од најсавременијих начина плаћања који се може користити и за плаћања на интернету представљају и инстант плаћања. Осим нижих трошкова процесирања и тренутног преноса и расположивости новчаних средстава, инстант плаћања на интернету, не захтевају остављање на интернету било којег податка о платном инструменту. Поред инстант плаћања на интернет продајним местима које ће бити могуће извршити и употребом једног мобилног уређаја путем deep-link технологије, инстант плаћања могу се извршити и на физичким продајним местима, затим, скенирањем NBS IPS QR кода на рачунима/фактурама, као и познавањем броја мобилног телефона коришћењем услуге Prenesi.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 18: УНАПРЕЂЕЊЕ КОНКУРЕНТНОСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ**

#### 1. Опис структурне реформе

Тржишни ланац на домаћем тржишту тренутно је веома фрагментисан и недовољно организован, како у области производње, тако и у делу прераде, са очигледним недостатком органа и организација за пружање одговарајуће логистичке подршке и као такав, представља кочницу даљем расту конкурентности пољопривредног и прехрамбеног сектора. Реформа обухвата (1) унапређење инфраструктуре у руралним подручјима уз успостављање регулаторног оквира за процес комасације (током 2021. године усвојен је Правилник о подстицајима за инвестиције за унапређење и развој руралне јавне инфраструктуре. Реализован је први јавни позив за подршку инвестицијама у изградњи путева и водоводне мреже у руралним подручјима); (2) уређење правног оквира у области тржишта пољопривредних производа, шема квалитета за пољопривредне и прехрамбене производе и органске производње, како би се створили услови за унапређење конкурентности у свим секторима производње (током 2021. године усвојен је Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа и у наредном периоду се очекује усвајање подзаконских аката која ће омогућити његову пуну примену у свим секторима пољопривредне производње); (3) унапређење капацитета Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде кроз дигитализацију и аутоматизацију система финансијске подршке пољопривредницима уз олакшан приступ расположивим подстицајима. Кроз успостављање новог Регистра пољопривредних газдинастава (РГП), Система за идентификацију земљишних парцела (*Land Parcel Identification System - LPIS*) и других елемената Интегрисаног система управљања и контроле (*Integrated Administrative Control System - IACS*) успоставиће се функционални IACS и аутоматизација поступка подношења захтева и исплате подстицаја до краја 2026. године, у складу са Акционим планом Републике Србије за ПП11 - Пољопривреда и рурални развој. Реформа је повезана са **ЦОР 12.5.** - До 2030. значајно смањити производњу отпада кроз превенцију, редукцију, рециклирање и поновно коришћење). Реформа је повезана са **ЦОР 11.** - Обезбедити отворене, сигурне и одрживе градове и насеља, односно доприноси остваривању **ЦОР 11.3.** - До 2030. године унапредити инклузивну и одрживу урбанизацију и капацитете за партиципативно, интегрисано и одрживо планирање и управљање људским насељима. Реформа је пренета из претходног циклуса, а услед пандемије Ковид-19 дошло је до

<sup>108</sup> НБС, Прихватна мрежа, [https://nbs.rs/export/sites/NBS\\_site/documents/platni-sistem/statistika/el\\_novac/prihvatna\\_mreza.xlsx](https://nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/platni-sistem/statistika/el_novac/prihvatna_mreza.xlsx)

кашњења у имплементацији појединих активности, које ће бити реализоване у наредном периоду.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Обука запослених који ће спроводити меру унапређење руралне инфраструктуре												
2	Спровођење јавног позива за меру унапређење руралне инфраструктуре												
3	Усвајање подзаконских аката на основу Закона о уређењу тржишта пољопривредних производа и Закона о шемама квалитета за пољопривредне и прехранбене производе												
4	Усвајање Закона и подзаконских аката о органској производњи												
5	Усвајање законског оквира за спровођење комасације (Закон о комасацији и Закона о пољопривредном земљишту)												
6	Јачање капацитета и обука запослених у Управи за аграрна плаћања												
7	Израда софтвера за базу РПГ и базу LPIS, повезивање са Регистром животиња и израда преосталих делова базе IACS												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2019)	Међурезултат (2020)	Циљна вредност (2024)
БДВ пољопривреде, у млрд. ЕУР	2.7	3.0	3.8
Учешће пољопривредно-прехранбених производа у извозу	18,5%	21,3%	19%

## 4. Очекивани утицај на конкурентност

Како би се спровеле инвестиције које доприносе развоју конкурентности у руралним подручјима, потребно је обезбедити одговарајућу инфраструктуру која ће допринети квантитативном и квалитативном развоју прерадних погона и која омогућава изградњу нових складишних и прерадних капацитета. Развијање шема квалитета за пољопривредне и прехранбене производе ће омогућити произвођачима да своје производе са заштићеним ознакама географског порекла заштите и на нивоу ЕУ. Поред препознатљивости, производи ће бити стандардизовани и ценовно конкурентни. Такође, увођење међународних стандарда у органску производњу директно ће утицати на повећање конкурентности произвођача, како на домаћем тако и на страном тржишту. Повећање вредности пољопривредних производа директно утиче на повећање извоза и БДП.

Ефикаснијим спровођењем процеса комасације очекује се укрупњавање земљишта, формирање парцела правилног облика погодних за приступ механизацији, уређење инфраструктуре, ефикасније давање у закуп државног пољопривредног земљишта што ће се одразити на повећање пољопривредне производње и раст БДП-а.

Побољшањем ликвидности утиче се на могућност инвестирања у основна средства што заједно утиче на конкурентност пољопривреде а посредно може да доведе до увећања кредитне подршке у инвестиционе кредите у пољопривреди и преради.

## 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Процењени трошкови за унапређење руралне инфраструктуре кроз расписивање јавног позива у 2022. години износе око 4,5 милиона евра. Мера ће се током 2022. и 2023. финансирати из извора који тек треба да буду утврђени, а од 2024. године кроз ИПАРД III програм. Процењени трошкови за успостављање система који су везани за имплементацију захтева и мера уређења тржишта на основу Закона о уређењу тржишта пољопривредних производа, спровођење едукација, упознавање произвођача са променама до којих ће доћи применом одређених одредаба поменутог закона, набавку хардвера и софтвера и успостављање регистра, као и повећање административних капацитета планирано је да износе око 9,8 милиона евра у укупном износу.

Део ових трошкова биће обезбеђен кроз пројекте финансиране од стране ЕУ, у износу од 1,8 милиона евра (у 2022. години – 600 хиљада евра, у 2023. години – 1,02 милиона евра и у 2024. години – 180 хиљада евра). Укупно процењени трошкови према корисницима за субвенције мера уређења тржишта чији извор финансирања тек треба да се утврди износе 1,12 милиона евра у 2022. години, и сваке године просечно 3,3 милиона евра. У складу са усвојеним Законом о уређењу тржишта пољопривредних производа у 2024. години планиран је износ од 146.250 евра за израду регистра трговаца. Усвајање Закона о шемама квалитета за пољопривредне и прехранбене производе и Закона о органској производњи као и њихово спровођење захтева одређене трошкове који су везани за повећање административних капацитета, спровођење едукација и информативне кампање. Процењени трошкови обезбеђени су кроз ФАО пројекат у укупном износу од 170.372 евра, у 2022. години 85.000 и у 2023. години 85.372 евра. Други део ових трошкова ће бити финансиран из националних средстава, по усвајању закона.

Процењени трошкови за комасацију пољопривредног земљишта у складу са процењеним потребама укупно износе 3,1 милиона евра. Средства која се односе на стручну и административну подршку у управљању пољопривредним земљиштем у 2022. години су предвиђена за трошкове плата, обука и канцеларијске опреме за потребе пет новозапослених службеника, као и добра и услуге у износу од 252.260 евра, а извор финансирања је буџет РС и средства из донације. У 2023. години средства у износу од 902.260 евра су предвиђена за потребе ангажовања стручњака у изради подзаконских аката, за трошкове плата, обука и канцеларијске опреме за потребе пет новозапослених службеника, услуга превођења, набавку сервера и развој мрежне инфраструктуре, а извор финансирања је буџет РС и средства из пројекта, док за део средства у износу од 650.000 евра извор финансирања треба да се утврди. Средства која се односе на стручну и административну подршку у управљању пољопривредним земљиштем у 2024. години у износу од 1,95 милиона евра су предвиђена за трошкове плата, обука и канцеларијске опреме за потребе пет запослених службеника, развој софтвера и трошкове спровођења пилот комасација а извор финансирања је буџет РС и средства из ИПА 2021.

У току 2022. године ће се спроводити израда РПГ и LPIS софтвера, где је процењена вредност трошкова око 730 хиљада евра – 900 хиљада евра; и повезивање ова два регистра са Регистром животиња, где је процењена вредност активности 150 хиљада евра. Укупна процењена максимална вредност износи 1.050.000 евра (900.000 евра+150.000 евра) који ће бити финансирани из средстава кредитног зајма из кредита Светске банке у износу од 416.666 евра (извор финансирања 11) и средстава националног буџета у износу од 633.334 евра (извор 01). Током 2023-2025. године радиће се на изради преосталих делова елемената IACS (осим AMS). Извор финансирања је из фонда ИПА 2021, укупна вредност пројекта је 3,79 милиона евра. За јачање институционалних и административних капацитета Управе за аграрна плаћања у периоду од 2022-2024. године потребно је из националног буџета обезбедити 1.056.260 евра (у 2022. години

159.285 евра, у 2023. години 372.695 евра и у 2024. години 524.280 евра).

У току 2022. године, планирано је пласирање 15.000.000 евра из средстава кредита Светске банке у оквиру пројекта конкурентне пољопривреде газдинствима кроз субвенције за унапређење конкурентности док је за 2023. планиран износ од 5,833,333 евра и за 2024. износ од 4,750,000 за субвенције за унапређење конкурентности, све из кредита Светске банке.

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

Структурна реформа директно утиче на повећан обим запошљавања и смањење сиромаштва локалног становништва. Развијањем руралне инфраструктуре, физичким и правним лицима се омогућава развијање сопствених послова, односно њихово samozapošljavanje и запошљавање локалног становништва. Применом *Закона о уређењу тржишта пољопривредно-прехрамбених производа* омогућава се правно уређен наступ свих субјеката на тржишту што ће директно допринети појави нових правних лица у областима производње, прераде и промета пољопривредних производа, па тако и запослености. Применом *Закона о шемама квалитета за пољопривредне и прехрамбене производе* допринеће се бољој уређености система заштите ознака географског порекла пољопривредних и прехрамбених производа што ће додатно подстаћи нове произвођаче да уђу у систем заштите ознака географског порекла и да се удружују. Корист од органске производње могу имати рурална подручја у којима је висока стопа незапослености, а која имају повољне услове за производњу органске хране. Увећањем ефикасности у исплати подршке пољопривредној производњи и увећањем ефективности у планирању мера пољопривредне политике доприноси се убрзавању кретања роба и услуга у пољопривреди што ће допринети увећању запослености и смањењу сиромаштва. Олакшани приступ мерама подршке пољопривредној производњи доприноси једнаким условима пословања између свих актера на тржишту. Очекује се да структурна реформа има неутрални утицај на родни аспект, али се након спроведеног поступка комасације може успоставити механизам за уступање неискоришћеног земљишта младима и женама.

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

Убрзавањем поступака комасације стварају се услови за укрупњавање катастарских парцела, спречавање поремећаја природних функција земљишта, као и очување квалитета пољопривредног земљишта. Изградњом система за одводњавање упоредо са комасацијом ствара се повољан водно-ваздушни режим земљишта, што доводи до спречавања неповољног утицаја задржавања воде у пољопривредном земљишту и смањења плодности земљишта. Такође, осигураће се транспарентност поступка комасације и јавни приступ информацијама о животној средини на комасационом подручју.

Унапређења руралне инфраструктуре доприноси очувању животне средине, с обзиром да су предвиђене за финансирање инвестиције које се, између осталог, односе и на изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода и управљање отпадом. Органска производња заснива се на „холистичком” систему производње који промовише и јача агроекосистем, здравље, укључујући и биодиверзитет, биолошке циклусе, као и земљиште. Највећа корист органске производње је у томе да доприноси одрживом коришћењу и очувању природних ресурса.

Успостављањем IACS стварају се услови за примену правила ЗПП и провере усаглашености са еколошким захтевима за исплату подстицаја као и плаћања по основу подстицаја за еколошке мере чиме ће се допринети озелењавању, инвестирању у

смањење ефеката стаклене баште у пољопривреди, ефективно доприносећи захтевима Европског зеленог договора.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Велики број заинтересованих лица за решавање имовинско-правних односа и сложеност поступака њиховог решавања и несигуран прилив средстава из буџета Републике Србије за спровођење комасације у делу који се односи на: радове који прате пилот комасације, набавку софтвера и друге опреме неопходне за брзу размену информација, средства расположива и одређена из буџета	Висока	Спровођење јавних расправа, округлих столова и други начини за обавештавање заинтересованих страна у поступку усвајања регулаторног оквира. Одређена средства у буџету Републике Србије за време трајања реформе и обезбеђени извори додатних средстава до процењене вредности планираних трошкова.
Немогућност запошљавања недостајућег кадра/изостанак одобрења за запошљавање	Средња	Систематизовати и попунити радна места различитих образовних профила.
Неусвајање закона и кашњење са усвајањем подзаконских аката	Средња	Пољопривредна политика креирана на начин да подржава мере које су наведене кроз Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. Предвидети доношење регулаторног оквира у Плану рада Владе за наредну календарску годину.
Неуспешно спроведена набавка или кашњење израде LPIS/ППГ софтвера, непотпуно и/или неблаговремено преузимање података из Управе за трезор и изостанак надоградње регистра животиња	Ниска	Дефинисање тачно одређених рокова са експертима и њихово праћење за израду техничке спецификације за LPIS /ППГ софтвер и преузимање података из Управе за трезор, као и закључивање споразума са Управом за ветерину у делу надоградње регистра животиња и праћење реализације спровођења надоградње.

## **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 19: БЕЗБЕДАН И КВАЛИТЕТАН ПРОИЗВОД - ФАКТОР РАЗВОЈА ИНДУСТРИЈЕ**

### 1. Опис структурне реформе

Циљ реформе је подршка привредним субјектима на унапређењу конкурентности, безбедности и квалитета производа и услуга, коришћењем најновијих стандарда у организацији пословања и дигитализацијом услуга у области инфраструктуре квалитета (у даљем тексту: ИК). Реформа је пренета из претходне године и обухвата две компоненте.

Прва компонента представља одговор на потребе привреде и укључује инструмент финансијске подршке привредним субјектима, превасходно малим и средњим предузећима, ка повећању нивоа коришћења стандарда у производњи и организацији пословања, сертификацији производа, система менаџмента и унапређењу доступности свих других услуга у области инфраструктуре квалитета. Структурна реформа има упориште у *Стратегији индустријске политике Републике Србије 2021-2030. године*. Развијен је Програм финансијске подршке - „Коришћењем стандарда до конкурентнијих производа“, а усвајање уредбе од стране Владе Републике Србије, којом ће се омогућити спровођење овог програма, очекује се до краја 2021. године. Имајући у виду наведено, реализација ове компоненте одвија се у складу са предвиђеном временском динамиком.

Друга компонента „Производ-инфо“ се односи на изградњу јединственог дигиталног сервиса, ради унапређења информисаности и доступности дигиталних услуга у вези са применом техничких прописа. Подразумева умрежавање и унапређење база података институција ИК<sup>109</sup> и министарстава надлежних за доношење техничких прописа, како би се обезбедили тачност и ажурност података о техничким захтевима, стандардима, активностима оцењивања усаглашености, акредитацији и метрологији. Развој дигиталних сервиса у вези са применом техничких прописа допринеће смањењу трошкова производње, увоза, извоза и стављања робе на тржиште. Реализацијом ове мере, унапређује се ефикасност процеса усклађивања и примене техничких прописа у оквиру ПП 1 – Слобода кретања робе и стандарда са ЕУ, правилима јединственог европског тржишта и међународних организација (СТО/ТБТ, СЕФТА и др). Реформа испуњава препоруку Европске комисије за унапређењем Контактне тачке за производе (PCP-Product Contact Point) (ЕК Извештај о Србији, 2019 и 2020), а у складу са европском Уредбом 2019/515 и Уредбом 2018/1724. Реализација компоненте „Производ-инфо“ је у току и касни у односу на план. Након два неуспешна поступка, окончан је трећи поступак јавне набавке у септембру 2021. године и изабран је понуђач који је отпочео спровођење анализе стања постојећих ИТ капацитета и софтверских решења као и потреба за њиховим унапређењем у институцијама ИК, након чега ће израдити пројектну документацију са спецификацијом потребних средстава. Због ових кашњења су и активности на унапређењу база података у Министарству привреде и дигиталног сервиса, одложене за 2022. годину (планиране у другој половини 2021. године).

Реформом се посебно унапређује коришћење најновијих стандарда у производњи и организацији пословања и тиме индиректно остварује напредак у испуњењу ЦОР 12. - Одговорна потрошња и производња, односно ЦОР 12.8. - До 2030. године осигурати да људи свуда имају релевантне информације и свест о одрживом развоју и стил живота у хармонији са природом. Реформа делимично утиче и на испуњење ЦОР 9.2. - Промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и до 2030. године значајно повећати удео индустрије у стопи запослености и бруто домаћем производу, у складу са националним околностима.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Имплементација програма подршке привредним субјектима (Министарство привреде, Развојна агенција Србије - РАС)												
2	Анализа стања постојећих ИТ капацитета и софтверских решења и потреба за њиховим унапређењем и израда пројектне документације у институцијама ИК (Министарство привреде, ИСС, АТС и ДМДМ)												
3	Унапређење база података и дигиталног сервиса у Министарству привреде у вези са техничким захтевима за производе и портала „ТБТ- Enquire point“ (Контактна тачка за производе) и унапређење база података и дигиталног сервиса у институцијама ИК (ИСС, АТС и ДМДМ)												

<sup>109</sup> Институције ИК: Министарство привреде, Институт за стандардизацију Србије – ИСС, Акредитационо тело Србије – АТС, Дирекција за мере и драгоцене метале – ДМДМ.



4	Умрежавање дигиталних сервиса и промоција заинтересованим странама и широкој јавности																			
---	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међурезултат (година)	Циљна вредност (година)
Број корисника (привредних субјеката) програма подршке	0 (2021)	100 (2022)	150 (2023)
Број корисника – повратника (који више од једног пута користе услуге портала „Производ инфо“)	0 (2020)	1000 (2023)	2000 (2024)

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Повећањем нивоа квалитета и безбедности производа доприноси се повећању нивоа конкурентности производа на иностраним тржиштима и тиме се позитивно утиче на пораст укупног извоза и удела извоза индустријских производа (у оквиру ПП 1) у укупном извозу Републике Србије. Подстицаји за повећање коришћења стандарда и унапређење квалитета производа директно ће утицати на смањење техничких препрека у трговини.

### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

Ова структурна реформа се састоји од 2 компоненте. Обе компоненте наставак су планираних активности из претходног програмског периода.

Укупна вредност структурне реформе за период 2022-2024. године износи 1.500.000 евра. Вредност прве компоненте износи 1.000.000 евра (средства из буџета РС), а друге 500.000 евра (од тога око 180.000 евра планирано је из буџета РС, око 120.000 евра из сопствених средстава институција партнера: ДМДМ, ИСС и АТС и око 200.000 евра из других бесповратних средстава - у току су договори са билатералним донаторима око обезбеђења износа ових средстава).

Трошкови у вези са спровођењем ове реформе укључују (а) субвенције привредним субјектима (100% из буџета РС); (б) спровођење анализе стања постојећих ИТ и расположивих софтверских решења у институцијама обухваћених реформом (финансирање 100% из буџета РС); (в) набавку недостајуће ИТ опреме и софтвера (финансирање око 40% из буџета РС, 25% из средстава институција партнера, остала средства од других донатора) и (г) усавршавања кадрова за потребе умрежавања и континуираног ажурирања садржаја портала као и трошкове промотивних активности (финансирање 50% из буџета РС, остала средства од других донатора).

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

Реформа нема утицај на запосленост, смањење сиромаштва и неутрална је са родног аспекта. Такође, реформа нема утицај на систем здравствене заштите.

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

Структурна реформа доприноси унапређењу техничких прописа и примене стандарда који укључују и захтеве заштите животне средине. Кроз програм субвенција привредним субјектима, ће се вршити рефундација дела средстава, уколико одлуче да своје пословање ускладе са захтевима стандарда SRPS ISO 14001 - Систем менаџмента заштите животне средине. Такође, овим програмом субвенција подржана је и сертификација система менаџмента према стандарду SRPS ISO 50001 – Системи менаџмента енергијом, што ће омогућити корисницима Програма, да повећају своју

одговорност према енергетској ефикасности, а самим тим и животној средини и климатским промена.

## 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Захтеви привредних субјеката заинтересованих за Програм финансијске подршке превазилазе одређени буџет	Средња	Обезбеђење финансијских средстава из донаторских извора; Пооштравање услова за доделу подршке; Планирање програма подршке као континуиране активности у наредним годинама.
Недостатак финансијских средстава за потребе реализације пројеката Производ инфо	Средња	Интензивна комуникација са донаторима у циљу обезбеђења подршке. Повећање издвајања из буџета РС и партнерских институција укључених у спровођење реформе.

### 5.2.10. Област ОБРАЗОВАЊЕ И ВЕШТИНЕ

Препреке из ове области у вези са структурном реформом 2. *Квалификације оријентисане према потребама тржишта рада* анализирани су у одељку 5.1. под Кључним изазовом број 1. *Повећање запослености, посебно младих, и усклађивање квалификација са потребама тржишта рада.*

#### а) Анализа главних препрека

Основ за **системско унапређење образовања** представља новоусвојена<sup>110</sup> *Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године* са пратећим *Акционим планом за период од 2021. до 2023. године*<sup>111</sup>. Стратегија у фокусу има постизање два општа циља – унапређење предуниверзитетског и високог образовања, и представља план за наставак реформи које ће омогућити повећање обухвата образовањем деце на свим нивоима (пре свега код средњошколаца, **обезбеђивањем услова за увођење обавезног средњег образовања**<sup>112</sup>), неосипање осетљивих група из образовних кругова, боља постигнућа ученика, квалитетнији програм (одговор образовног система на захтеве тржишта рада) и бољу подршку наставницима.

**Садашња пракса матурских испита није стандардизована.** Значајан системски корак у развоју средњег образовања је увођење **државне матуре**<sup>113</sup> (обухвата **општу, стручну и уметничку матуру и завршни испит**), која ће, кроз стандардизацију, омогућити објективну процену квалитета образовања што је темељ за даље унапређење образовног система. Генерација ученика која је средњу школу уписала школске 2020/2021 прва ће полагати нове националне стандардизоване испите на крају средњег образовања. Они ученици који похађају средње стручне школе у трогодишњем трајању полагаће завршни испит у школској 2022/2023, док ученици који иду у четворогодишње средње школе (гимназије или стручне школе) полагаће општу, стручну или уметничку матуру крајем школске 2023/2024 године.

**Јавни расходи за образовање износе 3,56% БДП-а у буџету за 2021. годину** што чини ниво ових расхода стабилним у последњој деценији, али су испод просека јавних издвајања на нивоу ЕУ (који се крећу око 4,6% БДП). У укупним буџетским расходима,

<sup>110</sup> Влада РС усвојила на седници од 3. јуна 2021. године.

<sup>111</sup> „Службени гласник РС“, бр. 63/2021.

<sup>112</sup> Важно је нагласити да увођење средњег образовања као обавезног захтева промену у Уставу РС. Члан 71. Устава РС наводи да је основно образовање обавезно и бесплатно, док за средње образовање наводи само да је бесплатно, па је тако потребно изменити Устав у смислу навођења да је и средње образовање обавезно и бесплатно.

<sup>113</sup> Пројекат Унапређење квалитета образовања кроз увођење испита на крају средњег образовања, ИПА 2015.

расходи за образовање учествују са 14,2%<sup>114</sup>.

У пандемијским условима школске 2020/2021 године, настава се у основним школама одвијала тако што ученици првог циклуса (од 1-4. разреда) свакодневно похађали наставу у одељењима подељеним у групе (уколико одељење броји преко 18 ученика), док се у другом циклусу образовања (од 5-8. разреда) настава по комбинованом моделу похађала тако што су одељења подељена у две групе и неизменично (сваког другог дана) похађала непосредну наставу у школи и онлајн наставу.

Високошколске установе у Србији су у академској 2020/2021 години ускладиле наставни процес са епидемиолошком ситуацијом у земљи и већина је прешла на „комбиновани“ модел наставе. Један део наставе се изводи у просторијама високошколске установе, док се други део наставе одржава онлајн. Теоријско градиво се може релативно ефикасно пренети и путем онлајн наставе, док је потребно да се практична настава (као нпр. лабораторијске вежбе) изводи у просторијама високошколских установа.

Целокупан образовни систем ће и у школској 2021/2022 морати да нађе **баланс** између два приоритета: **наставка образовног процеса** и очувања знања код ученика са једне стране, и **заштите целокупне ученичке популације од пандемије Ковид-19** са друге стране. Настава доступна путем канала јавног сервиса је равноправнија (са аспекта доступности телевизора), али је мање ефективна због недостатка интеракције, док је са друге стране настава путем интернета интерактивна, али има нижи степен равноправности јер мањи број деце, поготову из маргинализованих група, има приступ интернету. За све ученике од 3-ћег до 6-тог разреда београдских основних школа на почетку школске 2021/2022 обезбеђени су таблети за праћење наставе (са картицом за бесплатни интернет), као и дигитални уџбеници.

**Опремање школа ИКТ опремом и обезбеђивање интернета школама широм Србије су неопходни предуслови за дигитализацију просвете.** Предности које дигиталне технологије пружају искоришћене су за унапређење наставног процеса кроз увођење дигиталних наставних садржаја односно различитих сервиса и већом применом ИКТ-а у школама. Наставља се са активностима на обезбеђивању **дигиталних образовних садржаја – дигиталних уџбеника који се обезбеђују** за све ученике који образовање стичу по реформисаним плановима и програмима (у школској 2020/2021 години су то први, други, трећи, пети, шести и седми разред), као и **на развоју Јединственог информационог система просвете (ЈИСП)**, а у циљу обезбеђивања квалитетног и ефикасног система образовања и васпитања уз рационализацију финансирања и смањење административног оптерећења запослених. **ЈИСП је пуштен у продукцију 31. марта 2021.** а образовне установе тренутно уносе податке делом ручно а делом кроз интеграцију својих информационих система.

Интеграција ЈИСП-а са ЦРОСО је такође у току, а аутоматска размена података биће омогућена након пуне имплементације ЈИСП-а и уноса свих планираних података у њега. У циљу побољшања дигиталних компетенција професора, постоји посебан наставни план и програм за развој дигиталних вештина<sup>115</sup>, а такође се проверава њихова дигитална компетенција.

## **б) Реформе**

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 20: ДИГИТАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА ОБРАЗОВАЊА И УВОЂЕЊЕ ЈЕДИНСТВЕНОГ ИНФОРМАЦИОНОГ СИСТЕМА ПРОСВЕТЕ**

#### **1. Опис структурне реформе**

<sup>114</sup> Извор: МФ, [https://www.mfin.gov.rs/upload/media/LJW4tX\\_60f00bcd5f5ef.pdf](https://www.mfin.gov.rs/upload/media/LJW4tX_60f00bcd5f5ef.pdf)

<sup>115</sup> Усвојен је Оквир дигиталних компетенција наставника – Наставник за дигитално доба, 2019. године, МПНТР и ЗУОВ.

Основни циљ ове реформе је осавремењивање система образовања и васпитања кроз увођење савремених дигиталних технологија, које треба да обезбеде виши ниво остварености исхода учења и подизање квалитета дигиталних компетенција младих, омогућавајући им конкурентност на тржишту рада кроз дигиталну трансформацију. Предности које дигиталне технологије могу да пруже биће искоришћене за унапређење наставног процеса кроз увођење дигиталних наставних садржаја, као и успостављање *Јединственог информационог система у просвети* (ЈИСП) који представља основу за модернизацију управљања, доношење одлука на основу информација у циљу обезбеђивања квалитетног и ефикасног система образовања и васпитања уз рационализацију финансирања и смањење административног оптерећења свих запослених у систему образовања и васпитања. ЈИСП обухвата интеграцију са Централним регистром обавезног социјалног осигурања, што омогућава праћење свршених ученика и студената на тржишту рада. Анализе настале на основу података добијених из овог система допринеће креирању обавезних политика на основу потреба тржишта рада. Основни регистри који омогућавају унос података од стране корисника (васпитно-образовних и образовно – васпитних установа) су успостављени. У наредном периоду радиће се на развоју и успостављању додатних модула који ће омогућити анализе података и извештаје за доносиоце одлука.

Предвиђен је и развој репозиторијума отворених образовних ресурса, као база дигиталних извора за школе. Наставници ће бити у могућности да претражују и прибаве дидактичке материјале у складу са планом и програмом наставе и учења за основно и средње образовање, који се лако могу користити у учионици или модификовати и прилагодити различитим контекстима и потребама (укључујући учење на даљину). Поред тога, ова активност ће подржати стварање инвентара постојећег садржаја који ће се распоредити на националну платформу за учење на даљину.

Реформа је пренета из претходне године. Пројектни задатак за Репозиторијума отворених образовних ресурса је дефинисан и у наредном периоду ће бити развијено софтверско решење. Реформа доприноси остваривању **ЦОР 4.** - Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све.

## 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Опремање учионица и кабинета рачунарском опремом												
2	Анализа ефеката употребе Јединственог информационог система просвете												
3	Унапређивање система осигурања квалитета примене дигиталних уџбеника												
4	Развој агрегатора репозиторијума отворених образовних ресурса												
5	Повећање обима студијских програма и профила из рачунарства и програмирања у области високог и средњег образовања у складу са потребама тржишта												

## 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (2021)	Међурезултат (2022)	Циљна вредност (2024)
-----------	-------------------------	---------------------	-----------------------

Број акредитованих студијских програма и програма наставе и учења из области ИКТ-а и програмирања	692	735	737
Број генерисаних извештаја из система ЈИСП Извор верификације: Регистри (ЈИСП)	6	10	20
Број дигиталних учионица Извор верификације: Извештај МПНТР	10.000	31.500	31.500
Број нових рачунара у рачунарским кабинетима Извор верификације: Извештај МПНТР	0	27.000	40.000
Отворени образовни ресурси доступни у оквиру репозиторијума отворених образовних ресурса. Извор верификације: Репозиторијум отворених образовних ресурса	0	3	5

#### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Имплементација дигитализације образовања на нивоу средњег и високог образовања допринеће унапређивању дигиталних компетенција свих учесника процеса, што ће осигурати лакшу и бржу интеграцију средњошколаца, студената и наставног кадра у свет рада, као и унапређивање конкурентности привредних субјеката који послују у Републици Србији. Већој релевантности система образовања допринеће и успостављање Јединственог информационог система просвете, који ће коришћењем савремених информационих технологија, омогућити подизање квалитета, ефикасности, ефективности и економичности образовања, као и прецизно праћење прогреса рада, већу транспарентност у раду, могућност рационалног планирања ресурса и будућих инвестиција.

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

Финансијска средства за развој и имплементацију ЈИСП-а обезбеђена су у оквиру буџета РС. За развој агрегатора репозиторијума отворених образовних ресурса у 2024. години планирана су средства у буџету Републике Србије у износу од 10.000 евра.

За набавку рачунарске опреме за дигиталне учионице, лаптоп рачунаре за наставнике и одређен број рачунара у рачунарским кабинетима, обезбеђена су средства из кредитних аранжмана у износу од 35 милиона евра.

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

СТИЦАЊЕ савремених знања на квалитетан и ефикасан начин који ће убрзати усвајање знања и подићи ниво разумевања усвојених знања, овладавање неопходним ИКТ знањима и вештинама, уз стално праћење и одржавање квалитета образовања и васпитања кроз употребу ЈИСП-а учиниће да свршени средњошколци и студенти буду припремљенији за тржиште рада, брже нађу пут до запослења на бољим и плаћенијим радним местима.

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

Структурна реформа је неутрална у смислу утицаја на животну средину.

#### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Нејасно дефинисане улоге и одговорности укључених учесника у реализацији процеса.	Средња	Потпуна укљученост у процес од стране свих учесника. Дефинисана и праћена

		међукомуникација у процесу, стални прегледи ризика, ескалације.
Неадекватна координација са другим странкама које пружају сервисе, а непосредно афектирају или су неопходни за процес.	Средња	Потпуна укљученост у процес од стране свих учесника. Дефинисана и праћена међукомуникација у процесу, стални прегледи ризика, ескалације.
Немотивисаност учесника процеса за остварења наведених циљева.	Средња	Креирање различитих модела финансијских олакшица. Креирање ефикасних процедура за реализацију процеса.

### 5.2.11. Област ЗАПОШЉАВАЊЕ И ТРЖИШТА РАДА

*Ова област и релевантне реформе (1. Успостављање оквира за увођење Гаранција за младе у Републици Србији и 3. Унапређење амбијента за подстицање, подршку и праћење циркуларних и економских миграција) анализирани су у одељку 5.1. под Кључним изазовом број 1. Повећање запослености, посебно младих, и усклађивање квалификација са потребама тржишта рада.*

### 5.2.12. Област СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ИНКЛУЗИЈА

#### а) Анализа главних препрека

**Сиромаштво, а нарочито сиромаштво међу децом, представља значајан проблем у Србији. Стопа ризика од сиромаштва<sup>116</sup> износила је 21,7% у 2020.<sup>117</sup>** (ова лица нису нужно сиромашна, већ само имају већи ризик да то постану), што је изнад нивоа ЕУ (ЕУ-27; 17,1%, SILC, 2020<sup>118</sup>). **Пад стопе ризика од сиромаштва од 1,5 п.п. у односу на претходну годину приписује се подстицајним мерама током пандемије које су увођене у циљу заштите радних места и прихода.**

**Ризик од сиромаштва варира у зависности од старосних група и радног статуса.** Лица млађа од 18 година највише су била изложена ризику од сиромаштва – 24,2%, као и лица старости од 18 до 24 година – 23,6%. **Најнижу стопу ризика од сиромаштва имале су особе старости од 25 до 54 година - 19,6%. У зависности од радног статуса, код лица старијих од 18 година, најизложенија ризику од сиромаштва су била незапослена лица – 46,7%, док је најнижа стопа ризика од сиромаштва код запослених код послодавца – 6,2%. Код samozапослених ова стопа је износила 18,8%, а код пензионера 19,4%. Према типу домаћинства, највишу стопу ризика од сиромаштва имала су лица у домаћинствима која чине две одрасле особе са троје или више издржаване деце – 37,2%, затим лица у домаћинствима која чине самохрани родитељи са једним дететом или више издржаване деце – 31,9%. Ризик од сиромаштва деце највише зависи од радног статуса родитеља.**

Праг ризика од сиромаштва је износио **22.000 динара (183 евра)** просечно месечно за **једночлано домаћинство. Неједнакост расподеле дохотка је висока, јер је показатељ квинтилног односа (С80/С20) износио 6,1<sup>119</sup> у 2020.** То значи да је најбогатијих 20% становништва имало 6,1 пута већи доходак у односу на 20% најсиромашнијих. **Ћини коефицијент у Србији је износио 33,3, што је изнад овог коефицијента у ЕУ-27 у 2019. (30,2)<sup>120</sup>.**

<sup>116</sup> Процент лица чији је еквивалентни приход мањи од релативне линије сиромаштва

<sup>117</sup> Извор: Анкета о приходима и условима живота 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211282.pdf>

<sup>118</sup> Извор: ЕУРОСТАТ: People at risk of poverty <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

<sup>119</sup> Извор: Анкета о приходима и условима живота 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211282.pdf>

<sup>120</sup> Извор: GINI Coefficient. [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://statistics.eurostat.eu)

**Учешће јавних расхода за социјалну помоћ и трансфере из буџета у БДП-у Србије** последњих година се постепено смањује, тако да износи **14,8%**<sup>121</sup> БДП-а у 2020. години. У **структури расхода** доминирају **пензије са 72,4%** укупних расхода за социјалну помоћ и трансфере или **10,7%** БДП-а. У области пензијског система, усвојена је **швајцарска формула за индексацију пензија** крајем 2019. (пензије се индексирају са комбинацијом инфлације и раста зарада како би се заштитила њихова **реална куповна моћ**, односно омогућило да стандард пензионера прати привредни раст и стандард запослених). Највећи изазов за пензиони систем представља лоша демографска ситуација. Да би пензиони систем по концепту интра генерацијске прерасподеле био одржив, потребан је однос од минимум 3 запослена на једног пензионера, а тренутно је у Србији тај однос 1,3 запослених на једног пензионера.

**Расходи за социјалну помоћ** износе **2,9% БДП-а**<sup>122</sup> у 2020. години, што је недовољно да би се систематичније усмерили на оне кориснике којима је помоћ најпотребнија. Просечна минимална потрошачка корпа за трочлано домаћинство у Србији износила је 37.860,56 динара<sup>123</sup> (315 евра) у 2020. години, док је праг ризика од сиромаштва за трочлано домаћинство (двоје одраслих и једно дете старости до 14 година) износио 39.600 динара<sup>124</sup> (330 евра). У исто време, **износ новчане социјалне помоћи коју остварује трочлана породица** (носилац права, додатак за одрасло лице и додатак за дете) **износи 15.806,00 динара (132 евра)**, што је мање од половине како просечне минималне потрошачке корпе тако и прага ризика од сиромаштва. Због тога је обезбеђивање адекватних финансијских и институционалних ресурса за социјалну политику приоритет за наредни период.

**Побољшање адекватности социјалних давања** за становништво испод прага сиромаштва и прерасподела средстава између постојећих програма је изазов. Са циљем решавања ових проблема, усвојен је **Закон о социјалној карти** (“Службени гласник РС“, бр. 14/21), чија примена почиње **1. марта 2022.** Циљ закона је праведнија расподела новца за социјално најугроженије, као и боља контрола социјалних давања. Завршено је повезивање интерних исплатних база података на нивоу ресорног министарства (базе социјалне, дечје и борачко-инвалидске заштите). Регистар Социјална карта би требало најкасније до јануара 2022. да се повеже са осталим регистрима при министарствима, као и ЦРОСО-ом. Умрежавањем база података знатно се поједностављују процедуре за кориснике и побољшава доступност услуга.

## 5.2.13. Област СИСТЕМ ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ

### а) Анализа главних препрека

**Здравствени систем Србије рангиран је као 18. у Европи**, међу 35 држава, према резултатима Европског здравственог потрошачког индекса<sup>125</sup> (*Euro Health Consumer Index - EHCI*) за 2018. годину. Међу најзапаженијим резултатима истакнути су наставак дигитализације здравственог система, успешна имплементација електронског рецепта, предузете мере и рад на смањивању листа чекања, значајни резултати у смањеној употреби антибиотика, као и активности у области менталног здравља.

Здравствена заштита становништва непосредно се спроводи преко **мреже здравствених установа**, којих је било **350 у 2019. години**, док је у систему здравствене заштите било

<sup>121</sup> Извор: МФ, Консолидовани биланс државе. <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

<sup>122</sup> Извор: МФ, Консолидовани биланс државе. <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

<sup>123</sup> Извор: МТТТ <https://mtt.gov.rs/informacije/potrosacka-korpa/?0=lat>

<sup>124</sup> Извор: РЗС, Сиромаштво и социјална неједнакост, 2020. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211282.pdf>

<sup>125</sup> <https://healthpowerhouse.com/media/EHCI-2018/EHCI-2018-report.pdf>

запослено око **100,1 хиљада радника**. Број лекара на 100.000 становника у Србији износио је **286**.

Здравствену заштиту<sup>126</sup> на примарном нивоу обезбеђују **домови здравља (158)** у државној својини, основани за територију једне или више општина, односно града. **Стационарну (болничку) здравствену заштиту пружа 128 здравствених установа**. У стационарним установама ради укупно **8.474 лекара** (од тога **77,3% специјалиста**), **5.015 здравствених радника са вишом** и **21.275 са средњом стручном спремом**. **Постељни фонд** у стационарним установама износ **42.982 постеља**, односно **6,2** постеље на **1.000 становника**. У овај број су укључене и **дневне болнице (2.170)**, **дијализа** и **неонатологија**. Просечна дужина лечења по једном болеснику износи **6,8 дана**, а просечна заузетост болничких постеља **63,4%**.

Упркос **добро постављеном институционалном оквиру јавног здравља у Србији**, постоје бројне тешкоће које указују на недостатке и слабости у функционисању. **Здравствени систем** се, и у периоду који је претходио пандемији Ковид-19, суочавао са **озбиљним изазовима у погледу финансирања, опремљености болница и квалитета пружених услуга**.

Укупна **издвајања за здравство** у Србији износила су **8,56% БДП-а у 2018. години**<sup>127</sup>, док су **издвајања по глави становника** износила **600 УСД**. Доминантан финансијер здравства је држава која издваја **60% укупних средстава**, док учешће приватног сектора износи **40%**. У буџету за 2022. годину у односу на 2020. годину издвајања за здравство су повећана за **11%**.

**Унапређује се инфраструктура у здравству**. Саграђене су **три нове болнице** специфично намењене за **лечење Ковида-19** у Батајници, Крушевцу и Новом Саду са капацитетима од укупно **2.124 кревета**, од чега **570 на интензивној нези** и **1.554 на полуинтензивној нези**. Такође, доградња и реконструкција **КЦ Србије у Београду** и **КЦ Војводина у Новом Саду** су у току, као и реконструкција **Клинике за инфективне и тропске болести „Проф. др Коста Тодоровић“**.

**Недовољна опремљеност здравствених установа дијагностичким медицинским апаратима** последица је **ниских улагања у здравство**, па тако Србија има **27 магнетних резонанци (0,4 на 100.000 становника)**, **78 ЦТ скенер (1,1 на 100.000 становника)**, **20 гама камера (0,3 на 100.000 становника)**, **24 јединица за ангиографију (0,34 на 100.000 становника – податак за 2016)**, **30 јединица за радио терапију (0,43 на 100.000 становника)**<sup>128</sup>, **126 мамографа (1,8 на 100.000 становника)** и **2 ПЕТ скенера**<sup>129</sup>.

Изазов са којим се здравствени систем у Србији суочава представља и **одлив медицинског кадра у иностранство**<sup>130</sup> и **недостатак радне снаге услед природног одлива лекара тј одласка лекара у пензију**.

Недовољна улагања и опремљеност здравствених установа и мањак медицинског кадра негативно се одражавају на **листе чекања**. **Јединствена листа чекања** се за **26 здравствених услуга ажурира на дневној бази** и објављује на сајту РФЗО<sup>131</sup>, а укупан број лица на овој листи износио је **52 хиљаде почетком августа 2021. године**.

<sup>126</sup> Сви наведени подаци се односе на 2019. годину. Извор: Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ – Статистички годишњак 2019. <https://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub2019a.pdf>

<sup>127</sup> Извор: Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, Национални здравствени рачуни [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=50](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=50)

<sup>128</sup> Извор: Еуростат [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Availability\\_of\\_treatment\\_equipment\\_%E2%80%94radiation\\_therapy\\_equipment\\_2018\\_Health20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Availability_of_treatment_equipment_%E2%80%94radiation_therapy_equipment_2018_Health20.png)

<sup>129</sup> Подаци за 2018. годину. Извор: Еуростат [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1e/Availability\\_of\\_medical\\_technology\\_%E2%80%94imaging\\_equipment%2C\\_2018\\_Health20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/1/1e/Availability_of_medical_technology_%E2%80%94imaging_equipment%2C_2018_Health20.png)

<sup>130</sup> Лекарска комора Србије издаје сертификате о добром гласу (*Good Standing certificate*) који омогућавају докторима да раде у иностранству.

<sup>131</sup> Извор: <https://www.rfzo.rs/index.php/osiguranalica/listecekjanja/lc-dnevni-presek>



Процес дигитализације уопште, а пре свега **дигитализација у јавној управи, побољшава квалитет живота грађана Србије**, што је од посебног значаја сада у условима пандемије. **Коришћење информационих технологија у здравству** доноси већу транспарентност и ефикасност здравственог система. Успостављање централног система **електронског здравственог картона** омогућиће да сви подаци о и за пацијента буду у електронској форми, и на тај начин постану доступни како запосленима у здравственом сектору, тако и самим пацијентима. До сада је на е-Картон повезана 151 установа (од планираних 220) . Даљи развој иде у правцу успостављања централног система за прикупљање података из свих лабораторијских система и њихова дистрибуција. Такође, планира се и проширење имплементације еРецепта, као и увођење система провере интеракције лекова и система подршке доношењу клиничких одлука.

Пандемија вируса Ковид-19 покренула је активности стручњака широм света на развоју вакцине. **Прве вакцине против корона вируса добиле су употребну дозволу** (Светске здравствене организације и здравствених власти конкретних држава) **крајем 2020. године.**

**Масовна вакцинација** становништва у Србији започела је у другој половини јануара 2021. године. Обезбеђено је **5 врста вакцина**: Фајзер-Бионтек, Синофарм, Спутњик V, Астра Зенека и Модерна. При доласку првих контингената вакцина **приоритет за вакцинацију** имали су **медицинско и немедицинско особље** које је радило у ковид систему, **полиција, војска**, као и **најстарији и здравствено најугроженији** грађани. У функцији је систем **електронског пријављивања за вакцинацију** на порталу еУправа<sup>132</sup>, као и **опција пријављивања телефонским путем**. Вакцинација се врши у **домовима здравља** и организованим пунктовима у које су биле укључене **сајамске и спортске хале**, док је то било неопходно. Након **одличног одзива** становништва на почетку масовне вакцинације, интересовање, а самим тим и брзина вакцинације, је почела да опада<sup>133</sup>. С обзиром на повољнију епидемиолошку ситуацију, од средине јуна 2021. године долази до релаксације рестриктивних противепидемијских мера. Због претходно наведеног, као и појаве, новог заразнијег делта соја вируса у нашој земљи, региструје се **тренд пораста инциденце обољевања** што кретање епидемије чини **неизвесним** у блиској будућности.

**Производња руске вакцине** Спутњик V у Србији почела је у јулу 2021. године, у Институту за вирусологију, вакцине и серуме „Торлак“. Квалитет произведених вакцина потврђен је од стране руског института „Гамалеја“, где је и развијена ова вакцина. Произведено је 1,5 милиона доза (од предвиђених 4 милиона до краја године) до почетка октобра 2021. године, при чему се вакцина производи спајањем две увезене компоненте.

**Планирана је и производња кинеске вакцине** Синофарм. Процес пуњења првобитно ће се одвијати у фабрици „Хемофарм“ у Вршцу, до завршетка градње и почетка рада посебне фабрике за ту сврху у Земуну, крајем марта 2022. године. Планом је предвиђено пуњење 30 милиона вакцина годишње, а почетком 2023. године се очекује отварање погона за производњу активне супстанце за вакцину

**Недовољно интересовање грађана за имунизацију угрожава достизање колективног имунитета.** Барем једну дозу вакцине примило је **47,2%** целокупног становништва Србије, док је **45%** целокупног становништва вакцинисано **са обе дозе** вакцине<sup>134</sup> на дан 22.11.2021. године (вакцинисано око 3,1 милион становника са обе дозе односно 3,2 милиона барем једном дозом). **Вакцинација трећом дозом вакцине**

<sup>132</sup> Грађани имају опцију да изаберу вакцину којом желе да се вакцинишу, општину на којој ће се вакцинисати, а могу и да изразе жељу после ког датума желе да приме вакцину.

<sup>133</sup> Да би подстакла већи одзив на вакцинацију, Влада је увела стимулативну меру од 3.000 динара за сваког појединца који се барем једном дозом вакцинисао до 31.05.2021.

<sup>134</sup> Извор: Our World in Data – Share of people vaccinated against Ковид-19. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

против корона вируса отпочела је у августу 2021. године, а примају је пацијенти којима је истекло шест месеци од ревакцинације и пацијенти у приоритетним групама.

**Дигитални зелени сертификат** доступан је грађанима Србије на порталу еУправе<sup>135</sup> од маја 2021. године. Сертификат представља обједињену потврду којом се доказује да ли сте примили вакцину против Ковид-19, да ли имате резултате тестирања на заразну болест Ковид-19 или сте се опоравили од болести Ковид-19, како би се олакшало безбедно слободно кретање ван граница земље. ЕУ Дигитални зелени сертификат, намењен грађанима приликом путовања у неку од земаља Европске уније, као и у земље изван ЕУ које користе стандард сертификата EU Digital Ковид Certificate, доступан је од 19. новембра 2021.

## б) Реформе

### **СТРУКТУРНА РЕФОРМА 21: УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ ЗДРАВСТВЕНОГ СИСТЕМА КРОЗ ДИГИТАЛИЗАЦИЈУ ПРОЦЕСА**

#### 1. Опис структурне реформе

Дигитализација доприноси ефикасности здравственог система, вишем квалитету дијагностике и лечења и омогућава ауторизовани приступ информацијама кључним за доношење клиничких одлука. Електронским медицинским досијеом успоставиће се механизам ауторизованог приступа медицинским подацима пацијента, којим ће пацијентима бити омогућен електронски приступ сопственим здравственим информацијама и активно учествовање у процесу дијагностике и лечења. Јединственим електронским здравственим картоном стандардизоваће се основни извод медицинских података из медицинског досијеа, како би се омогућила једноставнија размена података о стању пацијента унутар здравственог система, као и могућност прекограничне сарадње.

Након увођења електронског упута, планирано је успостављање централног система за прикупљање података из свих лабораторијских система и њихова дистрибуција. Пројекат еБоловање је започет и очекује се пуна имплементација у Q1 2022. Такође, у плану је и проширење имплементације еРецепта, као и увођење система провере интеракције лекова и система подршке доношењу клиничких одлука. Поред наведеног, разматрају се могућности примене вештачке интелигенције над одређеним процесима искључиво у области радиологије где би се применом овакве технологије постигла боља искоришћеност ресурса јер би одређене дијагностике прво читање или маркирање одређених аномалија радила вештачка интелигенција. Спровођење ове реформе доприноси остварењу **ЦОР 3** које се односи на добро здравље, тј. **ЦОР 3.8.** који детаљније дефинише универзалан обухват здравственом заштитом.

#### 2. Планиране активности по годинама

РБ	Планиране активности	2022				2023				2024			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
1	Повезивање здравствених установа у централни систем електронског здравственог картона - институти												
2	Успостављање централног лабораторијског система - еЛабораторија												

<sup>135</sup> Дигитални зелени сертификат могуће је добити и на шалтерима пошта широм земље, уз важећи пасош.

3	Имплементација система за проверу интеракције лекова и система подршке за доношење клиничких одлука																			
4	Проширење еРецепта за специјалисте																			
5	Успостављање централизованог система еДосије																			
6	Успостављање Платформе за еБоловање – здравствени део																			

### 3. Индикатори резултата

Показатељ	Почетна вредност (година)	Међуреизултат (година)	Циљна вредност (година)
Број установа које користе електронски здравствени картон (кумулатив)	0 (2019)	225 (2021)	250 (2022)
Број лабораторија укључених у систем еЛабораторија (кумулатив)	0 (2021)	50 (2022)	200 (2023)

### 4. Очекивани утицај на конкурентност

Реализација ове мере утиче на ефикасност здравственог система и квалитет здравствене заштите. Нема утицаја на конкурентност привреде, али доприноси значајним уштедама које могу бити усмерене на иновативна решења.

### 5. Процењени трошкови активности и извори финансирања

За 2022. годину су предвиђена средства у буџету РС од 2.922.850 милиона евра за реализацију претходно поменутих активности и редовно одржавање постојећих система.

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

Имплементација планираних активности ће унапредити приступ здравственој заштити примарно коришћењем електронског здравственог картона и повећањем ефикасности, које ће бити видљиво кроз укидање листа чекања. Пацијенти ће бити информисанији у вези са својим здравственим подацима, као и о сервисима које им здравствени систем омогућава и пружа.

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

Структурна реформа има позитиван утицај на животну средину, услед преласка са папирног на електронско пословање.

### 8. Потенцијални ризици

Ризик	Вероватноћа за остваривање ризика	Планиране активности за ублажавање негативних ефеката ризика
Потенцијална неусаглашеност многобројних актера у процесу реализације комплексних пројеката	Ниска	Креирање ефикасних механизма стратешке и тактичке координације у реализацији пројеката
Непредвидив ток пандемије корона вируса	Ниска	Правовремено преусмеравање ресурса у реализацију појединачних активности