



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ  
ЗА 2024. ГОДИНУ**

20. септембар 2024. године

## Садржај:

<b>1. РЕЗИМЕ .....</b>	<b>2</b>
<b>2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА У 2024. ГОДИНИ .....</b>	<b>6</b>
<b>3. ОЦЕНА ПРИХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ .....</b>	<b>11</b>
<b>4. ОЦЕНА РАСХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ .....</b>	<b>20</b>
<b>4.1. ОПШТА ОЦЕНА .....</b>	<b>20</b>
<b>4.2. ДЕТАЉНИЈА АНАЛИЗА РАСХОДА .....</b>	<b>22</b>
<b>4.3. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ПРЕДЛОГУ РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ .....</b>	<b>30</b>

## 1. РЕЗИМЕ

**Предложени ребаланс предвиђа повећање фискалног дефицита у 2024. с првобитно планираних 2,2% БДП-а на 2,9% БДП-а.** Главна карактеристика предложеног ребаланса буџета је снажно повећање јавних расхода. Њихов раст у односу на иницијални буџетски план износи чак 198 млрд динара (готово 1,7 млрд евра). Иако су ребалансом знатно повећани и приходи буџета (за готово 133 млрд динара, тј. преко 1,1 млрд евра) – то није било довољно да компензује планирано повећање буџетских расхода. Због тога је крајњи резултат предложеног ребаланса повећање фискалног дефицита – са 197 млрд динара (око 1,7 млрд евра) на 263 млрд динара (преко 2,2 млрд евра). Посматрано као учешће у БДП-у, предвиђено је да се дефицит буџета у 2024. повећа са 2,2% БДП-а на 2,9% БДП-а. Србија је тако после три узастопне године постепеног уравнотежавања буџета, овим ребалансом променила смер фискалне политике. Наиме, након кризног дефицита од 8,3% БДП-а из 2020, у наредним годинама дефицит републичког буџета постепено је смањиван. Прво на 4,5% БДП-а у 2021, па на 3,3% БДП-а у 2022. и на крају на 2,2% БДП-а колико је остварено у 2023. години. Предложеним ребалансом овај тренд се прекида.

**Фискални савет оцењује да ребаланс буџета може бити корак у погрешном смеру уколико раст капиталних инвестиција не доведе до бржег раста БДП-а.** Привредни раст Србије у 2024. је солидан (Влада га прогнозира на 3,8%) и не захтева додатне фискалне стимулансе – нарочито имајући у виду да је у првој половини године домаћа тражња, коју фискална експанзија стимулише, расла знатно брже од раста БДП-а. С друге стране, инфлација у Србији и даље је међу највећим у Европи (и поред доста снажног успоравања крајем 2023. и почетком 2024. године). У таквом макроекономском окружењу исправно је било ићи ка даљем смањивању фискалног дефицита, за шта су у 2024. постојали предуслови (јавни приходи су у првих осам месеци 2024. били приметно већи од плана). Влада се, међутим, определила за другачију економску политику, односно за снажно повећање буџетских расхода до краја године и последични раст фискалног дефицита.

**Требало би имати у виду и то да се држава тренутно задужује по високим каматним стопама.** Неповољни услови задуживања Србије су додатни важан аргумент због ког Фискални савет неповољно оцењује промену смера фискалне политике у предложеном ребалансу. Последње еврообвезнице које је емитовала држава имале су каматну стопу од преко 6%, а још неповољнији су били кредити који су се током 2024. узимали од комерцијалних банака за финансирање појединих јавних пројеката (обилазница око Крагујевца, саобраћајница Шабац-Лозница, Дунавска магистрала, Национални стадион). Каматне стопе на њих кретале су се између 8 и 9%. Због погоршања услова задуживања и (апсолутног) повећања јавног дуга, расходи републичког буџета за плаћање камата снажно су порасли у претходне две године – у 2022. су били 105 млрд динара, а ребалансом за 2024. већ се пројектују на 185 млрд динара, што је раст од скоро 700 млн евра. Један од куриозитета садашње фискалне политике је то да се држава већ пре ребаланса унапред снажно задужила, због чега тренутно располаже великим депозитима на свом рачуну. Постојање тих средстава, међутим, није објективан аргумент којим би се правдало велико повећање јавне потрошње. Напротив, велике (и скупе) депозите којим држава тренутно располаже могуће је искористити за отплату главнице јавног дуга који у наредним месецима доспева на наплату, а не за финансирање нових буџетских расхода.

**Добро је то што планирано погоршање фискалних кретања ипак нема тежину да угрози макроекономску стабилност Србије.** Планирано повећање фискалног дефицита по дефиницији у крајњем исходу резултира већим задужењем

земље (независно од тренутног стања депозита). Олакшавајућа околност је, међутим, то што номинални БДП у 2024. расте још брже – па ће учешће јавног дуга у БДП-у ипак благо да се умањи. Раст БДП-а Србије у еврима у 2024. износи скоро 10% (са 69,5 млрд евра на 76,4 млрд евра), док ће јавни дуг опште државе да порасте за око 6% (са 36,5 млрд евра на око 38,5 млрд евра). Тако ће учешће јавног дуга у БДП-у да се умањи са 52,3% БДП-а, колико је било на крају 2023, на испод 52% БДП-а на крају 2024. године. То значи да планирано повећање фискалног дефицита у основи не угрожава фискалну и макроекономску стабилност земље. Ипак, требало би скренути пажњу на неке додатне чиниоце који налажу опрез. Прво, висок раст БДП-а у еврима од око 10% какав се дешава у 2024. добрим делом почива на факторима који нису дугорочно одрживи. На њега (поред солидног реалног раста БДП-а од 3,8%) утиче и још увек релативно висока просечна инфлација (4,7%), као и већи дефлатор БДП-а од 5,7% (услед бржег раста домаћих од увозних цена) и благо номинално јачање динара у односу на евро. Требало би такође имати у виду и то да је због високих каматних стопа трошак сервисирања и јавног дуга од око 50% БДП-а у Србији релативно велики. Буџетски расходи за камате у Србији су у 2023. били 1,8% БДП-а, а нпр. у Француској су били 1,7% БДП-а – иако је јавни дуг Србије на крају 2023. био 52,5% БДП-а, а у Француској 110,5% БДП-а. Стога је економски необјективно поредити величину јавног дуга Србије с јавним дугом економски развијенијих земаља.

**Повећање дефицита планирано ребалансом у основи није структурне (трајне) природе, што је повољна околност.** О конкретним узроцима планираног повећања фискалног дефицита биће више речи нешто касније. Овде би, међутим, ваљало поменути то да је до њега углавном дошло услед раста дискреционих, а не структурних расхода државе (структурно би на пример било повећање пензија и плата у јавном сектору, које, кад се деси, постаје трајна законска обавеза државе). То значи да буџет може у будућности релативно лако да се врати у равнотежу. Са завршетком одређених започетих пројеката то би могло аутоматски да се деси, а, уколико буде потребе, и Влада је у могућности да у наредним годинама релативно брзо прилагоди јавне расходе јавним приходима. Ово знатно смањује економски ризик повећања фискалног дефицита који је планиран ребалансом. У добре карактеристике предложеног ребаланса могло би се убројати то што се Влада, за разлику од неколико претходних година, овај пут уздржала од неселективног дељења новца великим групама становника – што је и економски и социјално неоправдана политика.

**Буџет је кредибилно и конзервативно планиран па постоји могућност да фискални дефицит у 2024. на крају буде нешто нижи од новог плана из ребаланса.** Анализа Фискалног савета показује да не постоје изражени ризици да ће јавни приходи подбацити у односу на пројекцију из ребаланса, а јавни расходи пребацити план. Напротив, јавни приходи пројектовани су умерено конзервативно, па постоји могућност да се реализују изнад буџетског плана. Уз то, врло је могуће да су неки расходи буџетирани прешироко и да се неће у потпуности реализовати. То значи да би фискални дефицит у 2024. лако могао да буде нижи од планираних 2,9% БДП-а. У том случају било би веома важно да се Влада суздржи од усвајања нових *ad hoc* мера које би се реализовале преко текуће буџетске резерве (што је била честа пракса у претходним годинама). Економски је много рационалније и боље да се могућа повољнија фискална кретања искористе за смањивање буџетског дефицита и последичног задуживања земље.

**До највећег повећања расхода дошло је на позицији инвестиција, што готово у потпуности могу да објасне два пројекта (ЕКСПО 2027 с изградњом Националног стадиона и куповина „рафала“).** Ставка републичког буџета која је ребалансом највише увећана јесу капитални расходи – са 467 на 570 млрд динара, тј. за преко 850 млн евра. То имплицитно значи да су јавне инвестиције на нивоу укупне, консолидоване

државе (укључујући локал, фондове ОСО, Коридоре) сад повећане на преко 6 млрд евра у 2024. години (око 8% БДП-а), што је рекорд за Србију. Кад се детаљније анализира структура предвиђеног повећања јавних инвестиција види се да иза тога највећим делом стоје два велика блока. То су: 1) ЕКСПО 2027 са пратећом инфраструктуром (Национални стадион и пруга од Земуна до стадиона), чији су трошкови у 2024. ребалансом повећани за око 370 млн евра (с иницијално планираних 340 млн евра на 710 млн евра); и 2) улагања Министарства одбране, која су ребалансом повећана за око 450 млн евра (услед плаћања прве рате борбених авиона „рафал“ и припреме инфраструктуре за увођење обавезног војног рока). Укупна издвајања за друге инвестициони пројекте државе незнатно су порасла у односу на иницијални буџетски план.

**Инвестициону политику државе потребно је вратити у уређени, системски оквир.** Иако Србија „на папиру“ има веома добре и транспарентне процедуре за селекцију и управљање јавним инвестицијама – највећи део садашњих инвестиционих пројеката државе изузет је из ових процедура. Вођење великих јавних пројеката уз делимично или потпуно изузеће из опште законске регулативе у области јавних набавки, експропријације, планирања и изградње и др. има бројне слабости и ризике на које је Фискални савет већ указивао (в. извештај: „Политика јавних инвестиција у Србији: анализа стања и препоруке за могућа унапређења“ из јуна 2024. године). Предложени ребаланс, којим се јавне инвестиције подижу на рекордно висок ниво, уз амбициозне планове у наредним годинама, још више наглашавају потребу за бољим уређењем и унапређењем садашње политике јавних инвестиција у Србији. У првом кораку, унапређење би требало да се односи на већу транспарентност. Порески обвезници морали би да буду далеко боље упознати са трошковима (и користима) великих државних пројеката, начином избора приоритета, да им се детаљно објасне разлози великог пробијања првобитно уговорене цене бројних започетих пројеката (Моравски коридор, пут Рума-Шабац-Лозница, Дунавска магистрала и друго).

**Поред јавних инвестиција, приметно повећање у ребалансу имају субвенције за пољопривреду, расходи за социјалну политику и за здравство.** Након што су у иницијалном буџету за 2024. пољопривредне субвенције биле прво смањене у односу на 2023. за 13 млрд динара (што никад није детаљно разјашњено), сад се у ребалансу њихов износ повећава за око 18 млрд динара (такође без јасног објашњења). Притом, последње повећање субвенција испраћено је смањењем расхода за мере руралног развоја од око 3,5 млрд динара. Пољопривреда је врло важан сектор домаће економије који чини око 7,5% привреде Србије (с прехранбеном индустријом преко 10%), што је једно од највећих учешћа у Европи. Зато су лутања државе у аграрној политици која се више пута мења током године непримерена значају овог сектора. Социјална давања повећана су ребалансом за око 26 млрд динара из више разлога. Пре свега, овим ребалансом исправља се грешка из иницијалног буџета у ком нису били уважени додатни трошкови редовног усклађивања износа помоћи (за раст цена и зарада) и дугорочни ефекти раније усвојених мера (родитељски додатак за треће и четврто дете) – на шта је и Фискални савет указивао у Оцени буџета за 2024. годину. Поред тога, на раст трошкова социјалне заштите утицала је и пресуда Уставног суда да се обештете кориснице накнаде за породилско одсуство због погрешног тумачења обрачуна накнаде у периоду од априла 2019. до јануара 2024. године (што није могло да се предвиди приликом израде буџета). Предложени ребаланс, међутим, има нови пропуст пошто није предвидео повећање расхода за родитељски додатак од око 5 млрд динара услед измена Закона о финансијској подршци породици с децом (које су ушле у скупштинску процедуру истовремено са Ребалансом). Раст расхода за здравство од 20 млрд динара (преко трансфера за РФЗО) последица је повећаних издвајања за лекове и медицинска средства (проширивање права осигураника на лечење иновативним лековима и др) и планираног повећања броја здравствених радника и

хируршких операција, које је у складу с најавама високих државних званичника о интензивирању рада на смањењу великих листа чекања. Уколико нова средства помогну у решавању поменутих проблема система јавног здравства, раст ових трошкова је исправан и оправдан.

**Приходи републичког буџета повећани су (оправдано) за око 133 млрд динара.** Извршење јавних прихода у првих осам месеци 2024. било је приметно изнад буџетског плана. То је препознато у ребалансу, у ком је пројекција јавних прихода подигнута за око 133 млрд динара – највише на ПДВ-у (52 млрд), порезу на добит (35,5 млрд) и непореским приходима (28,5 млрд). Поред тога, у ребалансу буџета имплицитно се може видети да је држава у својим пројекцијама приметно повећала и доприносе за обавезно социјално осигурање. То се не приказује директно у републичком буџету, јер ови приходи припадају фондовима ОСО, али се индиректно одражава на мање трансфере републичког буџета (пре свега ка фонду ПИО). Планирано увећање јавних прихода које предвиђа ребаланс у начелу је у складу с независним проценама Фискалног савета. Због тога ове пројекције Министарства финансија оцењујемо као објективне (а вероватно су и умерено конзервативне).

**Предложени ребаланс у појединим деловима није довољно транспарентан.** Слично као у претходним годинама, ребаланс не доноси потребна објашњења за многе важне промене буџетских прихода и расхода. Из угла јавних прихода добро би било нпр. детаљније објаснити снажно повећање ванредних непореских прихода који су ребалансом подигнути на скоро 51 млрд динара са иницијално планираних 27 млрд динара. У Образложењу ребаланса наводи се само једна реченица која не даје ни квантитативно ни квалитативно објашњење ове промене: „ ... због реализоване уплате прихода који нису били укључени у оригинални буџетски план (добит НБС и дивиденде буџета)“. На страни јавних расхода проблеми недовољне транспарентности далеко су већи. На пример, Канцеларија за јавна улагања своје пројекте морала би у буџету детаљније да прикаже (по узору на Министарство саобраћаја, грађевинарства и инфраструктуре); структура и конкретна намена расхода за нето буџетске позајмице (који су овим ребалансом снажно смањени) већ се традиционално уопште не образлаже; нејасан је однос буџета према ЕПС-у (у ребалансу се појавила позиција набавке финансијске имовине за изградњу термоелектране Костолац Б3, а отворена је и апропријација за изградњу само-балансираних соларних електрана са батеријским системима за складиштење електричне енергије); добро би било дати објашњење зашто неки предвиђени пројекти касне, попут пројекта сакупљања и пречишћавања отпадних вода Централног канализационог система Града Београда и друго.

**Поново се предвиђа хитан поступак за усвајање ребаланса што је лоша пракса с којом би требало престати.** Предложени ребаланс превиђа велике промене у буџету, нарочито на страни јавних расхода. Поменуто је већ да њихово (нето) повећање у односу на иницијални буџет износи око 1,7 млрд евра. Међутим, требало би имати у виду и то да су неки расходи у ребалансу и смањени – нпр. због веће наплате доприноса смањена је потреба за трансферима фондовима ОСО, а умањени су и (нетранспарентни) трошкови нето буџетских позајмица, вероватно због ниже набавне цене гаса из иностранства. Због тога су нови и повећани расходи које доноси ребаланс још већи од 1,7 млрд евра, тј. достижу скоро 2,2 млрд евра. Требало би стога да порески обвезници имају могућност да преко својих представника у Скупштини оволике промене пажљиво и детаљно размотре. Ребаланс је, међутим, последњи пут разматран и усвојен по редовној скупштинској процедури још 2019. године. Од тад се усталила лоша пракса да се овај важан документ усваја по хитном поступку, што не омогућава довољно времена за припрему, предлагање конструктивних амандмана и продуктивну скупштинску расправу.

## 2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА И КРЕТАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА У 2024. ГОДИНИ

**Ребаланс предвиђа увећање дефицита Републике до нивоа од 2,9% БДП-а.** Планом ребаланса представљен је дефицит републичког нивоа власти у износу од 263 млрд динара, тј. 2,2 млрд евра. Првобитни буџет за 2024. предвиђао је дефицит од 2,2% БДП-а, што значи да је планирани ниво дефицита сада увећан за 0,7 п.п, односно за око 570 млн евра. Дефицит који се планира садашњим ребалансом већи је не само од првобитног плана него и од прошлогодишњег дефицита Републике, који је износио 2,2% БДП-а. Од 2020, када је државни буџет претрпео ванредно високе трошкове због ублажавања последица здравствене кризе, дефицит државе налази се на опадајућој путањи. У том периоду, ово је први пут да је ребалансом направљен план дефицита који је већи од остварења у претходној години. Ова чињеница указује на то да се Влада окреће експанзивнијој фискалној политици, што не би била препорука Фискалног савета у периоду (још увек) повишене инфлације и већ високе домаће тражње. С друге стране, планирани раст дефицита ипак нема снагу да угрози фискалну стабилност, тако да ће јавни дуг мерен у односу на БДП наставити да опада и у 2024. години. Са дефицитом од 2,9% БДП-а, очекујемо да јавни дуг на крају године буде у интервалу 51-52% БДП-а. Такође, очекујемо да дефицит опште државе 2024. буде на приближно истом нивоу као и планирани дефицит Републике, пошто би буџети осталих делова опште државе (фондова обавезног социјалног осигурања, локални буџети, ЈП *Путеви Србије* и *Коридори Србије*) требало у збиру да остваре приближно избалансиран резултат.

**Већа наплата прихода током године указивала је на то да је дефицит у 2024. могао бити мањи од оног који се планира ребалансом.** Неки важни трендови у првих осам месеци године указивали су на то да је дефицит 2024. могао да буде нижи од дефицита из ребаланса, па чак нижи и од дефицита који је био планиран оригиналним буџетом. Најважнији је свакако већа наплата прихода. Наиме, очекујемо да ће наплата пореских прихода у 2024. бити најмање за 6% већа у односу на првобитни буџетски план. Реализација прихода (пореских и укупних) боља од иницијално планиране јесте тренд који је присутан већ дужи низ година, а нарочито је био значајан у периоду након здравствене кризе. Од 2021. извршење прихода било је веће од плана буџета за 14-15%, највише услед макроекономских услова који су премашивали очекивања (уз високу инфлацију). Овогодишњу бољу наплату прихода Министарство финансија уважило је приликом израде ребаланса, па тако план ребаланса предвиђа да ће наплата укупних прихода бити за око 133 млрд динара већа од буџетског плана. Од тог износа преко 100 млрд динара односи се на веће пореске приходе (највише приходи од ПДВ-а – 52 млрд динара, порез на добит – 35 млрд динара и акцизе – 12 млрд динара), а план ребаланса укључује и скок на позицији непореских прихода који се очекује у остатку 2024. године (за 28,5 млрд динара).

**Осим већих прихода, смањени расходи за санирање енергетске кризе такође су деловали у смеру умањења дефицита.** Од избијања енергетске кризе крајем 2021, закључно са крајем 2023. године, процењујемо да је укупна помоћ државе енергетским предузећима износила око 3,3 млрд евра, од чега се на директна плаћања из буџета односило око 2,5 млрд евра.<sup>1</sup> Рекордна је била 2022. година, када је из буџета исплаћено 1,8 млрд евра за Србијагас и ЕПС с позиције нето буџетских позајмица (*издаци за набавку финансијске имовине у циљу спровођења јавних политика*). Међутим, према доступним информацијама чини се да у 2024. није било директних буџетских давања за ЕПС и

<sup>1</sup> У питању су процене Фискалног савета пошто ниједан буџетски документ у посматраном периоду ове трошкове није приказао транспарентно.

Србијагас, а према плану ребаланса индиректно закључујемо да би тако требало да остане и до краја 2024. године. По свему судећи, односи међународних и домаћих цена гаса, а и струје, такви су да Србијагасу и ЕПС-у омогућавају пословање у позитивној зони, без уплива државе.<sup>2</sup> Већ је буџетски план за 2024. годину најавио умањење трошкова за енергетска предузећа, тј. нето буџетских позајмица у односу на 2023. годину – извршење 2023. било је 73 млрд динара, а план буџета 2024. износио је 45 млрд динара. Сада се ребалансом за 2024. најављује даље умањење ових расхода, на 19 млрд динара (смањење за 26 млрд динара у односу на буџетски план), чиме се они практично враћају на свој уобичајени годишњи ниво.<sup>3</sup>

**До раста дефицита 2024. долази услед снажног раста расхода.** Поменути раст прихода и умањење трошкова за енергетска предузећа деловали су у смеру умањења дефицита за скоро 160 млрд динара у односу на буџет (збир 133 млрд динара колико износи очекивани раст прихода у 2024. и 26 млрд динара смањења нето буџетских позајмица у односу на буџетски план за ову годину). Међутим, ребалансом се дефицит увећава пошто се остали расходи увећавају за 225 млрд динара (укупни расходи умањени за нето буџетске позајмице). Тако је главни узрочник раста дефицита у 2024. раст на страни јавних расхода. Највећи део увећаних расхода потиче од скока на инвестицијама, које расту за 102 млрд динара (1,1 п.п. БДП-а). Међутим, ово повећање вођено је растом издатака за одбрану за куповину борбених авиона (скок за 50 млрд динара, тј. 0,55 п.п. БДП-а), растом издатака за изложбу ЕКСПО 2027 и већим издацима за изградњу Националног стадиона (по око 20 млрд динара, тј. 0,2 п.п. БДП-а), као и увођењем обавезног војног рока. Поред увећања капиталних расхода, осетан је и раст на позицији субвенција (за 30 млрд динара), првенствено због увећања субвенција за пољопривреду (скоро 18 млрд динара), као и због увођења новог програма финансирања замене бројила, што је повећало планиране субвенције у области енергетике (за скоро 12 млрд динара). Такође, уочава се и велики скок на расходима за социјалну заштиту за 26 млрд динара, из два основна разлога. Један је тај што је уважена техничка грешка начињена приликом израде буџета, када су ови расходи били пројектовани као неоправдано ниски, на шта је Фискални савет био указао приликом своје Оцене буџета за 2024. годину. Други разлог јесте тај што је Уставни суд у фебруару 2024. донео одлуку о промени начина обрачуна накнада за породилско одсуство, чиме су ови расходи повећани. Увећање расхода уочава се на свим другим расходним категоријама (изузев активираних гаранција) у износима мањим него за инвестиције, субвенције и социјалне расходе, о чему ће бити речи у делу о оцени јавних расхода.

**Планирани дефицит већи је у односу на прошлогодишњи дефицит Републике, што представља промену у вођењу фискалне политике.** Као што је споменуто, 2024. година је прва година у периоду након избијања здравствене кризе у којој се ребалансом подиже планирани дефицит преко нивоа дефицита забележеног у претходној години – план дефицита за 2024. годину износи 2,9% БДП-а, док је 2023.

---

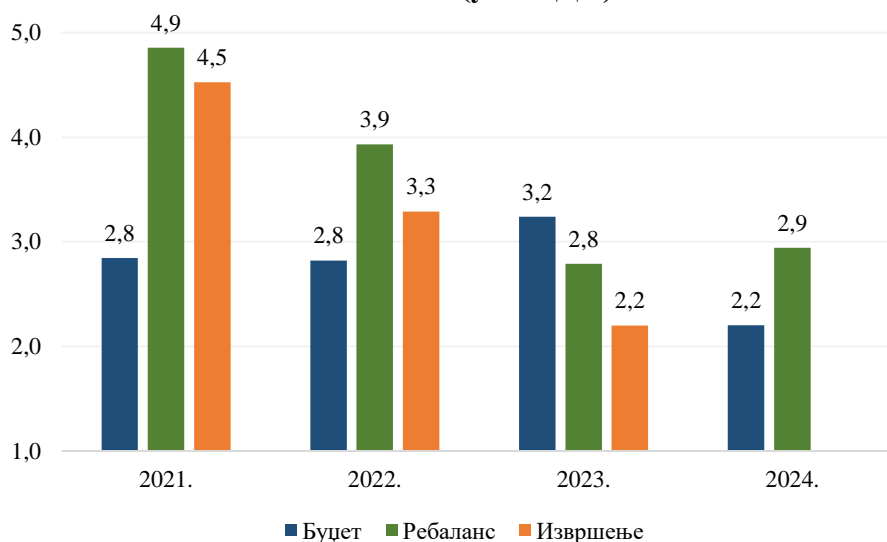
<sup>2</sup> Свакако остаје позорност према пословању ових предузећа. Србијагас је много подложнији утицају кретања међународних цена него ЕПС, па би скок цене гаса отежао пословање Србијагаса, док ЕПС још увек није решио проблеме у производњи, па је тако производња термоелектрана још увек испод нивоа који је ЕПС имао пре хаварије с краја 2021. и још увек увози угаљ и струју. Осим тога, ЕПС је у 2024. узео кредит за ликвидност од 100 млн евра уз гаранцију државе. Истичемо, међутим, и то да је у првих 6 месеци 2024. године ЕПС забележио профит од 33 млрд динара, релативно упоредиво са профитом који је имао у првој половини 2023. године. У том периоду профит је био 76 млрд динара, али је у бољи резултат урачуната и државна помоћ од 36 млрд динара коју би требало искључити приликом поређења резултата са 2024. годином.

<sup>3</sup> Напомињемо да ових 19 млрд ипак није образложено у ребалансу, као што се нето буџетске позајмице нису образлагале ни у претходне три године, када су биле далеко више – тако да се ипак не зна засигурно на шта ће тачно 2024. отићи ова средства.



забележен дефицит Републике од 2,2% БДП-а (Графикон 1). Ово је додатно значајно када се узме у обзир да је у 2023. било једнократних исплата различитим категоријама становништва, а сличне исплате не би требало да се понове и ове године (према садашњим плановима). У збиру ове мере износиле су 48,8 млрд динара, односно 0,6% БДП-а. Када би се ови једнократни расходи искључили из обрачуна дефицита 2023, јер се неће пренети у наредну годину, уочило би се да је скок дефицита у 2024. години у односу на прошлогодишњи још већи (1,3 п.п. БДП-а).

**Графикон 1. Дефицити Републике у плану буџета, ребалансу и завршном рачуну, 2021-2024. (у % БДП)**



Извор: Буџети, ребаланси и завршни рачуни Републике за дате године, осим за 2023. за коју још увек не постоји завршни рачун. За извршење 2023. коришћен податак Министарства финансија.

Напомена: Ребаланс 2021. односи се на други, последњи усвојени ребаланс те године (октобар 2021).

**У пројекцијама прихода и расхода уочава се и блага конзервативност, тако да је могуће да дефицит у 2024. ипак буде нешто нижи од планираног.** Иако повећани у односу буџет, порески приходи би до краја године могли да порасту нешто више (за око 0,2% БДП-а), док би расходи могли да буду извршени у нешто мањем износу (0,3-0,4% БДП-а). Блага конзервативност у планирању прихода (план нижи од могућег извршења) и расхода (план виши од могућег извршења) прелива се и на потенцијално нижи дефицит од оног представљеног у ребалансу, па бисмо годину могли да завршимо са дефицитом нешто испод 2,5% БДП-а. Као што се може видети у Графикону 1, и у претходним годинама се редовно дешавало да крајњи дефицит буде нешто мањи него што је било планирано ребалансом. Ова оцена важи под претпоставком да до краја 2024. неће бити нових билансно значајних политика или једнократних исплата становништву. За сада оне нису најављене, али је у претходних неколико година била честа пракса да државни званичници уводе овакве мере мимо фискалних докумената, уз употребу буџетске резерве за њихово финансирање. Примера ради, 2023. године је од горе поменутих једнократних давања искоришћено 30,3 млрд динара из буџетске резерве за њихово финансирање у последњем кварталу године. Уколико би се тако нешто поновило 2024, дефицит би се неоправдано увећао. У првих девет и по месеци 2024. преко буџетске резерве прошло је нешто преко 20 млрд динара (не рачунајући поверљива решења за која нема још увек доступних података), а дозвољени лимит употребе резерве у 2024. износи

86 млрд динара – што потенцијално отвара велики простor за њену употребу до краја године.<sup>4</sup>

**Јавни дуг Србије повећао се за око 2 млрд евра у првих седам месеци, што приближно одговара величини планираног фискалног дефицита у 2024. години.** Србија је 2023. годину завршила с дугом сектора државе од око 36,4 млрд евра или 52,3% БДП-а. Према подацима Управе за јавни дуг, укупне обавезе државе порасле су за нешто преко 2 млрд евра до краја јула, на скоро 38,5 млрд евра или 50,3% прогнозираног БДП-а у 2024. Иако је дошло до осетног повећања дуга у номиналном износу, званични подаци о релативној задужености Србије сугеришу да је она у међувремену опала за 2 п.п. БДП-а. Међутим, уколико се ниво јавног дуга стави у однос са оствареним БДП-ом у претходна четири квартала, што представља поузданији показатељ кретања задужености током године, укупне обавезе Србије тренутно износе око 52,2% БДП-а, тј. приближно су на истом нивоу као на крају прошле године. Имајући у виду то да је републички буџет у периоду јануар-август био приближно избалансиран (заправо је остварен мали суфицит од око 15 млрд динара), ново задуживање у 2024. допринело је повећању већ прилично високих новчаних депозита државе. Према нашим проценама, депозити су крајем прошле године достигли близу 5 млрд евра, што значи да Влада тренутно располаже новчаним средствима у износу од преко 6 млрд евра које може да користи за финансирање дефицита и/или враћање обавеза које доспевају на наплату. Овако високи депозити указују на то да до краја године не постоји објективна потреба за већим додатним задуживањем државе, упркос томе што се очекује снажно повећање фискалног дефицита у последњем тромесечју.

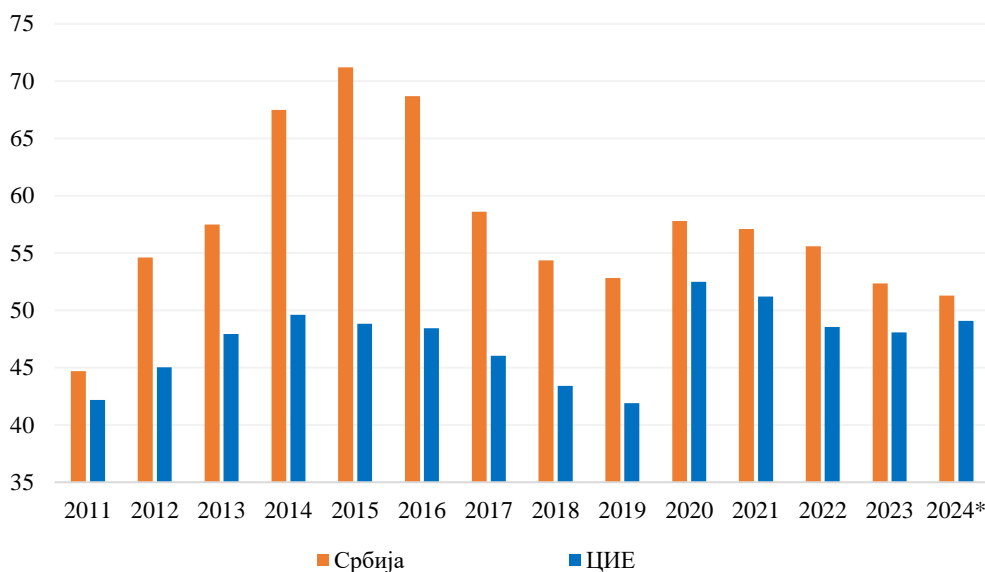
**Ребалансом планирано повећање дефицита не би требало да поремети очекивано смањење релативног нивоа јавног дуга у овој години.** Владине пројекције из Нацрта Фискалне стратегије за период 2025-2027. предвиђале су незнатно смањење јавног дуга у 2024. години – са 52,3% на 52% БДП. Упркос томе што је ребалансом планирано повећање дефицита у односу на претходну процену, са 2,2% на 2,9% БДП-а, процењујемо да ово повећање експанзивности фискалне политике вероватно неће угрозити предвиђено смањење јавног дуга у процентима БДП-а. Као што смо истакли, велики део средстава који је потребан за финансирање овогодишњег дефицита Влада је већ обезбедила задуживањем у претходном делу године, тако да у последњем тромесечју не очекујемо интензивније задуживање које би условило већи пораст апсолутног нивоа јавног дуга. Постоји неколико разлога због којих је такво управљање дугом тренутно оправдано. Наиме, значајно повећање државних депозита у претходних неколико година остварено је појачаним задуживањем државе у условима снажног раста каматних стопа, што је неминовно довело до раста трошкова за камате које се плаћају за средства депонована на рачуну трезора. С обзиром на то да су водеће светске централне банке већ отпочеле са релаксацијом монетарних услова<sup>5</sup>, у наредном периоду може се очекивати постепено смањење глобалних каматних стопа и побољшање услова задуживања за Србију. У таквим околностима рационално је потрошити део „скупљих“ депозита за финансирање текућих обавеза и отплату доспелих кредита, а ново задуживање одложити за следећу годину кад се могу очекивати нешто ниже каматне стопе. Будући да постоји реална могућност да овогодишњи дефицит буде и мањи него што је Влада планирала у ребалансу, процењујемо да би јавни дуг на крају 2024. могао да износи 51-52% БДП-а.

<sup>4</sup> Више на тему буџетске резерве у извештају Фискалног савета из јула 2024. године: [Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења](#).

<sup>5</sup> Европска централна банка је у два наврата смањивала своју основну каматну стопу за по 25 базних поена, а амерички ФЕД недавно за 50 базних поена, при чему су обе институције најавиле наставак монетарног попуштања у наредном периоду.

**Јавни дуг Србије није забрињавајуће висок, али је пропуштена прилика за додатно смањење задужености и плаћања за камате у наредним годинама.** Након једнократног скока задужености у пандемијској 2020. години, јавни дуг Србије изражен у процентима БДП-а постепено се смањивао и у овој години очекујемо наставак овог тренда (Графикон 2). Овај повољан резултат остварен је иако је апсолутни ниво дуга увећан за преко 11 млрд евра од почетка 2021. године, првенствено због тога што је номинални БДП растао по још бржој стопи због високе инфлације у посматраном периоду. За јавни дуг од око 50% БДП не може се рећи да је забрињавајуће висок, а Графикон 2 показује да се Србија по нивоу задужености у 2024. години приближила просеку земаља ЦИЕ. Међутим, трошкови сервисирања истог нивоа јавног дуга за Србију већи су него у овим земљама и буџетска издвајања за камате сразмерно су већа – око 2,1% БДП наспрам просечних око 1,5% БДП у ЦИЕ. Наше анализе показују да ће просечна каматна стопа на укупан дуг Србије у 2024. порасти на око 4,3% - што је за трећину изнад просека ЦИЕ (око 3%), односно више него двоструко изнад просечне цене задуживања развијених земаља ЕУ (око 1,8%). Последично, терет сервисирања јавног дуга Србије од око 50% БДП-а сличан је трошковима за камате које имају развијене земље ЕУ са дугом од преко 100% БДП (нпр. Француска). Тачно је да ребалансом планирана фискална експанзија неће угрозити одрживост јавних финансија у средњем року, али сматрамо да је у 2024. години постојала добра прилика за амбициозније смањење јавног дуга, што би се прелило на мања плаћања за камате у наредним годинама.

**Графикон 2. Јавни дуг у Србији и земљама ЦИЕ, 2011-2024. (у % БДП)**



Извор: Евростат и Управа за јавни дуг.

Напомена: Пројекција Фискалног савета за ниво јавног дуга у 2024. години у Србији, а просечна задуженост земаља ЦИЕ је обрачуната на основу процена Европске комисије (*European Economic Forecast – Spring 2024*).

### 3. ОЦЕНА ПРИХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

Ребалансом буџета за 2024. годину осетно се повећавају планови за пореске и непореске приходе Републике. Предлогом ребаланса планирају се укупни приходи у износу од 2.173,3 млрд динара, што је за 132,4 млрд динара (око 1,4% БДП-а) више износа предвиђеног буџетом за 2024. годину. У односу на оригинални буџет осетно су повећани планови и за пореске (за око 6%) и непореске приходе (за преко 10%), док су приливи по основу донација благо умањени. Порески приходи би према последњим проценама требало да буду виши за око 106 млрд динара, због веће реализације готово свих пореских категорија (видети Табелу 1). Основни разлози за ревизију пројекција пореских прихода су виша наплата прихода у 2023. години (тзв. ефекат базе), конзервативно планирање, нешто погоднија привредна и макроекономска кретања (пре свега тржиште рада), а затим и боља наплата прихода од ПДВ-а. Непорески приходи очекују се у износу од 275,1 млрд динара, што је за 28,5 млрд динара више од иницијалног плана. Изнета пројекција заснива се на нешто вишем тренду наплате редовних непореских прихода, али и најављеним предстојећим уплатама ванредних непореских прихода. Према плану Министарства финансија рачуна се на знатан раст прилива по основу дивиденди и добити предузећа, као и уплату по основу дела добити Народне банке Србије (НБС). На крају, Ребалансом је благо умањен план за приливе по основу донација, по свему судећи, услед нешто споријег повлачења расположивих финансијских средстава из међународних програма.

**Табела 1. Приходи републике према Закону о буџету и ребалансу за 2024. (у млрд динара)**

	Буџет 2024	Ребаланс 2024	Разлика (Ребаланс - Буџет)
<b>ПРИХОДИ БУЏЕТА</b>	<b>2.040,9</b>	<b>2.173,3</b>	<b>132,4</b>
<b>1. Порески приходи</b>	<b>1.758,6</b>	<b>1.864,8</b>	<b>106,2</b>
Порез на доходак	122,8	128,3	5,5
<i>Порез на зараде</i>	68,3	71,5	3,2
<i>Остали порези на доходак</i>	54,5	56,8	2,3
Порез на добит	230,0	265,5	35,5
ПДВ	908,0	960,0	52,0
Акцизе	395,0	407,0	12,0
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	211,5	217,0	5,5
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	135,0	140,0	5,0
<i>Остале акцизе</i>	48,5	50,0	1,5
Царине	88,0	88,0	0,0
Остали порески приходи	14,8	16,0	1,2
<b>2. Непорески приходи</b>	<b>246,6</b>	<b>275,1</b>	<b>28,5</b>
<i>Редовни непорески приходи</i>	171,9	176,6	4,7
<i>Ванредни непорески приходи</i>	27,0	50,8	23,8
<i>Непорески индиректних корисника</i>	47,7	47,7	0,0
<b>3. Донације</b>	<b>35,6</b>	<b>33,5</b>	<b>-2,1</b>

Извор: Закон о буџету за 2024. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2024.

Већи део очекиваног раста пореских прихода може се објаснити повољнијим привредним кретањима, вишом реализацији прихода од очекиваних у претходној години (тзв. ефекат базе), као и конзервативним планирањем прихода приликом иницијалног Закона о буџету. Као што се у Табели 1 може видети укупни порески приходи се планирају у износу од приближно 1.865 млрд динара, што је за око 106 млрд динара (око 1,2% БДП-а) више од првобитног буџетског оквира. Имајући у виду изнете ревидиране планове Министарства финансија о очекиваним пореским приходима, досадање трендове наплате пореза као и процене привредних кретања за 2024. годину, анализирали смо кључне покретаче предвиђеног повећања пореских прихода у 2024.

години. Детаљнија анализа показује да неколико кључних разлога стоји иза осетно бржег раста пореских прихода од првобитно планираних (Графикон 3).

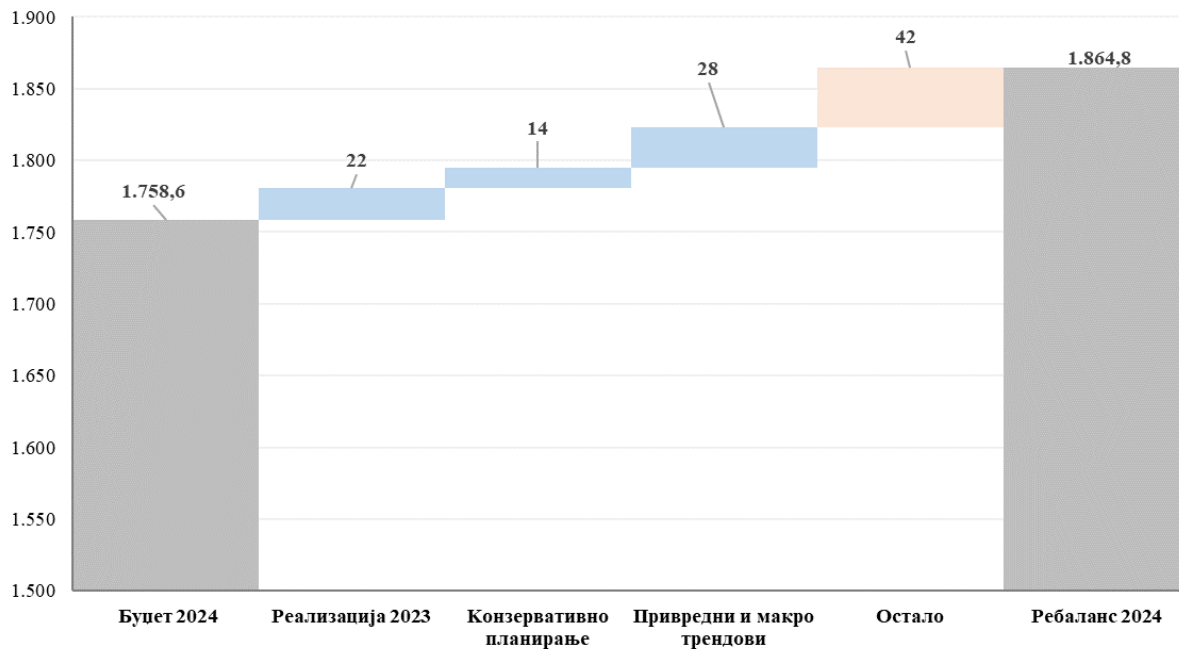
- **Привредни и макроекономски трендови у 2023. и 2024. години.** Уже посматрани макроекономски трендови (стопа привредног раста, очекивани раст потрошње, инфлација) у 2024. години генерално нису осетно одступили од иницијалних пројекција при изради буџета.<sup>6</sup> Међутим, шире посматрани привредни трендови, пре свега профитабилност привреде у претходној (2023) години и кретања на тржишту рада у 2024. нешто повољнија су него што се првобитно предвиђало. Процењујемо да се око 25 млрд динара (0,3% БДП-а) виших прихода може објаснити вишом профитабилношћу привреде од очекиване (наплата пореза на добит) и наставком позитивних трендова на тржишту рада (порез на доходак). Уз то, нешто интензивнија потрошња акцизних производа од претпостављене објашњава један (мањи) део раста прихода од акциза.
- **Виша наплата пореза у 2023. години тзв. ефекат базе.** У тренутку када се прави буџетски оквир за наредну годину (уобичајено у октобру) још увек не буду познати тачни износи реализације појединачних пореских категорија, који су полазна основа за планирање, па се користе њихове процењене вредности. Уколико су стабилни привредни услови, наплату пореских прихода у последњем кварталу је релативно једноставно проценити с обзиром на то да су познати фискални и привредни токови за највећи део године. Међутим, уколико је макроекономско окружење неизвесно, што јесте ситуација након ковид и енергетске кризе, могућа су и већа одступања очекиваних и остварених фискалних трендова, што се затим прелива и на нешто другачије процене за наредну годину. Оваква ситуација се десила у 2023. години – наплата пореских прихода укупно је била већа за око 20 млрд динара од процењене у октобру 2023. године. Имајући у виду претходно наведено, приближно 22 млрд динара од ребалансом предвиђеног повећања пореза у 2024. години дугује вишој наплати пореских прихода у претходној години.
- **Конзервативно планирање буџетских прихода за 2024. годину.** Слично као и неколико претходних година и буџет за 2024. годину рађен је у условима одређених неизвесности. Као потенцијални ризици издвајали су се раст инфлације, успоравање привреде у Европи и поновни раст цена енергената. Имајући у виду очекиване макроекономске и фискалне трендове до краја 2023. године, као и процене за 2024. годину, оценили смо да су Буџетом за 2024. поједине ставке пореских прихода (порез на добит и акцизе) нешто конзервативније, али и да су приходи од ПДВ-а благо оптимистичније планирани. Процењујемо да се око 14-15 млрд динара коригованог износа пореских прихода може приписати нешто конзервативнијем иницијалном планирању.
- **Остали фактора** који доприносе тренду више наплате пореских прихода. Осим претходно објашњених, постоје још неки чиниоци који доприносе већој наплати прихода од ПДВ-а и мањим делом акциза. Премда је још увек тешко идентификовати тачне узорке осетно брже наплате прихода од ПДВ-а него што је било очекивано, неки од потенцијалних узрока више наплате су: побољшање ефикасности наплате тј. смањење сиве економије, промене у структури потрошње које се могу довести у везу са пост-ковид периодом и различитим неизвесностима и слично. Ови потенцијални узроци више наплате ПДВ-а у 2024. години ће бити

---

<sup>6</sup> Прецизније анализирано – тренутно очекивана стопа инфлације (4,7% просечна годишња) нешто је нижа од буџетских претпоставки (4,9%), док је стопа раста БДП-а и домаће потрошње виша од ранијих процена, али ово заједно посматрано не утиче на осетну промену пореских основица (пре свега за ПДВ-а).

предмет наших детаљнијих анализа у наредном периоду, када релевантни подаци на макро и микро нивоу буду доступни.

**Графикон 3. Процењен допринос различитих чинилаца ревидираном плану пореских прихода у 2024. години (у млрд динара)**



Извор: Обрачун Фискалног савета

**Уколико се досадашњи макроекономски и фискални трендови наставе и у последњем кварталу 2024. сматрамо да би порески приходи могли бити нешто виши од тренутно планираних.** Иако се Ребалансом предвиђа осетно повећање пореских прихода (у збиру 6%) у односу на првобитни буџетски оквир, наше анализе показују да би наплата у 2024. години могла да буде и нешто виша. Конкретно, уколико се повољна макроекономска кретања (нпр. раста зарада и запослености, потрошња акцизних производа и слично) наставе и у последњем кварталу 2024. године, реализација јавних прихода могла би бити нешто виша од последњих планова – према нашим последњим проценама и до 15-20 млрд динара (око 0,2% БДП-а). Највећи простор за вишу наплату од тренутно пројектоване видимо код прихода од акциза, а у мањој мери и код пореза на доходак и ПДВ-а.

**Акцизни приходи су приметно повећани, али не искључујемо могућност да наплаћен износ буде и већи.** Према ревидираним проценама приходи од акциза у 2024. години се очекују у износу од 407 млрд динара, што је за 12 млрд динара више од првобитног буџетског оквира. Предложеним ребалансом повећавају се процене за све категорије акцизних прихода – нафтне деривате, дуванске производе и остале (електрична енергија, алкохол и кафа). Прво, акцизе на деривате нафте се планирају у износу од 217 млрд динара, а то је за 5,5 млрд динара изнад иницијалног буџета за 2024. Иако је законско усклађивање износа акциза које је очекивано почетком године пролонгирано од 1. маја, осетно већи обим потрошње доприноси да наплата прихода превазилази првобитно очекиване нивое. Друго, акцизе на дуванске прерађевине процењују се у износу 140 млрд динара тј. за 5 млрд више од буџетског плана. Досадашњи трендови указују на то да је наплата ових акциза виша преваходно услед

неколико повећања цена цигарета<sup>7</sup> која се доминантно ефектуирају у 2024. години и тиме додатно утичу на повећање укупне акцизе.<sup>8</sup> Поред тога, иако је било претпостављено да ће се остварити уобичајени природни пад потрошње дуванских прерађевина (3-4% годишње), кретања наплате акциза упућује на то да је дошло до одређеног раста тражње (потенцијално објашњење смањење сивог тржишта, потрошња нерезидената и слично). На крају, у ограниченој мери коригован је и план прихода по основу осталих акциза. Уколико се уочени трендови наплате и потрошње акцизних производа одрже до краја године, сматрамо да би остварење укупних прихода од акциза могло да буде виша од тренутно процењених и за око 10 млрд динара.

**Приходи од порез на доходак могли би бити благо виши од планираних уколико се одрже позитивна кретања на тржишту рада.** Ребалансом буџета планирани су приходи од пореза на доходак у износу од 128,3 млрд динара, што је за 5,5 млрд динара (тј. 4,5%) више од иницијалног буџетског плана. Већи део ових прихода чине порези на зараде, који би према ревидираном плану у 2024. години износили 71,5 млрд динара – повећање за око 3 млрд динара. Два кључна објашњења су иза повећања ове пореске категорије. Прво, наплата у 2023. била је благо виша од очекивања, а друго и трендови на тржишту рада нешто су погоднији него што се процењивало при изради буџета. Наиме, иницијална пројекција за порез на зараде полазила је од претпоставке да ће маса зараде (производ просечне зараде и запослености) бележити осетан раст. Премда није било експлицитно наведено, посредно се могло закључити да се претпоставио раст од 12,5-13%. Досадашњи трендови на тржишту рада упућују на раст масе зарада од око 15% (у првој половини године раст номиналне зараде од 14,7%, а закључно са јулом регистрована запосленост бележи раст око 0,5%). Слично, благо је повећана и процена за остале порезе на доходак – са првобитних 54,5 млрд динара на 56,8 млрд динара. Подсећамо да остали порез на доходак обухватају приходе од имовине (као што су дивиденде, камате, капиталне добитке), порез на приходе од издавања непокретности, годишњи порез на доходак и порез на приходе од ауторских права. Детаљнији подаци показују да већу наплату од очекиване бележе порези на приходе од имовине и годишњег пореза на доходак, делом услед више реализација крајем прошле године, а делом и због виших уплата током 2024. године. На бази свега наведеног сматрамо да је изнет ревидирани план пореза на доходак мало опрезнији, па уколико се трендови на тржишту рада одрже и у последњем кварталу, реализовани приходи у 2024. години могли би бити за неколико млрд динара виши.

**Пројекције прихода од ПДВ-а осетно је повећана услед тренда више наплате који се уочава од краја 2023. године.** Ревидирани план прихода од ПДВ-а износи 960 млрд динара, чиме је иницијална пројекција повећана за 52 млрд динара тј. 5,7%. Основни разлог осетне корекције буџетског оквира је тренд више наплате који се може уочити од последњег квартала 2023. године. Пре свега, остварена наплата у 2023. години виша је за скоро 20 млрд динара од процена при изради буџета за 2024. године, што се преноси и на наплату у 2024. годину тзв. ефекат базе. Поред тога, реализација прихода до ПДВ-а у првих осам месеци 2024. године забележила је међугодишњи номинални раст од око 16% и тиме осетно превазилази процењени номинални раст потрошње

---

<sup>7</sup> Повећање цена цигарета није могуће предвидети са извесношћу при изради буџета, јер зависи од пословних одлука компанија у дуванској индустрију. Пракса показује да компаније углавном повећавају цене дуванских прерађевина када се врши законско увећање акциза, што и у претходном периоду био случај. Конкретно, цене цигарета су повећане крајем прошле године, затим у фебруару, мају и августу 2024. године.

<sup>8</sup> Укупна акциза на цигарете се састоји из: специфичне акцизе чији номинални износ је дефинисан законом и варијабилне акцизе која износи 33% од малопродајне цене цигарета. Дакле, свако повећање малопродајних цена, додатно се пресликава на раст и самих акциза.

домаћинства (од око 10%). Под претпоставком да се достигнути тренд наплате одржи и у наставку године сматрамо да би приходи од ПДВ-а могли бити за неколико млрд динара виши од тренутно процењених.

**У периоду након пандемије (од 2020. године) примећује се одређена волатилност у ефикасности наплате прихода од ПДВ-а.** С обзиром на то да је ПДВ порез на потрошњу генерално се очекује да наплата прихода од ПДВ-а прати кретање домаће потрошње и просечне (пондерисане) стопе ПДВ-а,<sup>9</sup> уз претпоставку да нема промена у степену ефикасности наплате тј. обиму сиве економије. Међутим, у периоду након пандемије уочавају се осетна одступања у трендовима наплате прихода од ПДВ-а и процењеног номиналног раста домаће потрошње и у Србији, али и у другим земљама Европе. Конкретно, у Србији у периоду 2020-2022. наплата прихода од ПДВ-а осетно је превазилазила пројекције на основу макроекономских трендова и уобичајених образаца потрошње, а затим у 2023. години тренд се преокренуо – долази до озбиљног пада прилива по основу ПДВ-а. Последње процене за 2024. годину указују да би степен наплате могао да се врати на ниво који је забележен 2022. године. Премда је, у овом тренутку, тешко утврдити шта су примарни разлози уочених већих флукуација у наплати током кратког временског периода, може се приметити да је раст ефикасности наплате уочен током 2020-2021. и у другим земљама ЕУ. Наиме, процењује се да је јаз у наплати ПДВ-а<sup>10</sup> знатно смањен у 25 земаља ЕУ током периода 2020-2021. године.<sup>11</sup> Европска комисија издваја неколико могућих објашњења побољшане наплате ПДВ-а који могу бити заједнички за све земље. Пре свега, промена у структури потрошње домаћинства ка категоријама и каналима који обезбеђују већи степен наплате (нпр. *online* куповина), затим мере подршке привреди које су могле да допринесу благовременом плаћању пореза и смањењу степена банкрота.<sup>12</sup> Осим ових општих, на наплату прихода од ПДВ-а у Србији могу утицати и неки специфични чиниоци као што су нпр. потрошња нерезидената<sup>13</sup> или повећање коришћења саобраћајних средстава<sup>14</sup>. Иако се сада чини да су проблеми у наплати који су били евидентни током 2023. години били привременог карактера, још једном истичемо да је од пресудне важности доследно унапређење људских капацитета Пореске управе и надлежних инспекцијских служби, како би се на време предупредиле сличне ситуације пада наплата пореских прихода у будућности.

**Приходи од пореза на добит премашиће првобитни буџетски план, доминантно због осетно веће профитабилности привреде у претходној години од предвиђене.** Последње процене указују на то да би порез на добит у 2024. години могао да износи 265 млрд динара, односно за 35 млрд динара више од иницијалног буџетског плана. Како су буџетске пројекције за 2024. годину рађене у октобру 2023. тада још увек није било поузданих информација о резултатима пословања привреде, а постојале су назнаке да би се и даље могло очекивати нешто виши ниво профитабилности у поређењу са периодом пре ковид кризе. Ипак, имајући у виду да је порез на добит категорија прихода која је најзахтевнија за пројектовање због високе волатилности, те непостојања јасне и чврсте везе са кретањем БДП-а, нешто опрезнији приступ Министарства

<sup>9</sup> Просечна пондерисана стопа је рачуната на бази структуре потрошње домаћинства – око 60% потрошње су добра која се опорезују стандардном, а 40% су добра која се опорезују сниженом стопом ПДВ-а.

<sup>10</sup> Јаз у наплати ПДВ-а је индикатор који показује колико се прихода од ПДВ-а није наплатило иако би се очекивало да се наплати под претпоставком остварене потрошње и важећих законских прописа (стопе, изузеци и слично).

<sup>11</sup> *Annual Report on Taxation 2024*, European Commission; *VAT Gap in the EU – 2023 Report*, European Commission.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Министарство финансија Образложење ребаланса за 2024. годину.

<sup>14</sup> Министарство финансија Образложење Закона о буџету за 2022. годину.



финансија нарочито у периодима високих неизвесности може се сматрати оправданим. У прилог нешто конзервативнијем начину планирања ових пореза говори и лоше искуство из неколико кризних година када је наплата пореза на добит била осетно испод планиране – нпр. у 2009. за трећину нижа, у 2013. за четвртину, док у 2015. за око 15% (видети Графикон 4). Након што су предузећа предала завршне финансијске рачуне за 2023. годину (у јуну 2024.) постало је извесно да је привреда остварила осетно вишу профитабилност од првобитно очекиване, а самим тим и да ће реализација пореза на добит знатно премашити буџетски план. Сматрамо да је ребалансом предвиђен износ пореза на добит одговарајући и да би наплата до краја године требало да буде веома блиска планираној.

**Раст остварене добити у 2023. години концентрисана је на неколико кључних привредних сектора.** Годишњи извештај о пословању привреде у 2023. години Агенције за привредне регистре (АПР) показује да је реални сектор укупно посматрано остварио благи међугодишњи раст добити пре опорезивања (око 3%) и да је смањен губитак пре опорезивања. За разлику од 2021-2022. године када је раст профитабилности привреде био широко распрострањен по различитим делатностима, у 2023. години се може приметити да се издваја неколико доминантних. Највећи међугодишњи раст профитабилности забележен је у сектору снабдевања електричном енергијом, будући да је ЕПС након пословних проблема остварио добар резултат, затим сектор информисања и комуникације и сектор грађевинарства. С друге стране, сектори као што су рударство, прерађивачка индустрија, трговина на велико и мало који су у претходне две године бележили високе стопе раста забележили су међугодишње смањење оствареног добитка (пре опорезивања). Ово би могло да буде знак да се са постепеним усклађивањем понуде и тражње у секторима, као што су трговина и прерађивачка индустрија, али и слабљења притисака на глобалном тржишту сировина профитабилност ових привредних грана постепено враћа уобичајеним нивоима.

**Тренд раста профитабилности карактеристичан је и за друге земље Европе након ковид кризе.** Високи раст профитабилности непосредно након пандемије и енергетске кризе феномен је који се појављује у ширем међународном контексту. Емпиријска истраживања показују да су измењени тржишни услови створили простор предузећима за додатни раст профитне маргине. Ово би конкретно значило, да су привредни субјекти искористили могућност да повећају цене више него што су порасли трошкови инпута (нпр. енергената), а то се даље пресликало на повећање њихових профита.<sup>15</sup> Једно од могућих објашњења је да су цене доста флексибилније од зарада, па су предузећа могла много брже да прилагоде своје цене и тиме заштите профитабилност, док се зараде успостављају на основу претходних договора што значи да је потребан дужи период њиховог прилагођавања. Уз то, у случају нееластичне тражње предузећа су у могућности да повећају цене (и профитну маржу), а да то не доведе до осетног пада тражње за њиховом производима. Као резултат високих профита, расту износи и пореза на остварену добит у готово свим земљама Европе. Наплата пореза на добит у земљама ЕУ у 2022. години<sup>16</sup> износила је 3,2% БДП-а, док се је пре пандемије кретала у оквирима 2,6-2,7% БДП-а, а слично важи и за земље ЦИЕ – у 2022. просечан ниво пореза на добит је 2,9% БДП-а, док је пре ковид кризе износио 2,2-2,3% БДП-а (видети Графикон 4). Слични трендови бележе се и у Србији, у 2023 и 2024. наплата пореза на добит ће

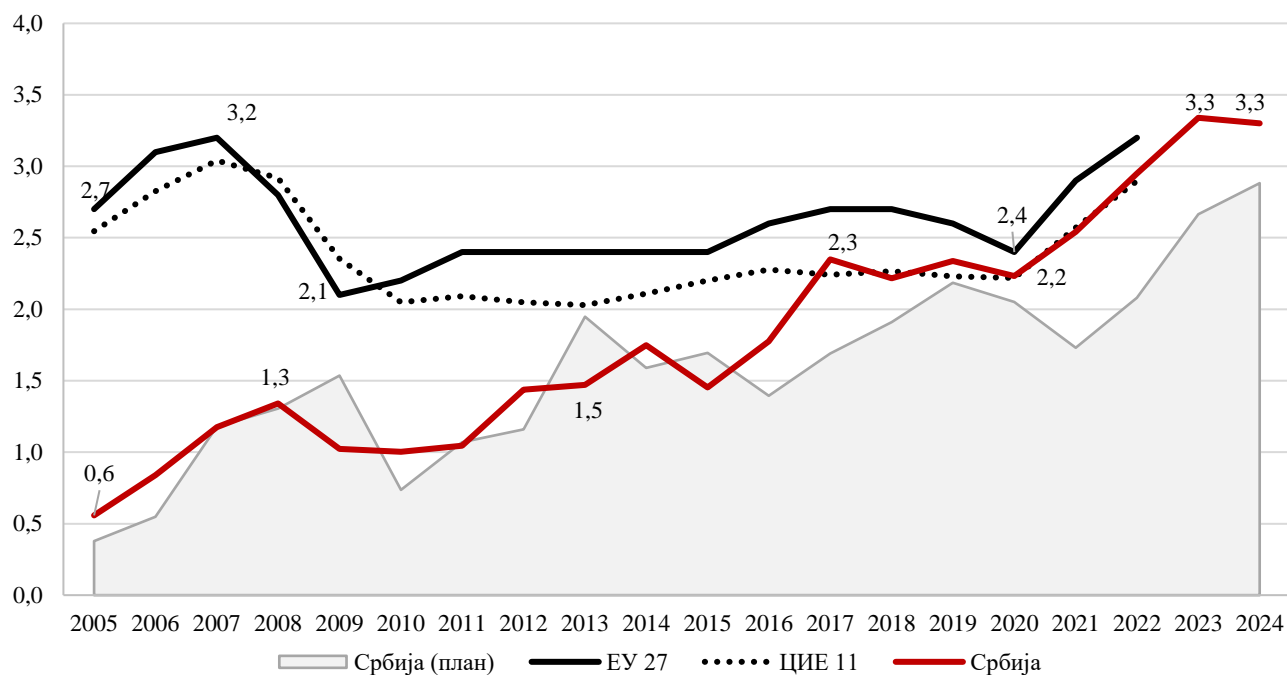
---

<sup>15</sup> Могуће да су предузећа више повећавала цене да би се заштитила због антиципирања додатног раста цена енергената и осталих инпута, који се није остварио у очекиваном износу.

<sup>16</sup> Последњи доступни подаци на Евростат-у су за 2022. годину.

износити око 3,3% БДП-а<sup>17</sup>, што је осетно више од преткризног периода (око 2,3% БДП-а).

**Графикон 4. Просечни приходи од пореза на добит у земљама ЕУ, ЦИЕ и Србији у периоду 2005-2024. године у % БДП-а.**



Извор: Евростат и Министарство финансија.

Напомена: У циљу упоредивости приказани су приходи за ниво опште државе, што значи да су у случају Србије нешто виши него што се може видети у Републичком Буџету, јер део прихода припада АП Војводини.

**Није извесно да би профитабилност привреде, а тиме и наплата прихода од пореза на добит, у дугом року могла да одржи тренутно достигнуте нивое.** Као што се на Графикону 4 може видети наплата прихода од пореза на добит у ЕУ и земљама ЦИЕ нарочито је висока у периоду пре финансијске кризе<sup>18</sup> и сада након ковид кризе. За праћење тренда пореза у добит у Србији треба имати у виду да је у посматраном периоду било неколико осетнијих законских промена за обрачун пореза на добит. Наиме, на почетку посматраног периода стопа пореза на добит номинално је износила 10%, уз велики број пореских олакшица које су ефективну пореску стопу снижавале чак до 5,5% у 2008. години. Номинална пореска стопа је 2013. године повећана на 15%, док су 2014. укинута издашне пореске олакшице за инвестиције, што се у пуном износу ефектуирало на повећање ефективне стопе кроз неколико наредних година. Дакле, после свих законских измена приходи од пореза на добит су у периоду 2017-2019. године прикупљани у износу од око 2,3% БДП-а, чиме је достигнут и ниво упоредивих земаља ЦИЕ. Након остварених изразито високих прихода од пореза на добит у периоду након

<sup>17</sup> На Графикону се ради међународне упоредивости реферишемо на приходе од пореза на добит за општу државу. Подсећамо да порез на добит доминантно припада републичком буџету (око 90%), док остатак наплаћује АП Војводина којој по закону припада 42,7% пореза на добит прикупљеног на њеној територији.

<sup>18</sup> Скрећемо пажњу да се у последње две деценије, ефективне пореске стопе по земљама смањене или остале непромењене, изузев у Грчкој, Словачкој и Кипру, где су повећане. Међутим, у литератури је показано да смањивање и законских и ефективних пореских стопа није довело до смањења прихода од пореза на добит у % БДП-а, а основни разлог је још интензивнији раст пореске основице, а у мањој мери и ширење приватног сектора (*Annual Report on Taxation 2024*, European Commission).

пандемије, тешко је предвидети кретање наплате у наредним годинама. С једне стране, могуће је да би у дужем року профитабилност привреде, а тиме и приходи од пореза на добит постепено да се приближавају нивоима пре пандемије. С друге стране, имајући у виду да су приходи од пореза на добит у периоду пре финансијске кризе (2006-2008) били осетно високи, могуће да се сада достигнути ниво прихода може одржати и у средњем року.

**Ребалансом буџета за 2024. годину осетно су измењени планови за непореске приходе Републике.** Укупни непорески приходи повећани су за преко 28 млрд динара, чиме се очекује њихова наплата од око 275 млрд динара. Подсећамо да се непорески приходи по својим основним карактеристикама могу груписати у три веће целине – редовни, ванредни и остали непорески приходи индиректних буџетских корисника (видети Табелу 2). С обзиром на то се само редовни и ванредни непорески приходи прате редовно у току године, на основу података о наплатама и информацијама о очекиваним уплатама до краја године ревидирани су њихови фискални планови за 2024. годину. С друге стране, пошто се остали непорески приходи индиректних буџетских корисника не прате и не постоје нове/додатне информације о њиховим трендовима прикупљања, задржан је иницијални буџетски план.

**Укупан износ редовних непореских прихода тек благо је повећан (око 3%), али је дошло до осетнијих измена у њиховој структури.** Предложеним ребалансом планирају се редовни непорески приходи од 176,6 млрд динара, што је повећање за око 5 млрд динара у поређењу са оригиналним буџетом. Иако је збирна промена мања, дошло је приметних промена у њиховој структури. Пре свега, процена за *Приходе од имовине* је повећана за око 10 млрд динара, план за групу *Остали редовни непорески приходи* смањен је за око 9 млрд динара, док су остале поткатегорије незнатно повећане (видети Табелу 2). Подаци о прикупљеним непореским приходима у периоду јануар-август указују на то да је ребалансом предвиђена корекција оправдана. У оквиру *Прихода од имовине* највећи раст бележи се по основу уплата накнада за коришћење природних добара – закључно са августом наплаћено готово 10 млрд динара, а у истом периоду 2022 и 2023. у просеку 7,5 млрд динара и накнада за заштиту животне средине – до краја августа прикупљено 6,2 млрд динара, што је готово дупло више од претходних година (3,3 млрд динара у току истог периода у 2022. и 2023). С друге стране, умањење осталих редовних непореских прихода последица је, по свему судећи, одређених техничких непознаница при изради буџетског плана. Наиме, буџетски планом за 2024. годину било је превиђено да ће у систем редовног буџетског извештавања први пут да се укључе и средњошколске установе, а део процењених прихода (око 15 млрд динара) је приказан у оквиру *Осталих редовних непореских прихода*. При оцени буџета, скренули смо пажњу да је могуће да процене прихода средњошколских установа нису потпуно одговарајуће, али да је и поред одређених техничких мањкавости, важно да се постепено унапређује процес буџетског извештавања.

**Процена ванредних непореских прихода повећана је за скоро 24 млрд динара, али не постоје детаљна образложења ову корекцију.** Према ревидираном буџетском оквиру очекује се да ће ванредни непорески приходи у 2024. години износити око 51 млрд динара и тиме за скоро 90% премашити иницијални план. Предвиђено повећање већим делом се дугује најављеним вишим уплатама по основу дивиденди и дела добити предузећа у државном власништву. Наиме, док је буџетски план узимао у обзир само структурни (дугорочно) ниво прихода по основу добити и дивиденди предузећа које је Министарство проценило на око 12 млрд динара, сада је процена повећана на 25 млрд динара уз образложење да се очекује уплата дела остварене добити Народне банке Србије и других дивиденди. С обзиром на то да су закључно са августом у буџет прispеле уплате од скоро 8 млрд динара (од којих је НИС је уплатио дивиденде у износу од преко 3 млрд

динара), остаје недовољно јасно од којих се то све предузећа очекују и колике тачно уплате. Поред тога, осетно повећање планира се на ставци *Остали ванредни приходи* – са првобитних 12,5 млрд динара, на 23,3 млрд динара. Неко од потенцијалних објашњења би могло да буду приливи по основу продаје државних ХОВ (највећи део у јануару и фебруару 2024), али поново изостају прецизна појашњења у образложењу. Искуство претходних година указује на то да је планирани ниво прихода по основу добити и дивиденди, као и осталих ванредних прихода остварив, али би добра буџетска пракса требало да буде транспарентније објашњавање већих корекција у односу на иницијалне (претходне) планове.

**Табела 2. Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према Закону о буџету и ребалансу за 2024. (у млрд динара)**

	Буџет 2024	Ребаланс 2024	Разлика (Ребаланс - Буџет)
<b>Непорески приходи и примања од продаје нефин. имовине</b>	<b>246,6</b>	<b>275,1</b>	<b>28,5</b>
<i>-редовни непорески</i>	<i>171,9</i>	<i>176,6</i>	<i>4,7</i>
Приходи од имовине	29,5	39,8	10,3
Таксе	23,0	24,7	1,7
Новчане казне	14,8	15,0	0,2
Приходи од продаје добара и услуга	44,3	45,7	1,4
Примања од продаје нефин. имовине	7,0	7,0	0,0
Остали редовни непорески приходи	53,3	44,4	-8,9
<i>- ванредни непорески</i>	<i>27,0</i>	<i>50,8</i>	<i>23,8</i>
Добит јавних агенција	2,5	2,5	0,0
Део добити јавних предузећа и дивиденде	12,0	25,0	13,0
Остали ванредни приходи	12,5	23,3	10,8
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	<i>47,7</i>	<i>47,7</i>	<i>0,0</i>
Трансфери између буџ. корисника на разл. нивоу власти	27,3	27,3	0,0
Приходи од продаје добара и услуга	20,4	20,4	0,0

Извор: Закон о буџету за 2024. годину и Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2024.

## 4. ОЦЕНА РАСХОДА У РЕБАЛАНСУ БУЏЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

### 4.1. Општа оцена

**Ребаланс буџета за 2024. годину доноси снажно повећање обима републичке потрошње, као и крупне промене у њеној структури.** Предложеним ребалансом буџетски расходи снажно се увећавају у односу на ниво који је био предвиђен Законом о буџету за 2024. годину. Нето прираст републичке потрошње износи скоро 1,7 млрд евра, с тим да су укупне промене које је на расходима донео ребаланс још и веће. Наиме, када посматрамо све апсолутне промене које је донео Ребаланс – сва повећања и сва смањења расхода – долазимо до суме од скоро 2,2 млрд евра<sup>19</sup> која је прерасподељена са различитих економских класификација (зараде, камате, субвенције, нето позајмице, инвестиције и друго). Буџет је у прошлости кроз ребаланс претрпео веће корекције једино током ванредних околности изазваних пандемијом (2020. и 2021. године) и енергетском кризом (2022. година), када је озбиљност ситуације захтевала хитне, нестандартно велике буџетске одливе према јавном здравству, односно посрнулим јавним енергетским предузећима. Када из анализе искључимо ове екстремне догађаје, можемо закључити да је у текућој, 2024. години, ребалансом направљена највећа промена оригиналног буџетског плана у овој деценији.

**Снажан раст буџетске потрошње највећим делом „вуку“ капитални расходи, премда се и текући издаци у збиру снажно повећавају.** Убедљиво највећи допринос прирасту републичких расхода у односу на буџетски план потиче од повећања капиталних расхода. Конкретно, ови издаци расту за 870 млн евра у односу на првобитни оквир, што значи да само они могу да објасне приближно половину укупног повећања јавних расхода (поменутих 1,7 млрд евра). Експлозиван раст капиталних расхода уследио је као нето ефекат више крупних промена чему смо посветили Поглавље 4.3. Угрубо, скоро читав поменути прираст јавних инвестиција могу да објасне два чиниоца: први је снажан раст улагања у оквиру међународне изложбе ЕКСПО 2027 са пратећом инфраструктуром у виду Националног стадиона и пруге од Земуна до стадиона (прираст од готово 370 млн евра), а други су већа издвајања у оквиру сектора одбране (плаћање прве рате за набавку борбених летелица „Рафал“ које ће са новим расходима за припрему увођења обавезног војног рока коштати скоро 450 млн евра). Преостала половина увећаних расхода разливена је на више ставки у оквиру текуће потрошње, међу којима издвајамо: веће субвенције (скок од 260 млн евра), повећање социјалних трансфера и социјалне заштита (раст 220 млн евра), скок издатака за запослене (140 млн евра), робу и услуге (130 млн евра), трансфере фондовима социјалног осигурања (90 млн евра).

**Укупан ниво републичке потрошње у предложеном Ребалансу опрезно је одмерен и не видимо непосредни ризик да буде пробијен.** У измењени фискални оквир за 2024. годину укључени су трошкови постојећих али и неких нових политика, а наше анализе показују да је укупан лимит за трошење постављен чак и нешто шире него што трендови показују да би могло да се изврши. Другим речима, на расходима је остављена одређена резерва за трошење која би, у изостанку непредвиђених околности, могла да остане неутрошена. Још један важан предуслов да се „уштеде“ остваре је да се до краја године не доносе нове политике и мере у односу на оно што је већ представљено у предложеном Ребалансу. С тим у вези, наше рачунице на основу јавно доступних информација показују да би укупни расходи Републике могли да буду 0,3-0,4% БДП-а

<sup>19</sup> Посматрамо промене расхода и издатака буџета Републике исказаних по економској класификацији, на начин на који се они дезагрегирају у табели из члана 1. Закона о буџету (11 ставки текућих расхода, капиталне издатке, нето позајмице и активирани гаранције). Податак би била још већа ако бисмо додатно продубили ниво агрегације.

мањи од Ребалансом предвиђених, под претпоставком неизмењених околности. Иако видимо неколико позиција на којима би расходи могли да буду већи од планираних (капиталне субвенције за одржавање путева, расходи за социјално осигурање и заштиту, трансфери ЈЛС), идентификовали смо читав низ ставки на којима би републичка потрошња могла да буде мања од планиране (превасходно на трансферима ООСО, с тим да одређену резерву за трошење видимо и на ставкама попут активираних гаранција, камата, расхода за запослене, роби и услугама, а могуће је да неке јавне инвестиције неће бити извршене у складу са новим планом).

**Позитивна страна предложеног Ребаланса је то што два највећа расхода опште државе – плате у државном сектору и пензије – остају у границама посебних фискалних правила.** Већ је било речи о томе да ће општа фискална правила која прописују максимални ниво дефицита за задати ниво јавног дуга бити суспендована у наредне четири године. С друге стране, посебна фискална правила – која прописују максимални ниво расхода за зараде у државном сектору и пензије – остају на снази. Наше анализе показују да би, након свих промена које доноси Ребаланс републичког буџета заједно са изменама у финансијским плановима фондова ООСО, у 2024. могло да се очекује да фонд плата нарасте на 10,2% БДП, а да издаци за пензије буду 10,4% БДП-а. Имајући у виду да је законом прописани максимум у оквиру којег би требало да се креће фонд зарада у државном сектору 10,4% БДП-а, закључујемо да ови расходи остају у складу са прописаним посебним фискалним правилом. С друге стране, судећи по информацијама из ребаланса, Влада ће се овога пута суздржати од новог ванредног повећања пензија мимо законом гарантоване формуле за индексацију, па закључујемо да и у случају укупних издатака за пензије неће бити прекршено фискално правило.

**Део измењених политика заслужује детаљније образложење, што се односи не само на ставке код којих Ребаланс доноси повећање расхода, већ и на пројекте који се смањују (касне).** Ребалансом предвиђена средства за инвестиције у оквиру програмске активности „Реализација пројеката железничке инфраструктуре“ на размену МГСИ, која подразумева извођење радова и испоруку материјала и опреме на деоници пруге Стара Пазова-Нови Сад, једанаест пута су мања од износа из оригиналног буџета – пад са 5,6 млрд динара на 0,5 млрд динара у Ребалансу, без пратећег образложења. Републичке инвестиције у луке (изградња нове луке у Београду, заједно са проширењем капацитета луке Сремска Митровица, Богојево и Прахово), сада већ по правилу, такође ребалансом трпе изражену редукацију планираних средстава – смањење са 3,3 млрд динара на 1 млрд динара. Идентификовали смо још неколико пројеката из осетљивих области који касне, за шта Влада у Образложењу ребаланса није пружила ваљане аргументе: смањења са 3 на 1 млрд динара за пројекат сакупљања и пречишћавања отпадних вода Централног канализационог система Града Београда, пад инвестиција у оквиру ИПА 2018 програма у области животне средине са 2,9 на 1,7 млрд динара и др. С друге стране, у буџет истовремено улазе неки нови, првобитно непланирани расходи који заслужују да буду детаљније објашњени. У том светлу, Влада би требало да објасни средства у Ребалансу од 1,7 млрд динара на набавци финансијске имовине за пројекат изградње термоелектране Костолац Б, као и у којој мери (и које тачно активности) држава планира да финансира у оквиру осталих великих инвестиционих пројеката ЕПС-а имајући у виду да је ребалансом отворена позиција за исплате на име изградње само-балансираних соларних електрана (пројекат је у раној фази, премда су прелиминарне процене да би укупна вредност целе инвестиције требало да износи 1,4-1,5 млрд евра).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Изградњу само-балансираних соларних електрана класификујемо као ЕПС-ов пројекат зато што је предвиђено да се објекти, након развијања и изградње, предају у власништво ЕПС-а по систему „кључ у руке“. Извор: Полазне основе плана развоја енергетске инфраструктуре до 2028. са пројекцијама до 2030. године.

Даље, не треба занемарити и чињеницу да крајња намена средстава у оквиру нето буџетских позајмица и даље остаје највећим делом необјашњена (ребалансом су ови расходи смањени са 45 млрд из оригиналног буџета на скоро 19 млрд динара, што је и даље осетно изнад уобичајеног преткризног нивоа од око 5 млрд динара). Слично, додатно би требало расветлити инвестиционе расходе реда величине 20 млрд динара – по конкретним пројектима, налик на добру праксу коју је успоставило МГСИ – које држава реализује са раздела Министарства за јавна улагања у областима као што су здравство, социјална заштита, спорт, образовање и др.

#### 4.2. Детаљнија анализа расхода

Предвиђено је да републички јавни расходи порасту за 198,5 млрд динара (1,7 млрд евра) у односу на план из буџета. Предложеним ребалансом за 2024. расходи Републике повећавају се на 2.436,3 млрд динара, што је за скоро 199 млрд (готово 1,7 млрд евра) веће у односу на износ из Закона о буџету. Готово све расходне ставке расту у односу на првобитни фискални оквир, уз изузетак издвајања за активирани гаранције и нето буџетске позајмице. Имајући у виду да је, осим снажног повећања обима расхода, извршена и поприлично велика измена у њиховој структури, те промене смо – са ефектима и највероватнијим узроцима – сажето приказали у Табели 3. Након тога ћемо се, са нешто више детаља, осврнути на материјално најиздашније промене расхода.

**Табела 3. Детаљно промене расхода по категоријама са образложењем одступања, у млрд РСД**

	Буџет 2024	Ребаланс 2024	Разлика	Кратак коментар
<b>Укупни расходи и издаци</b>	<b>2.237,9</b>	<b>2.436,3</b>	<b>198,5</b>	
1. Текући расходи	1.696,1	1.814,5	118,4	
Расходи за запослене	475,6	491,8	16,2	Повећање плата делу запослених у просвети, веће јубиларне награде, благи раст броја запослених и др.
Роба и услуге	210,0	225,3	15,3	Гориво и храна за МУП и Одбрану, одржавање војне опреме ратног ваздухопловства и др.
Камате	183,6	185,1	1,5	
Субвенције	184,6	214,5	29,9	
Наука	3,6	3,6	0,0	
Рударство и енергетика	9,1	20,8	11,7	Нови програм замене старих електричних бројила и измештање трансформатора
Животна средина	4,4	4,7	0,4	
Ваздушни саобраћај	0,6	0,6	0,0	
Привреда	26,4	27,0	0,6	
Пољопривреда	88,1	105,7	17,6	Повећање директних подстицаја
Железнички саобраћај	24,6	24,0	-0,6	
Друмски саобраћај	19,8	19,4	-0,3	
Туризам	1,3	2,0	0,6	
Култура	2,3	2,3	0,0	
Остале субвенције	4,4	4,3	-0,1	
Дотације страним владама	0,0	6,1	6,1	Велики део отпада на дотације које су ванредно исплаћене преко Генералног секретаријата Владе
Дотације међун. организ.	9,9	10,3	0,4	
Трансфери осталим нив.	108,0	115,0	7,0	Раст наменских и дискреционих ненаменских трансфера ЈЛС, раст

				трансфера за запослене у образовању на нивоу АПВ
Трансфери ООСО	314,5	324,9	10,4	
ПИО	237,9	228,1	-9,8	Боља наплата доприноса услед позитивних трендова на тржишту рада
НСЗ	3,6	3,2	-0,4	
РФЗО	64,6	84,6	20,0	Нето ефекат бољих доприноса и раста расхода за набавку лекова и медицинских средстава, повећање броја запослених, већи трошкови исхране болесника и енергената, већи број операција и др.
СОВО	0,4	0,3	-0,1	
Остало	8,0	8,6	0,6	
Остале дотације и трансф.	3,3	5,0	1,7	
Соц. осигурање и соц. зашт.	156,7	183,1	26,4	
Дечија заштита	92,8	113,7	20,9	Одлука уставног суда о промени обрачуна накнада за породилско, исправљање грешке у оригиналном буџету
Борачко-инвалидска з	19,1	21,7	2,6	
Социјална заштита	36,3	38,0	1,7	
Транзициони фонд	0,2	0,0	-0,1	
Ученички стандард	1,0	1,0	0,0	
Студентски стандард	1,5	1,4	-0,1	
Стипендије за младе т	1,0	1,1	0,1	
Спортске стипендије	1,6	2,7	1,0	
Избегла и расељена л	0,7	0,5	-0,2	
Остала социјална зашт.	2,7	3,1	0,4	
Остали текући расходи	49,9	58,3	8,4	Дотације невладиним организацијама (спортски савези, верске организације, спортска такмичења...)
2. Капитални расходи	467,5	569,9	102,4	"Рафали", ЕКСПО 2027 са пратећом и др.
3. Активирани гаранције	29,5	28,5	-1,0	
4. Нето буџетске позајмице	44,8	18,6	-26,2	Мања потреба за дотирањем јавних енергетских предузећа

Извор: Септембарски ребаланс 2024. и Закон о буџету за 2024. годину

**Буџетска издвајања за запослене расту највећим делом услед раста плата у појединим сегментима државног сектора.** Од 1. јануара 2024. године плате у државном сектору повећане су за 10%, а истовремено је укупна издвајања за запослене која се прате у оквиру система извршења буџета Републике повећало то што су у редовно праћење и извештавање укључене плате које средње школе финансирају из сопствених прихода – што раније није био случај. Ове промене буџет за 2024. адекватно је уважио, поставивши лимит за укупна издвајања за запослене на нивоу од 475,6 млрд динара. Ипак, од почетка године, извршење ових расхода систематски је веће него што је оригиналним планом било предвиђено, у складу са чим се предложеним Ребалансом укупна издвајања за запослене повећавају у односу на првобитни ниво. Новим планом предвиђено је да фонд плата Републике на крају 2024. буде за нешто преко 16 млрд (3,4%) изнад оригинално буџетираног износа, што можемо објаснити утицајем неколико чинилаца који, највећим делом из објективних разлога, нису могли да буду узети у обзир приликом израде Закона о буџету. *Прво*, од 1. јануара увећани су коефицијенти за наставнике са разредним старешинством, заједно са коефицијентима запослених у просвети са звањем педагошки саветник, самостални педагошки саветник и др. *Друго*, такође од 1. јануара ове године



ступила је на снагу нова методологија за обрачун јубиларних награда, што је увећало права запослених по овом основу. *Треће*, број запослених благо је порастао (према прелиминарним анализама за преко 1.200 људи), што је такође утицало на већу него првобитно пројектовану реализацију издвајања за запослене. *Четврто*, учувамо и поједине факторе који су привремено повећали фонд плата – нпр. током 2024. било је неколико ситуација повећаног безбедносног ризика услед чега су у систему унутрашње безбедности и одбране ванредно били ангажовани већи ресурси него што је то уобичајено. Наше анализе, пак, показују да је ребалансом предвиђени лимит за трошење са ове позиције постављен нешто шире него што могу да објасне претходно побројани чиниоци, услед чега бисмо – под претпоставком да се Влада суздржи од нових давања за запослене која нису предвиђена тренутно важећим актима – очекивали и одређене уштеде (реда величине неколико милијарди динара).

**Маса плата на нивоу опште државе остаје у границама (посебног) фискалног правила, премда систем зарада и запошљавања у јавном сектору још увек оптерећују стари проблеми – висока компресија плата и мањак радника на важним позицијама.** Добро је што ће посебно фискално правило за фонд плата чак и након Ребалансом формализованих повећања плата и броја запослених бити испуњено. Наиме, наше анализе на основу доступних података показују да би укупан фонд плата на нивоу опште државе у 2024, након укључивања нових мера и корекција, требало да порасте на 10,2% БДП-а, што је и даље испод законом дозвољених 10,4% БДП-а. С друге стране, не треба губити из вида крупне системске слабости које годинама оптерећују функционисање државног система – то су неуређен систем зарада (изражена компресија плата) и неадекватан систем управљања бројем и структуром запослених (мањак наставног особља, инспектора на свим нивоима, недовољно људи ангажованих на пословима заштите животне средине и др). То су изазови које ће Влада, након бројних неуспелих покушаја, без даљих одлагања морати да адресира, тим пре што се приводи крају комплетирање новог регистра запослених и њихових примања (ИСКРА) – који може да послужи као добра квалитативна и квантитативна основа за праве реформске кораке.

**Трансфери фондовима обавезног социјалног осигурања расту, што је највећим делом изазвано осетним повећањем дотација за јавно здравство.** Трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања (ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО) још једна су расходна ставка на којој ребаланс формализује веће трошкове у односу на првобитни план. Наиме, ребалансом се предвиђа да трансфери ООСО порасту за нешто више од 10 млрд динара (3,3%) у односу на ниво из Закона о буџету, чиме би на крају 2024. требало да се повећају на готово 325 млрд динара. Прираст буџетских дотација фондовима ООСО догађа се упркос томе што од почетка године, услед повољних трендова на тржишту рада о којима је већ било речи у Поглављу 3, наплата изворних прихода ових тела (доприноса за обавезно социјално осигурање) осетно надмашује план, што на први поглед можда изненађује. Разлог је то што, истовремено, укупни расходи фондова ОСО расту – у маси чак и снажније него њихови изворни приходи, па ће разлика морати да се надомести дотацијама из републичког буџета. Веће ослањање ООСО на буџетске трансфере, у основи, потиче од РФЗО (за око 20 млрд динара), док ПИО, НСЗ и СОВО имају мању него првобитно пројектовану потребу да се дотирају из републичког буџета (сумарно мањи буџетски трансфери за око 10 млрд динара).

- **Буџетски трансфери РФЗО** расту за око 20 млрд динара (са 65 млрд на 85 млрд динара), што је изазвано планираним интензивирањем активности јавног здравственог система. Додатна буџетска средства обезбеђују се *за набавку лекова и медицинских средстава* (скоро 11 млрд динара) са циљем проширивања права осигураника на лечење иновативним лековима (стављање

нових лекова на Листу и проширивање индикација за лекове који се већ налазе на Листи), али и због раста броја осигураника који испуњавају услове за примену иновативних лекова на терет РФЗО, као и раста броја хируршких операција. Даље, додатна средства (скоро 5 млрд динара) намењена су за покриће *већих него очекиваних трошкова енергената, материјала, исхране болесника и трошкова одржавања хигијене и обезбеђења*. Такође, расту и издвајања за запослене (6,5 млрд динара), делом услед повећаног радног ангажовања постојећег броја запослених а делом и због додатног ангажовања људских ресурса у систему јавног здравства. Прираст планираних трошкова здравствене заштите кореспондира са скорашњим најавама званичника да ће се интензивирати рад на смањењу листа чекања, премда се и у досадашњим фискалним трендовима видела нешто бржа него уобичајена реализација расхода у оквиру система јавног здравства.

- **Трансфери ПИО фонду** падају за скоро 10 млрд динара, што је резултат две супротстављене (фискалне) тенденције. С једне стране, приходи од доприноса за пензијско и инвалидско осигурање расту за преко 17 млрд динара; с друге стране, повећани су истовремено и планирани расходи овог тела – издвајања за пензије расту за нешто преко 4 млрд динара (услед прираста броја корисника пензија који није био предвиђен оригиналним планом), док расту и расходи за негу и помоћ и телесно оштећење (за преко 3 млрд динара).

**Буџетски оквир за трансфере ООСО оцењујемо благо конзервативним, па би у условима стабилних привредних и здравствених кретања до краја године реализација могла да буде мања од ребалансом предвиђене.** Из техничког угла, износ буџетских трансфера фондовима ОСО коректно је пројектован, узевши у обзир досадашњу реализацију (у складу са актуелним политикама), али и сагледиве ефекте нових мера које ће тек ступити на снагу. Наше анализе показују да нема већих ризика да планирани ниво из ребаланса буде пробијен до краја године, под условом да се држава суздржи од нових *ad hoc* мера и да не дође до неког новог екстерног шока који би захтевао ванредне буџетске дотације организацијама ОСО. Штавише, има изгледа да би извршени ниво трансфера на крају године могао да буде мањи од ребалансом предвиђеног, процењујемо за око 20 млрд динара. Прво, приходи од доприноса (изворни приходи ООСО) конзервативно су пројектовани у финансијским плановима фондова, па наше анализе показују да би наплата могла да буде за око 15 млрд већа него што је предвиђено у новом фискалном оквиру. У том износу, уколико се наша предвиђања остваре, могли би да буду мањи трансфери Републике организацијама ОСО у односу на планиране. Друго, могуће је да део политика не буде реализован у пројектованом обиму, преваходно у домену новог, нестандартно великог, ангажовања ресурса у јавном здравству са циљем смањења листе чекања и др, али и у области активне политике запошљавања коју спроводи НСЗ. Потенцијалне „уштеде“ по том основу, процењујемо, могле би да буду реда величине 5 млрд динара, можда чак и нешто веће.

**Номинално повећање јавног дуга и погоршање услова по којима се Србија задужује довели су снажног раста расхода за камате у протекле две године.** Буџетски издаци за камате порасли су са око 105 млрд динара у 2022. на планираних око 185 млрд динара у овој години, што представља повећање за 80 млрд динара (680 млн евра) за само две године. До овако снажног повећања трошкова за камате за кратко време дошло је због прилично великог пораста јавног дуга у номиналном износу (за око 4,5 млрд евра у односу на крај 2022. године), али и значајног погоршања услова по којим се држава задужује. Услед глобалног раста каматних стопа цена задуживања Србије на међународном финансијском тржишту вишеструко је порасла у претходних неколико година. Примера ради, у периоду 2019-2021. емитоване су еврообвезнице укупне

вредности од око 7,3 млрд евра по просечној каматној стопи испод 2%, док је просечна цена задуживања од 2023. до данас скочила на близу 6%. Имајући у виду чињеницу да је приближно четвртина јавног дуга Србије уговорена по варијабилним каматним стопама, од чега је близу 19% везано за Еурибор који је у међувремену порастао за преко 4 процентна поена, каматне стопе на ове кредите су се вишеструко повећале у року од свега годину дана. На крају, Влада је од 2023. године почела појачано да се ослања на задуживање по тржишним условима за финансирање појединих инфраструктурних пројеката, што је по правилу осетно скупље у односу на задуживање код међународних финансијских институција или билатералне кредитне аранжмане.<sup>21</sup> Поред продаје обвезница на домаћем финансијском тржишту у вредности од 150 млрд динара по каматној стопи од 7% за финансирање пројекта ЕКСПО 2027, постоји читав низ инфраструктурних пројеката за које су финансијска средства обезбеђена из кредита пословних банака (укупно око 1,6 млрд евра) по прилично високим каматним стопама које тренутно износе 8-9%.<sup>22</sup>

**Ребаланс предвиђа благо повећање планираних трошкова за камате у односу на првобитни буџет, али би њихово крајње извршење могло да буде мање од новог плана.** Законом о буџету за 2024. годину расходи за камате били су планирани у износу од 183,6 млрд динара, а ребалансом се овај план сада увећава за око 1,5 млрд динара – на 185,1 млрд динара. Проширење буџетског оквира за плаћање камата је по свему судећи последица новог задуживања државе у периоду након усвајања иницијалног буџета, будући да се од јуна бележе повољнија кретања каматних стопа.<sup>23</sup> Појединачно највећу нову обавезу представља емисија еврообвезница из јуна, којом се држава задужила за износ од близу 1,4 млрд евра по каматној стопи од 4,75%. Камата на ове еврообвезнице плаћа се два пута годишње, а први износ од 3,8 млрд динара доспева на наплату већ у децембру – што можда није било предвиђено у првобитном буџету. Имајући у виду то да је до половине септембра извршено око 65% ревидираног буџетског плана за камате, као и очекивана кретања до краја године, оцењујемо да је ребалансом предвиђен износ за плаћање камата донекле конзервативан. Наиме, сматрамо да постоји реална могућност да крајње извршење на овој буџетској ставци буде мање од новог плана за неколико милијарди динара.

**Ребалансом се повећавају субвенције за 30 млрд динара, што се готово у потпуности односи на увећање субвенција за пољопривреду и енергетику.** Законом о буџету за 2024. годину планирани су издаци за субвенције од око 185 млрд динара, а тај износ је у Предлогу ребаланса увећан 16%, на непуних 215 млрд динара. Прираст од око 30 млрд динара своди се на две ставке у оквиру ове расходне категорије – *субвенције за пољопривреду* (раст од око 18 млрд динара) и *субвенције за енергетику* (12 млрд динара). Планирани подстицаји за пољопривреду расту примарно као резултат увећаних директних плаћања за пољопривреду, која се односе на давања по хектару, премију за млеко и слично. На субвенцијама за енергетику појављује се нов програм непланиран буџетом за 2024, а који подразумева финансирање замене бројила за електричну енергију у домаћинствима. На основу досадашњег извршења пољопривредних субвенција у 2024,

<sup>21</sup> Видети Поглавље 4 у оквиру извештаја Фискалног савета: Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења, јун 2024. године.

<sup>22</sup> Реч је о пројекту изградње Националног стадиона, као и неколико пројеката у области путне инфраструктуре: Рума – Шабац – Лозница, Дунавски коридор (Пожаревац – Голубац) и Обилазница око Крагујевца.

<sup>23</sup> Европска централна банка и Народна банка Србије су од јуна отпочеле релаксацију својих монетарних политика, што је већ почело да се одражава повољно на кретање основних каматних стопа (Еурибор и Белибор), а самим тим и на трошкове сервисирања обавеза државе које су уговорене по варијабилним каматним стопама.

процењујемо да постоји могућност да увећани план за ове издатке не буде у потпуности извршен, те да је могуће подбацавање у износу 5-10 млрд динара. С друге стране, на субвенцијама за путарска предузећа могуће је да до краја године дође до пробијања плана представљеног у Предлогу ребаланса, такође у износу 5-10 млрд динара. Имајући то у виду, укупне субвенције би могле бити извршене у складу са лимитом који поставља предложени ребаланс, премда уз могућа одступања у структури. Када је реч о преосталим блоковима субвенција (железнице, стране инвестиције и др), на њима се уочавају мање промене (испод 1 млрд динара), које се највећим делом међусобно потиру, а уједно одговарају нашим очекивањима.

**Поред повећања нивоа пољопривредних субвенција, ребаланс доноси и одређене промене у њиховој структури – које су углавном остале неразјашњене.** У Предлогу ребаланса субвенције за пољопривреду повећане су са 88 млрд на 106 млрд динара. Овај скок представља нето ефекат снажног раста на *директним плаћањима* (за биљну производњу, премије за млеко, давања по грлу итд.) у износу од 21 млрд динара и пада на *мерама руралног развоја* (подстицаји за инвестиције, регрес за осигурање и др.) у износу од 3,5 млрд динара. Овим изменама су *директна плаћања* увећана за скоро једну трећину (са 550 млн на преко 700 млн евра). Упркос томе што је реч о замашном порасту, Предлог ребаланса не нуди увид у то које конкретне мере ће се финансирати овим додатним средствима. Тек посредним путем, преко *Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди*, могуће је реконструисати један мањи део овог увећања, који се односи на раст издвајања за премије за млеко (за 3 млрд динара) и основне подстицаје у биљној производњи (за 2 млрд динара),<sup>24</sup> али највећи део (око 75%) и даље остаје неразјашњен. Када је реч о *мерама руралног развоја*, поменути пад од око 3,5 млрд динара у ребалансу уважене су последње измене *Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди*. Тим изменама смањени су подстицаји за набавку машина и опреме за примарну биљну и сточарску производњу (за око 2 млрд динара) и регреса за премију осигурања за пољопривреднике (за 1 млрд динара). С обзиром на то да су мере руралног развоја економски најоправданији видови подстицаја (улагања и заштита од ризика), остаје нејасно зашто је Влада одлучила да резове прави управо ту, тим пре што овај програм трпи већ друго смањење у мање од годину дана. Расходи за овај програм су иницијалним буџетом за 2024. преполовљени са 15 млрд динара (буџет за 2023. годину) на око 8 млрд динара, а Фискални савет је још приликом оцене ток закона указао да је то погрешан правац у пољопривредној политици.<sup>25</sup> Међутим, Влада је одлучила да настави у том (погрешном) смеру и додатно среже овај програм на свега 4,6 млрд динара, односно мање од једне трећине апропријације из претходне године.

**Повећање субвенција у пољопривреди је веће од очекиваног, што би требало разјаснити.** Анализе расхода за субвенције које је Фискални савет спровео приликом оцене буџета за 2024. указивале су на готово извесно пробијање плана пољопривредних субвенција. Главни узрок за то била су преуско буџетирана директна плаћања. Тај првобитни план директних плаћања оценили смо као исувише тесан јер је донео умањење апропријације овог програма у односу 2023. и поред тога што је било извесно повећање броја корисника за давања по хектару (због подизања горње границе за величину газдинства које се квалификује за субвенције са 20 на 100 хектара). Зато смо у Оцени буџета за 2024. скренули пажњу да је на овим субвенцијама могуће пробијање,

<sup>24</sup> По свему судећи, реч је о повећању броја корисника јер су износи помоћи за ова два типа подстицаја остала на истом нивоу као у иницијалној Уредби донетој почетком године, тј. премија за млеко је задржана на 19 динара по литру, док су основни подстицаји за биљну производњу остали на 18.000 динара по хектару.

<sup>25</sup> Видети извештај „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2024. годину“ из октобра 2024. године.

које смо проценили на око 7 млрд динара. Такође, и извршење пољопривредног буџета у првој половини године ишло је начелно у прилог овој оцени. Предложени ребаланс, међутим, доноси повећање субвенција за пољопривреду за 18 млрд динара, што је приметно веће од очекивања. Због тога није јасно да ли Влада планира неке нове програме или расходе на овој позицији до краја године, или је нови буџетски оквир постављен прешироко. Уколико су у питању нови расходи за пољопривреду, онда би их требало детаљно образложи.

**Субвенције у области енергетике су Предлогом ребаланса порасле са нешто преко 9 млрд на готово 21 млрд динара.** Осетан скок ових субвенција резултат је укључења новог програма у буџет под називом „Мере за ублажавање последица енергетске кризе“ у износу од око 12 млрд динара. Према образложењу које је Влада доставила уз Предлог ребаланса, ова средства ће бар једним делом бити утрошена на измештање мерних места и замену бројила за потрошњу електричне енергије. Међутим, остаје непознато да ли ће се са ове позиција финансирати и неке друге мере. Када је реч о преосталим програмима у оквиру субвенција за енергетику, њихове апропријације су углавном претрпеле мање измене, као што се догодило код Енергетски угроженог купца (умањена за око 400 млн динара) или су остале непромењене у односу на иницијални буџет за 2024. годину, што је случај са субвенцијама за ЈП Ресавицу (задржане на износу од 5,5 млрд динара).

**Субвенције за путарска предузећа остају на нивоу из буџета за 2024, а знатно испод извршења ранијих година, због чега је готово извесно да ће овде доћи до пробијања плана.** Предлог ребаланса задржао је субвенције за путарска предузећа (ЈП Путеви Србије и Коридори Србије) на око 19 млрд динара, тј. на готово идентичном нивоу као у буџету за 2024. годину. Још уочи доношења тог буџета указали смо на чињеницу да је планирани износ далеко мањи од извршења ових расхода из ранијих година (које је износило барем 30 млрд динара), а Влада није образложила свој план.<sup>26</sup> С обзиром на ту чињеницу, могло се очекивати да ће у ребалансу ови издаци бити кориговани навише – у претходним годинама су буџетски планови по правилу потцењивали расходе за субвенције за путарска предузећа, што се затим ребалансима исправљало. Међутим, овог пута до такве корекције није дошло, при чему је поново изостало образложење због чега би ове субвенције толико одступиле од досадашње путање. Имајући у виду све наведено, видимо могућност да ови издаци пребаце план за око 5-10 млрд динара.

**Расходи за социјалну заштиту увећани су ребалансом за 26 млрд динара као резултат промене обрачуна породилског одсуства и корекције грешке у изради буџета.** Предлогом ребаланса расходи за социјалну заштиту повећани су на 183 млрд динара, што представља значајан скок у односу на буџет за 2024, којим су ови издаци били планирани на нивоу од око 157 млрд динара. Премашивање лимита зацртаног буџетом било је могуће предвидети још уочи усвајања буџета за 2024. годину. Наиме, Фискални савет је у Оцени тог акта указао да план расхода за социјалну заштиту није адекватно уважио дугорочне ефекте раније усвојених мера (повећан родитељски додатак за треће и четврто дете), као ни ефекте редовне индексације различитих програма социјалне заштите (попут родитељског додатка, новчане социјалне помоћи итд.) – који би у збиру довели до пробијања буџетског плана за око 10 млрд динара. Планом ребаланса ова грешка је исправљена и поменути трошкови узети у обзир. Поред тога, Уставни суд је у фебруару 2024. донео одлуку о другачијем тумачењу обрачуна накнаде за породилско одсуство у односу на оно које је дотад примењивано, а које је повољније

---

<sup>26</sup> Видети извештај „Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2024. годину“ из октобра 2024. године.

по кориснице ове накнаде. Последично, држави је наложено да обештети кориснице које су ову накнаду примиле од априла 2019. до јануара 2024. године, што је додатни разлог за увећање расхода за социјалну заштиту у ребалансу у односу на буџетски план.

**У скупштинску процедуру ушао је нови закон којим се повећава родитељски додатак, што предложени ребаланс није узео у обзир.** Народној скупштини Влада је недавно поднела Предлог измена Закона о финансијској подршци породица с децом који најављује увећање родитељског додатка за родитеље све деце рођене од 1. јануара 2024. године. Закон предлаже увећање једнократне исплате за прво дете (са 380.162 на 500.000 динара), као и месечне рате за друго (са 14.051 на 25.000 динара), треће (16.861 на 19.000 динара) и четврто дете (25.292 на 26.500 динара).<sup>27</sup> Најаве овог закона могле су се чути од државних званичника још почетком ове године, међутим тек сада га је Влада званично предложила Народној скупштини. С друге стране, план ребаланса није ни на који начин уважио то да расходи за социјалну заштиту могу врло лако да буду већи због овог предлога закона. Другим речима, план ребаланса не оставља средства на позицији социјалних расхода којима би се финансирала увећан родитељски додатак. Уколико се усвоје измене Закона о финансијској подршци породица с децом, што је очекивано, план расхода за социјалну заштиту до краја године биће пробијен. Процењујемо да ће увећани родитељски додатак захтевати додатних око 5 млрд динара, и то је износ у којем се може очекивати пребацивање плана социјалних расхода у 2024. години. Поставља се питање зашто ребаланс није уважио нове мере социјалне политике, тим пре што су оне биле најављиване месецима уназад, што је спроведена јавна расправа поводом Предлога измена Закона и урађена процена њихових ефеката на буџет.

**Није први пут да важне мере социјалне политике нису усклађене с фискалним плановима – што је лоше.** Свега дан након усвајања буџета за 2022, крајем 2021. године, државни званичници најавили су да ће се од 2022. увећати родитељски додатак, а пет дана касније Скупштина је усвојила и измене Закона о финансијској подршци породица с децом које су формализовале ову најаву. Буџет за 2022, међутим, није планирао новац за ово увећање. Из тог разлога су током 2022. зафалила средства за исплату родитељског додатка, па је било потребно да се за финансирање искористи буџетска резерва. Слична неусклађеност уочава се и сада са Предлогом ребаланса и Предлогом измена Закона о финансијској подршци породица с децом, који су ушли у Скупштину истог дана. Стиче се утисак да се није радило плански, координисано, иако је предлагач оба закона Влада Републике Србије. Поред тога, током 2022. и 2023. године у више наврата је било једнократних исплата различитим категоријама становништва (младима узраста 16-29 година, средњошколцима, пензионерима), које суштински представљају мере социјалне политике, али нису системске. Због свог великог значаја, неопходно је да систем социјалне заштите буде добро промишљен и поуздан, и да као такав добије одговарајуће финансирање, што би унапредило кредибилитет и таквих мера, и буџетског процеса.

**Ребаланс буџета Републике предвиђа благо смањење планираних трошкова за отплату активираних гаранција у односу на првобитни Закон о буџету.** Према подацима Управе за јавни дуг гарантовани дуг Републике Србије на крају јуна износио је близу 1,8 млрд евра. Највећи корисници државних гаранција тренутно су Србијагас са стањем гарантованог дуга од око 600 млн евра, затим ЕПС (око 550 млн евра), железничка предузећа (око 200 млн евра) и ЈП Путеви Србији (око 185 млн евра). Међутим, кад је реч о активираним гаранцијама, тј. кредитима чија је отплата пала на терет републичког буџета, највећи део буџетских средстава заправо одлази на враћање

---

<sup>27</sup> Родитељски додатак за друго дете исплаћује се у 24 једнаке месечне рате, док се додатак за треће и четврту исплаћују у 120 месечних рата.

гарантованих дугова Србијагаса и железничких предузећа (Железнице Србије, Инфраструктура Железнице Србије, Србија Карго и Србија Воз). Првобитним буџетом за 2024. годину било је предвиђено 29,5 млрд динара за ове трошкове, док план из ребаланса предвиђа њихово смањење на 28,5 млрд динара. На основу досадашњег извршења ових расхода и очекиваних плаћања до краја године процењујемо да би трошкови по основу активираних гаранција у 2024. години могли да износе око 27 млрд динара. Другим речима, на овој буџетској ставци највероватније постоји простор за уштеде реда величине 1-2 млрд динара.

**Трансфери другим нивоима власти увећани су за око 7 млрд динара у односу на првобитни буџет.** Предлог ребаланса за 2024. предвиђа повећање трансфера осталим нивоима власти – локалним самоуправама и АПВ – са око 108 млрд на нешто мање од 115 млрд динара. Овај скок од око 7 млрд динара представља нето резултат већег броја промена на различитим буџетским позицијама, међу којима су неке увећане, док су друге бележиле пад. Међу растућим позицијама до највећег *прираста* долази на програмима за подршку локалним институцијама (административним, здравственим, образовним) на Косову и Метохији, који збирно износи око 2,6 млрд динара. Поред тога, повећање учувамо на дотацијама локалним самоуправама за набавку медицинске опреме од 1,6 млрд динара, издвајањима за плате просветних радника на територији АПВ за 1,5 млрд и нови трансфер граду Београду за наставак радова на изградњи нове аутобуске станице у износу од 1,2 млрд динара. Значајнији раст у оквиру ове расходне категорије бележи на још неколико позиција попут издвајања за финансирање „Радио-телевизије Војводине“ (400 млн), развој локалне инфраструктуре (400 млн) и санацију и затварање несанитарних депонија (300 млн). С друге стране, међу *опадајућим* позицијама као најзначајнија промена издваја се смањење трансфера граду Београду намењених за изградњу метроа за 2 млрд динара.

#### 4.3. Анализа јавних инвестиција у предлогу ребаланса буџета за 2024. годину

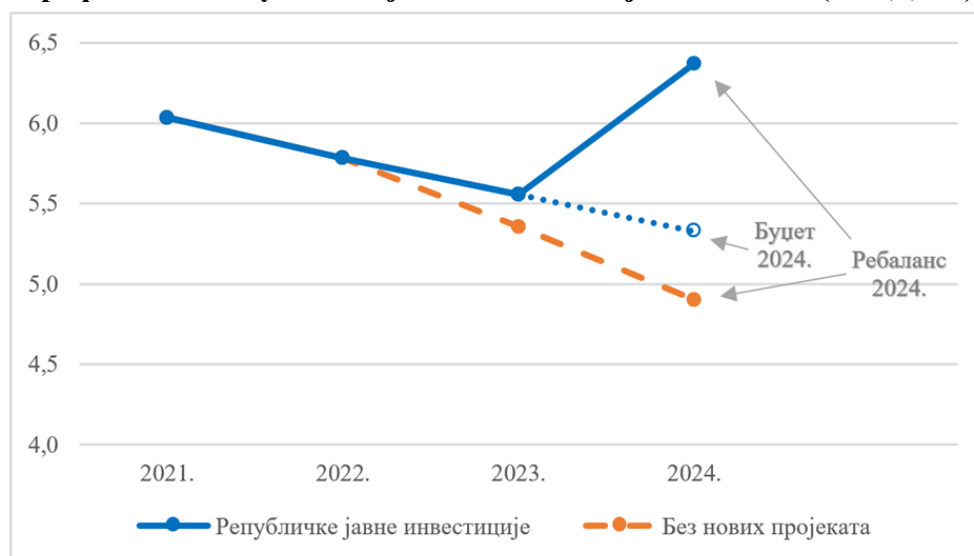
**Ребаланс предвиђа снажан раст јавних инвестиција из републичког буџета, постављајући их на ниво од око 570 млрд динара у 2024. години.** Иако се то није могло очекивати на бази оригиналног буџета за 2024, јавне инвестиције ће у овој години по свему судећи премашити њихов ниво из 2023. године. Наиме, буџета за 2023. годину било је предвиђено да ће ови расходи бити на нивоу од 5,6% БДП-а, мада је према нашим проценама на основу доступних података крајње извршење ових расхода вероватно било нешто ниже (око 5,4% БДП-а). У ребалансу овогодишњег буџета представљен је план инвестиција укупне вредности од близу 570 млрд динара, тј. 6,4% БДП. Ревидирани план капиталних расхода најављује рекордно велике јавне инвестиције које се финансирају из републичког буџета, будући да премашују њихове претходне максималне нивое из 2021. и 2022. године. Оцена структуре повећања капиталних расхода у предложеном ребалансу није једнозначна, али је у начело похвално то што очигледно постоји тежња да се очува висок ниво јавних инвестиција.

**Капитални расходи су ставка која бележи највећу промену у односу на изворни Закон о буџету, будући да је план повећан за 1,1% БДП-а.** Буџет за 2024. годину, усвојен у октобру прошле године, предвидео је да ће Република реализовати капиталне расходе у висини од око 470 млрд динара, односно 5,3% тадашње процене БДП-а. Ребаланс доноси значајно повећање републичких капиталних инвестиција, и то за преко 100 млрд динара, тј. за 1,1 процентних поена БДП-а, у односу на првобитни план из Закона о буџету. Овај скок дугује се, најпре, капиталним издацима усмереним у поједине релативно нове пројекте, мада и на другим ставкама капиталног буџета постоје одређене измене у апропријацијама, о чему више речи у наставку.

**Повећање плана инвестиција се, у највећој мери, може свести на пораст очекиваних издатака за неколицину „новијих“ пројеката.** Повећање капиталног буџета за 102 млрд динара скоро у потпуности се може приписати порасту издатака за четири пројекта: ЕКСПО 2027, Национални фудбалски стадион, пруга од Земун поља до Националног стадиона (који су били и у иницијалном плану за ову годину) и набавка војних авиона „Рафала“ (што је недавно уговорено). Ове четири ставке бележе пораст плана за 91 млрд динара кумулативно (ЕКСПО са 23 на 43 млрд, Стадион са 13 на 31 млрд, пруга Земун поље – Стадион са 4,3 на 8,8 млрд, а прва рата за „Рафале“ са 0 на 48,6 млрд динара), што готово читаво нето повећање укупних капиталних издатака могу да објасне ови пројекти.

**Уочава се да капитални расходи предвиђени за велики скуп од раније познатих пројеката и намена, заправо, константно опадају у последње три године.** Графикон 5 расветљава неколико битних налаза. Најпре, ребалансом буџета за 2024. се преокреће тренд благог пада капиталних расхода Републике, који траје од 2021, а оригиналним буџетом за 2024. је било предвиђено да се такав тренд настави. Ипак, ребаланс је довео до повећања јавних расхода републике на 6,4% БДП-а, а узрок томе су повећање планираних издатака за ЕКСПО и пратеће пројекте (Стадион и пругу до Стадиона), те уговарање набавке „Рафала“. Ове инвестиције, *прво*, одликује веома кратак период између тренутка када се сазнало да ће бити реализоване и почетка реализације, и *друго*, морају се извршити у временски ограниченом року. На неки начин, то их чини ванредним, додатним инвестицијама. Међутим, када су ови пројекти добили своје место у буџету (ЕКСПО и пратећа инфраструктура од 2023, а „Рафали“ 2024. године), они се нису надовезали на постојеће инвестиције, већ су утицали на прављење уштеда на појединим пројектима или одлагање њихове реализације, што се из буџетских података и са графикана може уочити. У таквој ситуацији, највећи терет је пао на изградњу саобраћајница, где инвестиције стагнирају у односу на БДП али бележе пад учешћа у укупној маси инвестиција Републике. Из истог разлога, ни неколико других области – а пре свега мислимо на образовање, здравство и заштиту животне средине – нису добиле раст инвестиција у неопходном обиму. Имајући у виду предстојећи период реализације расхода за ЕКСПО и опремање војске, није објективно очекивати да ће се у наредном периоду отворити већи буџетски простор за области које су дугорочно запостављене, попут образовања и заштите животне средине.

**Графикон 5. Републичке јавне инвестиције 2021–2024. (% БДП-а)**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из званичних докумената



Напомена: Подаци за 2021. и 2022. представљају извршење, подаци за 2023. представљају план из ребаланса буџета за ту годину, док су подаци за 2024. добијени на основу првобитног Закона о буџету и предлога Ребаланса. Под новим пројектима овде подразумевамо ЕКСПО са пратећим пројектима (Национални фудбалски стадион и пругу од Земун поља до Националног фудбалског стадиона) и набавку војних авиона „Рафала“

**Улагања у саобраћајну инфраструктуру у збиру опадају, премда постоје путни правци којима су ребалансом значајно повећана средства.** Средства намењена капиталним инвестицијама у области саобраћаја су и у оригиналном буџету и у ребалансу пројектована на нивоу од око 215 млрд динара (тј. 2,4% садашње процене БДП-а). Гледано по уделу у републичким капиталним расходима, инвестиције у саобраћају су срезане са 46% (колико су чиниле у оригиналном буџету) на 38%. По подобластима и конкретних крупним пројектима издвајају се следеће промене:

- *Улагања у друмску инфраструктуру* опадају, и то за 6 млрд (са 141 млрд у Буџету на 135 млрд динара у Ребалансу), што је нето резултат повећаних издвајања за једну и смањених издатака за другу групу путева. Најприметнија промена везана је за пут Рума–Шабац–Лозница, чија апропријација расте за скоро 10 млрд динара (са 14,7 на 24,4 млрд). Други највећи пораст бележе улагања у тунел између Карађорђевог улице и Дунавске падине у Београду (са 0,1 на 5,1 млрд динара). Расту и улагања у Фрушкогорски коридор за 2,5 млрд, деоницу Иверак–Лајковац за 2 млрд, као и за мост-обилазницу око Новог Сада за нешто више од 1 млрд динара. Са друге стране, смањена су иницијално предвиђена средства за ауто-пут Београд–Сарајево за 8 млрд (са 10,4 на 2,4 млрд), Моравски коридор за 8,5 млрд (са 47,2 на 38,7 млрд) и деоницу Прељина–Пожега за 5 млрд динара. Такође, мања средства су предвиђена и за Дунавску магистралу за 3 млрд динара, те је и 1 млрд мање намењена новом мосту преко Саве у Београду. Преостали, мањи пројекти бележе благи кумулативни пад планираних инвестиција.
- *Инвестиције у железничку инфраструктуру* су увећане за око 2 млрд динара (са 57 на 59 млрд). Предвиђена средства намењена прузи између Земун поља и Националног стадиона се дуплирају, што представља раст од 4,5 млрд динара (са 4,3 на 8,8 млрд), а у плану су и издаци за набавку пет електромоторних возила, који износе 2,3 млрд динара (а оригиналним буџетом нису ни били предвиђени). Осетан пад се уочава на ставци Реализација пројеката железничке инфраструктуре, за 5 млрд динара (са 5,6 на 0,5 млрд).
- *Инвестиције у водну инфраструктуру* опадају у односу на оригинални план, за 1,4 млрд динара (са 6,4 на 5 млрд). Иако је план улагања у адаптацију бродске преводнице у саставу ХЕПС „Ђердап 2“ удвостручен (скок са 1,7 на 3,5 млрд), изградња и реконструкција неколико лука и центра за обуку чланова посаде бродова су претрпеле значајан смањење апропријација (са 4 на 1 млрд динара у збиру), па су инвестиције у овој области смањене. Имајући у виду реализацију претходних година, могуће је да ни ових 5 млрд динара намењених речној инфраструктури неће бити реализовано 2024. године.
- *Инвестиције у београдски метро* благо расту, за 1 млрд динара (са 6,3 млрд на 7,4 млрд динара), али смањени су капитални трансфери Граду Београду за изградњу метроа (који се формално не сврставају у републичке инвестиције) за 2 млрд динара (са 5,3 на 3,3 млрд).
- *Инвестиције у ваздушну инфраструктуру* у ребалансу су заступљене са 2,6 млрд динара које се односе на изградњу и реконструкцију пратеће инфраструктуре на аеродрому „Константин Велики“ у Нишу. Овај пројекат није био предвиђен у оригиналном Закону о буџету.

**Јавне инвестиције у безбедносном сектору су скоро удвостручене, али ако искључимо набавку „Рафала“, преостали део капиталних расхода у овом сектору готово да се није променио.** Иницијални Закон о буџету је предвидео да ће инвестиције у сектору безбедности (војска и полиција) износити око 60 млрд динара, тј. 0,7% БДП-а. Предлог Ребаланса претпоставља да ће вредност ових капиталних расхода бити нешто већа од 110 млрд динара, односно 1,3% БДП-а. Прираст је превасходно резултат раније поменутих издатака за „Рафале“, који би требало да буду једнаки 48,6 млрд динара у овој години. Међу осталим пројектима у области одбране, приметно је издвајање око 2 млрд динара за унапређење објеката за служење војног рока. Тако висок ниво издатака за безбедност (1,3% БДП-а) није без преседана, јер су 2021. ове инвестиције достигле 1,4% БДП-а.

**Капитални расходи у областима образовања и здравства не мењају се знатно ребалансом.** Најзначајнија измена плана улагања у образовање односи се на увећање капиталних расхода у просвети које реализује Министарство за јавна улагања, док се инвестиције Министарства просвете у одређеној мери мењају у структури, али без значајнијих промена у нивоу. Укупне инвестиције које директно реализује Република у области образовања остају на нивоу од око 0,2% БДП-а. Слична ситуација је и са здравством – ребаланс није донео суштинске новитете у плану републичких инвестиција у здравству, које, такође, остају на 0,2% БДП-а, уз тек благу промену у њиховој структури.

**Инвестиције усмерене у заштиту животне средине, водоводну и комуналну инфраструктуру остају на приближно истом нивоу као у првобитном буџету.** Сума инвестиција усмерених у област заштите животне средине, комуналне и водоводне инфраструктуре није се значајније изменила у поређењу са Законом о буџету (и износи близу 30 млрд динара на републичком нивоу). Ипак, дошло је до великих промена у структури ових инвестиција, како по подобластима, тако и по појединачним пројектима. У наставку указујемо на најбитније промене:

- За *инвестиције са раздела Министарства заштите животне средине* у ребалансу је одређен нешто већи износ него у оригиналном плану (за 3 млрд динара). За то је заслужно повећање апропријација за пројекте у оквиру Зелене агенде – скок за 5,5 млрд динара (са 2,7 на 8,2 млрд) – што се махом односи на управљање отпадним водама у Лесковцу и унапређење инфраструктуре за заштиту животне средине. Са друге стране, инвестиције у три ИПА програма, према предлогу ребаланса, биће мање за 1,5 млрд (са 4,3 на 2,8 млрд). Вредно је поменути и да се две ставке (кумулативне вредности 1 млрд) које су биле у Закону о буџету нису уопште нашле у Ребалансу. Реч је о пројекту успостављања система за управљање отпадом у седам градова и општина у Војводини и пројекту набавке мобилних дробилица за грађевински отпад. Реализација ова два пројекта је, по свему судећи, али без детаљнијег образложења, искључена из буџетских планова.
- *Улагања у комуналну и канализациону инфраструктуру* у оквиру програма за реализацију инфраструктурних пројеката од посебног значаја за Републику Србију смањена су за 6 млрд динара у односу на првобитно планирани износ. Два пројекта са раздела МГСИ – изградња комуналне инфраструктуре и сакупљање и пречишћавање отпадних вода у Београду – бележе смањење капиталних расхода, први за 4 млрд (пад са 12,5 на 8,3 млрд), а други за 2 млрд динара (са 3 на 1 млрд). Укупне планиране инвестиције у овој области остале су на приближно истом нивоу као и иницијалном буџету, због тога што су истовремено повећана издвајања за сличне пројекте који су у надлежности МЗЖС.

- *Инвестиције у водоводну инфраструктуру* веће су за 3 млрд динара, што је последица удвостручења овогодишњих издвајања за пројекат водоснабдевања са раздела Министарства пољопривреде (скок са 3 на 6 млрд динара).

**Јавне инвестиције опште државе, које поред средстава Републике укључују капиталне расходе осталих ентитета (локал, фондови, итд) планирају се на нивоу од око 8% БДП-а у 2024. години.** Када се на капиталне расходе Републике додају инвестиције других нивоа власти – АП Војводине, градова и општина, фондова ООСО и путарских предузећа – долази се до укупних инвестиција опште државе. Према првобитном буџету, ове инвестиције су планиране на нивоу од 6,9% БДП-а, док се Ребалансом оне повећавају на око 8% БДП-а. Дакле, нето прираст планираних улагања опште државе од 0,9 п.п. у потпуности се приписује прирасту републичких инвестиција. Веома обиман капитални буџет опште државе од 8% БДП-а, уколико се реализује, представљао би највећи ниво јавних инвестиција гледајући дугогодишњи период уназад за који су доступни подаци. У поређењу са земљама ЦИЕ, које тренутно у просеку улажу око 4,5% БДП-а, то је значајно већи ниво јавних инвестиција. Упркос томе, план јавних инвестиција за 2024. чини се у највећој мери остваривим.