



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА
2025. ГОДИНУ**

22. новембар 2024. године

Садржај:

РЕЗИМЕ.....	3
1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2025. ГОДИНИ.....	7
2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2025. ГОДИНУ	11
2.1. ОЦЕНЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ У 2025. ГОДИНИ.....	11
2.2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2025. ГОДИНИ	18
3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2025. ГОДИНУ	27
4. АНАЛИЗА КАПИТАЛНИХ РАСХОДА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2025. ГОДИНУ	40
5. „ЗЕЛЕНИ БУЏЕТ“ И УЛАГАЊА У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У 2025. ГОДИНИ....	45

РЕЗИМЕ

Предложени буџет предвиђа повећање фискалног дефицита у 2025. на 3% БДП-а. Након што је Влада Србије током 2024. већ направила заокрет у вођењу фискалне политике – окрећући је ка већој експанзивности (повећање буџетског дефицита) – слична фискална политика планира се и у 2025. години. Предложеним буџетом предвиђено је да дефицит Републике у 2025. износи 3% БДП-а (око 2,7 млрд евра). То је повећање у односу на 2024, за коју је последњим Ребалансом планиран фискални дефицит од 2,7% БДП-а (око 2,2 млрд евра). Основни извор финансирања буџетског дефицита у 2025. биће задуживање државе. По пројекцијама Владе, јавни дуг Србије током 2025. повећаће се у апсолутном износу са 39,3 млрд евра на 41,9 млрд евра и тај прираст приближно одговара планираном фискалном дефициту. Раст задужења у 2025, међутим, не би требало да доведе до повећања учешћа јавног дуга у БДП-у. Наиме, у 2025. очекује се и релативно брз раст номиналног БДП-а Србије, који ће бити нешто бржи од раста јавног дуга. Због тога би учешће јавног дуга у БДП-у требало благо да се умањи, са 47,9% БДП-а на крају 2024. на 47,5% на крају 2025. године.

Буџет за 2025. доноси одређена унапређења на техничком нивоу и кредибилно пројектује јавне приходе и јавне расходе. Предложени буџет има неколико значајнијих позитивних помака у свом техничком аспекту. Њим је направљен знатан напредак у интеграцији индиректних корисника у буџетски процес (пре свега основних школа и универзитета). Сви приходи и расходи ових буџетских корисника сад су коначно укључени у буџет Републике, распоређени су на одговарајуће апропријације и најављено је да ће од 2025. њихово извршење редовно да се прати током године. Важна новина је и то што је први пут израђен тзв. зелени буџет, односно приказан је списак пројеката који позитивно утичу на очување животне средине. Овај нови алат за вођење фискалне политике (који постаје све популарнији, нарочито у развијеним земљама) би требало да постави темељ за боље праћење и усклађивање фискалне политике с циљевима у области заштите животне средине и климатских промена. Поред техничких унапређења, позитивна страна предложеног буџета је и то што се наставља добра пракса објективног пројектовања јавних прихода и јавних расхода. Другим речима, не постоје изражени ризици да ће јавни приходи у 2025. подбацити, а јавни расходи пребацити план.

Међутим, суштински изазови фискалне политике у Србији остају нерешени. Ова оцена се првенствено односи на релативно висок ниво дефицита од 3% БДП-а, као и на општи смер фискалне политике, која у условима још увек релативно високе инфлације (и привредног раста који је близу потенцијалног нивоа) делује проциклично. Наиме, инфлација у Србији још увек је релативно висока и по последњим доступним подацима међугодишњи раст потрошачких цена у октобру износио је 4,5% (што је горња граница циљног интервала НБС). Притом, базна инфлација (без енергије, хране, алкохола и цигарета) још је већа и износи 5,5%. Уз релативно високу инфлацију, током 2024. долази и до снажног погоршања спољне неравнотеже Србије, односно повећања текућег дефицита платног биланса. Процена дата у Образложењу буџета да ће текући дефицит у 2024. износити 4,4% БДП-а готово сигурно неће се остварити, тј. спољни дефицит Србије биће највероватније преко 5% БДП-а. Домаћа тражња, коју фискална експанзија стимулише, расла је у првој половини године знатно брже од раста БДП-а. Такав раст домаће тражње утиче на повећање макроекономских неравнотежа – и нема потребе да се додатно стимулише још већим фискалним дефицитом. Предвиђени смер фискалне политике у 2025. који подразумева повећање дефицита није добар узимајући у обзир и то да су каматне стопе на задуживање још увек доста високе.

Иза повећања фискалног дефицита у 2025. стоји раст текућих расхода Републике. Поређење предложеног буџета са Ребалансом за 2024. показује да се у 2025. планира раст јавних прихода у односу на 2024. у износу од 173 млрд динара, а расхода од 224 млрд динара. Међутим, скрећемо пажњу на то да је један, мањи део повећања и на страни прихода и на страни расхода (од око 15 млрд динара) последица методолошких чинилаца, тј. поменутог унапређења праћења индиректних буџетских корисника. Кад се то искључи, добија се права слика економских промена које доноси нови буџет. Планирани раст буџетских прихода у 2025. години (с поменутом методолошком корекцијом) износи 7,3%, што је приближно у складу с прогнозираним растом номиналног БДП-а (7,5%). На страни јавних расхода, планирани раст јавних инвестиција у 2025. износи 7,5%, што је такође у складу и са пројектованим растом јавних прихода и с растом номиналног БДП-а. Дакле, компонента буџета која непосредно доводи до повећања фискалног дефицита са 2,7% БДП-а у 2024. на 3% БДП-а у 2025. су текући расходи (плате, набавка робе и услуга, камате, трансфери за пензије, субвенције и друго). Њихов планирани раст у 2025. години (очишћен од методолошких промена) износи 9,2%.

До повећања текућих расхода буџета долази углавном услед законских и уговорних обавеза државе, које нису компензоване уштедама на другим позицијама. Ставка буџета која има највећи раст у 2025. су расходи за камате. Планирано је да они порасту за чак 19%, па ће у 2025. достићи ниво од око 1,9 млрд евра. Снажан раст трошкова камата последица је (номиналног) повећања јавног дуга у претходним годинама, али и погоршања услова задуживања (веће каматне стопе). Ови расходи сад су неизбежни, али су се могли предупредити одговорнијом фискалном политиком у претходним годинама, на шта је Фискални савет на време упозоравао (нпр. на учестало неселективно дељење новца становништву). Релативно снажно повећање расхода за пензије (које се у републичком буџету види на ставци трансфера ка фонду ПИО) последица је законске индексације пензија од 10,9% – и оно није спорно. Планирано повећање буџетских расхода за запослене износи 10,4% (узимајући у обзир методолошке промене). Ово повећање последица је раста зарада у највећем делу јавног сектора за 8% уз снажније повећања у Министарству просвете, а посебно у Министарству одбране (повећање расхода за запослене у Министарству одбране од око 18% није образложено, могуће је да је последица повећања броја запослених услед увођења обавезног војног рока, али се не може искључити ни евентуално повећање зарада мимо опште индексације). Планирани раст зарада у јавном сектору, који је приметно бржи од привредног раста, није дугорочно одржив. Међутим, у конкретном случају 2025. могао би се оправдати чињеницом да га допуштају важећа посебна фискална правила као и податком да плате у приватном сектору тренутно имају још бржи раст. Узимајући све наведено у обзир може се рећи да је поменута повећања текућих јавних расхода за камате, пензије и плате запослених у општој држави тешко било избећи. Међутим, она су вероватно могла да се компензују рационализацијом преосталих буџетских позиција, што се у предложеном буџету за 2025. није десило. Нпр. решавањем судбине ЈП Ресавице што се пролонгира из године у годину, преиспитивањем расхода на (начелно нетранспарентној) позицији нето буџетских позајмица, одређеним уштедама у набавци робе и услуга и друго.

У 2025. задржава се изузетно висок ниво јавних инвестиција од 7,4% БДП-а (на нивоу консолидоване државе). Предложеним буџетом за 2025. предвиђено је да капитални расходи Републике износе 613 млрд динара (око 5,2 млрд евра). Кад се на то дода и око 150 млрд динара колико износи капитални буџет осталих нивоа власти (пре свих локалне самоуправе), види се да је планирано да инвестиције консолидоване државе у 2025. достигну чак 763 млрд динара (око 6,5 млрд евра). Посматрано као учешће у БДП-у, то би значило да ће јавне инвестиције у 2025. да износе 7,4% БДП-а, по чему је Србија

(уз Естонију) рекордер у Европи. Анализом буџета могу се препознати три инвестициона приоритета Владе у 2025. години. Највећи део инвестиција одређује се на: изградњу саобраћајне инфраструктуре (око 2 млрд евра); опремање војске (око 1 млрд евра); и за пројекат ЕКСПО 2027 са Националним стадионом и линијском инфраструктуром (око 700 млн евра). Веома висок ниво јавних инвестиција од 7,4% БДП-а наглашава потребу за бољим уређењем и унапређењем политике јавних инвестиција у Србији – о чему је Фискални савет већ екстензивно писао (в. извештај: „Политика јавних инвестиција у Србији: анализа стања и препоруке за могућа унапређења“ из јуна 2024. године). Позитиван помак у повећању транспарентности направљен је у недавно усвојеној Ревидираној Фискалној стратегији. Ту је први пут објављена табела са информацијама о процењеној вредности, средствима уложеним до краја 2023. године, као и планираним издвајањима у периоду 2024-2027. године за 56 инвестиционих пројеката већих од 20 млн евра (изузев улагања из области одбране и безбедности). Ова промена свакако је похвална, али се мора констатовати и то да су у области јавних инвестиција још увек потребна и бројна додатна унапређења, нпр. тренутно се готово сви велики инфраструктурни пројекти спроводе по посебним поступцима, уз делимично или потпуно изузеће из кровне регулативе.

У наредним годинама вероватно ће расти притисци на повећање фискалног дефицита којима би Влада морала на време да се одупре. За предложени буџет за 2025. могло би се поједностављено рећи да је у доброј мери скројен по инерцији из 2024. године. Наиме, буџет за 2025. годину је: 1) прихватио неизбежна повећања расхода за трошкове камата, пензије, па и плата у јавном сектору; 2) задржао изузетно велика издвајања за јавне инвестиције; а 3) није значајније умањио преостале трошкове. То је онда резултирало (економски непожељним) повећањем фискалног дефицита, уз одлагање примене општих фискалних правила (која је требало да отпочне управо 2025. године). Не би било добро да се слична инерција у вођењу јавних финансија настави и у 2026. и наредним годинама, тим пре што ће се дотад исцрпити неки једнократни буџетски приходи из 2025. године (попут продаје дозвола за коришћење 5Г мреже). Због тога би Влада требало врло пажљиво да анализира фискалне трендове и ризике у средњем року како би на време припремила потребне мере и реформе. Планирани фискални дефицит у 2025. од 3% БДП-а није мали за Србију и његово даље повећање у наредним годинама било би веома опасно.

Измене пореских закона које се предлажу заједно с буџетом не садрже осетније промене постојеће пореске политике. По устаљеној пракси, буџет за наредну годину прати и низ измена и допуна пореских закона: *Закона о акцизама, Закона о порезу на доходак грађана, Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, Закона о порезу на имовину, Закона о порезу на додату вредност (ПДВ), Закона о порезу на добит и Закона о републичким административним таксама.* Иако су предложене промене бројне, њима се заправо не мења осетније постојећа пореска политика Србије. Нешто значајније фискалне ефекте имају једино промене у опорезивању зарада и промене акцизне политике. У 2025. предвиђено је фискално растерећење рада кроз повећање неопорезивог износа зараде са садашњих 25.000 на 28.423 динара – што Фискални савет оцењује као економски добру и оправдану меру. За разлику од пореза на зараде, оцена предложених измена акцизне политике је амбивалентнија. С једне стране ширење обухвата акцизе на дуван у складу је с добром пореском праксом, док је с друге стране планирано смањење износа акцизе на дизел гориво за предузећа која се баве транспортом (повећање рефракције) супротно међународној пракси укидања (или смањења) пореских олакшица за фосилна горива. Поред измена пореских закона, важно је истаћи и то да је у буџету за 2025. изостало значајно и најављено унапређење пореске политике. Наиме, променама *Закона о буџетском систему* одложено је приказивања пореских расхода у

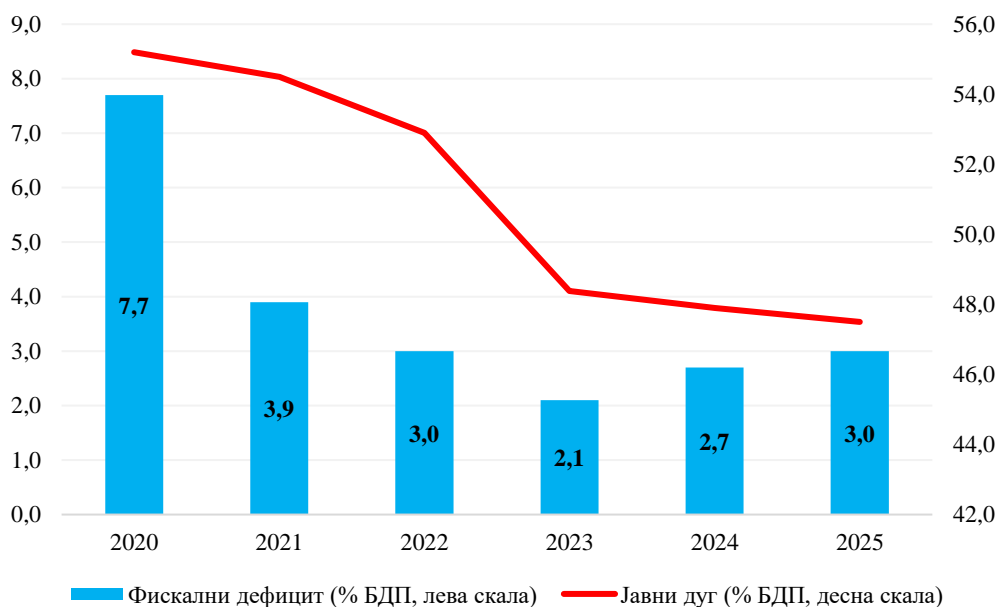
буџетским плановима за још две године (иако је требало да почне од буџета за 2025. годину). Подаци о пореским олакшицама и изузећима од великог су значаја за буџетски процес и анализу пореских политика. Стога сматрамо да до овог одлагања није требало да дође. Уколико тренутно нису постојале техничке могућности да се детаљно прикажу порески расходи по свим категоријама, било је могуће навести билансно макар најиздашније (како се нпр. приказивало у периоду 2010-2012), а затим постепено унапређивати извештавање у будућности.

Недавна велика ревизија БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику (РЗС) знатно је изменила велики број фискалних агрегата у Србији. У октобру 2024. РЗС је спровео велику ревизију података о БДП-у. Овом ревизијом знатно су повећани сви званични подаци о номиналном БДП-у Србије од 1995. до 2022, а сличне корекције БДП-а последично навише су се пренеле и у наредне године. Тако се сад, према новим подацима, БДП Србије у 2024. процењује на око 82 млрд евра, што је чак 5,6 млрд евра више од ранијих процена (пре ревизије, БДП Србије у 2024. процењиван је на 76,4 млрд евра). Ревизија БДП-а имала је као једну од својих важних последица и знатно фискално растерећење Србије. Пре свега, учешће јавног дуга у БДП-у аутоматски је умањено за преко 4 процентна поена, што је велика промена. Конкретније, јавни дуг на крају 2024. сад се процењује на 47,9% БДП-а, а раније га је Влада процењивала на 52% БДП-а. Сразмерне промене такође су имали и сви други фискални агрегати који се мере у односу на БДП (буџетски дефицит, пензије, плате у јавном сектору и друго). Имајући у виду важност и значај квалитетних и благовремених података о БДП-у, Фискални савет позива Владу да више ресурса усмери на подршку РЗС-у, тј. на јачање његових оперативних и стручних капацитета. Подсећамо да је ово већ трећа ревизија БДП-а у претходних десет година и сваком од тих ревизија знатно је повећан БДП. Тако је непредвидиво и знатно мењана макроекономска и фискална слика Србије, а неке економске политике одједном су постале упитне. Велике измене вероватно најважнијег макроекономског показатеља какве се већ деценију дешавају у Србији нису уобичајене у другим европским земљама. Оне знатно отежавају исправно вођење економске политике – која се у уређеним земљама мора заснивати на квалитетним и правовременим подацима.

1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2025. ГОДИНИ

Буџетом за 2025. годину планира се повећање дефицита Републике на 314 млрд динара, тј. на око 3% БДП-а. Након три узастопне године постепеног уравнотежења буџета, Влада је у 2024. направила заокрет у вођењу фискалне политике у смеру повећања њене експанзивности. Најпре је већ у овој години септембарским ребалансом било предвиђено значајно повећање планираног дефицита у односу на иницијални буџет Републике за 2024. годину – са 197 млрд динара (2,1% БДП-а) на 263 млрд динара (2,7% БДП-а). Сада се предложеним буџетом за 2025. суштински најављује наставак ових експанзивнијих фискалних трендова. Влада за следећу годину планира нешто већи пораст јавних расхода у односу на приходе, што ће имати за последицу повећање дефицита буџета Републике на 314 млрд динара или око 3% БДП-а. Мањак у републичком буџету заправо одређује и дефицит на нивоу опште државе у следећој години, будући да је Ревидираном Фискалном стратегијом 2025-2027. предвиђено да ће буџети локалних самоуправа, фондова социјалног осигурања и путарских предузећа бити уравнотежени у 2025. Упркос приметном повећању планираног фискалног дефицита у овој и следећој години, стабилност јавних финансија Србије није непосредно угрожена, а јавни дуг изражен у процентима БДП би требало да остане на благо опадајућој путањи (Графикон 1). Међутим, финансирање планираног мањка у републичком буџету захтеваће додатни прираст дуга у номиналном износу током 2025. године, према проценама Владе за око 2,6 млрд евра. Овај износ је сличан планираном дефициту (око 2,7 млрд евра), одакле се имплицитно може закључити да ће новчани депозити државе остати на релативно високом нивоу и у следећој години.

Графикон 1. Србија: Фискални дефицит и јавни дуг (у % БДП-а), 2020-2025.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

Планирано повећање дефицита у 2025. углавном није последица нових фискалних мера, већ раста трошкова финансирања раније усвојених политика. Буџет за 2025. годину не доноси нове издашније фискалне мере, тако да је планирано повећање дефицита Републике углавном резултат континуитета у спровођењу раније дефинисаних политика. Наиме, снажно повећање расхода за око 1,8 млрд евра у односу на план из ребаланса овогодишњег буџета је највећим делом последица раста

мандаторних издатака и фискалних мера које су ступиле на снагу већ у 2024. години.¹ Трансфери ПИО фонду расту због индексације пензија у складу са фискалним правилом, трошкови за камате због номиналног раста јавног дуга и неповољнијих услова задуживања, повећање зарада у јавном сектору је угрубо било дефинисано већ у Ревидираној Фискалној стратегији 2025-2027, а буџет је уважио и претходно усвојене одлуке које ће утицати на пораст издатака за субвенције, социјалну заштиту и робу и услуге.² Чак и планирано повећање капиталних расхода за 43 млрд динара у основи представља њихово задржавање на истом нивоу у односу на БДП (5,9% БДП на нивоу Републике, односно 7,4% БДП за сектор опште државе). Слична оцена важи и за приходну страну буџета. У 2025. планира се повећање прихода буџета Републике за око 1,5 млрд евра, али се овај раст готово потпуно може објаснити очекиваним макроекономским кретањима – без билансно значајних промена у пореској политици. Међутим, истичемо да је дошло до промене у буџетском планирању непореских прихода. У буџет су овај пут експлицитно укључени очекивани приходи од продаје лиценце 5Г мобилне мреже, а досадашња (добра) пракса је била да се овакви једнократни приливи укључују тек кад се реализују и у износу који је наплаћен.

Приходи и расходи буџета су реалистично процењени, а постоји могућност да дефицит буде и нешто мањи од планираног. Једна од оцена Фискалног савета која се била усталила у претходних неколико година јесте то да је Влада углавном била прилично опрезна приликом планирања прихода буџета Републике. Управо је тај конзервативни приступ, уз још неке друге чиниоце, био део објашњења зашто се у последње време често дешавало да наплата прихода буде осетно боља од буџетског плана. Међутим, анализе Фискалног савета указују на то да је степен конзервативности при изради пројекција буџетских прихода у 2025. приметно мањи, тј. оне врло реалистично прате процењено кретање одговарајућих пореских основица. Да је Влада овај пут одустала од изразито опрезног приступа у планирању прихода сведочи и већ поменути пример укључивања очекиваних средстава од продаје лиценце за 5Г мрежу – иако су овакви једнократни приливи по природи неизвесни и добра буџетска пракса налаже да се на њих не рачуна пре него што се заиста наплате. Последице, у 2025. не би требало очекивати наставак тренда великог пребацивања плана наплате буџетских прихода, осим у случају (мало вероватног) снажног побољшања привредних кретања. План расхода у буџету за 2025. је такође технички добро израђен, тако да на основу тренутно доступних информација не видимо већи ризик да укупна републичка потрошња премаше постављене лимите. Штавише, постоји неколико ставки на којима постоји простор за извесне уштеде (трошкови камата, неке субвенције и поједине ставке у оквиру капиталног буџета), док су укупни издаци за социјалну заштиту највероватније благо потцењени. У збиру, потенцијални простор за уштеде на расходима процењујемо на око 0,3% БДП, за колико би и дефицит могао да буде мањи уколико се ове уштеде остваре.

Расту дефицита у 2025. највише доприноси раст текуће потрошње, што се тренутно не може оценити као одговарајућа фискална политика за Србију. Главни покретач раста дефицита у 2025. је снажан раст јавних расхода, при чему око 80% тог повећања потиче од текуће државне потрошње, док се око 20% односи на планирано

¹ Директно поређење плана расхода из буџета за 2025. и ребаланса за 2024. годину заправо формално показује и нешто већи пораст државне потрошње (реда величине за око 15 млрд динара). Међутим, ова разлика је последица методолошке промене која је унапредила праћење расхода индиректних буџетских корисника који се финансирају из њихових сопствених прихода. Ово унапређење не утиче на висину планираног дефицита, будући да се у истој мери одражава и на приходну и на расходну страну буџета.

² На пример, раст субвенција у пољопривреди је резултат договора који је Влада постигла са представницима пољопривредних произвођача, већа средства за социјалну заштиту су последица недавно усвојених измена Закона о финансијској подршци породицама са децом и сл.

повећање јавних инвестиција. За тренутну економску ситуацију у Србији структура планираног повећања дефицита је вероватно неповољнија од саме величине мањка у републичком буџету. Наиме, на нивоу Европске уније се у 2025. години очекује просечан дефицит од 3% БДП-а, одакле се може закључити да велики број европских земаља планира дефицит на сличном нивоу као Србија.³ Међутим, већина чланица ЕУ се налази у другачијој фази привредног циклуса због чега експанзивнија фискална политика може бити донекле оправдана: за разлику од Србије привредни раст је у просеку осетно испод потенцијалног, а пошто је успоравање инфлације у ЕУ било израженије Србија је тренутно једна од земаља с највећим растом потрошачких цена у Европи. Фискално стимулисање потрошње може у знатној мери отежати решавање два друга изазова с којима се тренутно суочава економска политика у Србији – још увек висока инфлација и све евидентније погоршање спољнотрговинског биланса. Сматрамо да би у кратком року посебну пажњу требало обратити на утицај фискалне политике на кретање потрошачких цена. Инфлација се већ неко време креће око горње границе циљаног интервала НБС ($3 \pm 1,5\%$), при чему је базна инфлација (без хране, енергената, алкохола и дуванских производа) још виша (5,5%), а њено у периоду фебруар-октобар 2024. указује на додатно јачање ценовних притисака у домаћој економији и без фискалне експанзије која се планира за 2025. годину.

У 2025. години Србија ће највероватније морати да се задужи за око 6 млрд евра, и то по још увек релативно неповољним каматним стопама. Као што смо већ истакли, да би се покрио планирани мањак у буџету у 2025. години биће неопходно ново задуживање земље у износу од око 2,7 млрд евра, што се имплицитно и види из Владине пројекције јавног дуга за следећу годину. Међутим, укупне потребе за финансирањем државе поред покривања дефицита обухватају и средства која су неопходна за враћање главнице обавеза које стижу на наплату у 2025. Према нашим проценама, за отплату рата кредита и дужничких хартија од вредности које доспевају следеће године Влада ће морати да обезбеди око 3,3 млрд евра. Уколико се ове обавезе не буду делом финансирале из постојећих државних депозита (који су тренутно релативно високи, реда величине 5-6 млрд евра), за финансирање дефицита и отплате главнице доспелог дуга биће потребно задужити се у укупном износу од око 6 млрд евра. Важно је нагласити да ће каматне стопе по којима се Србија задужује остати релативно високе у следећој години, што ће се неминовно одразити на раст буџетских трошкова за камате у средњем року. Притом, Србија се већ налази у групи европских земаља које за ове непродуктивне буџетске издатке издвајају несразмерно много средстава. Поређења ради, у буџету за 2025. за трошкове камата је планирано 2,1% БДП-а, што је за трећину више од просека земаља ЦИЕ (око 1,5% БДП-а), а приближно је једнако издвајањима за камате земаља са много већим нивоом јавног дуга од Србије (нпр. Португал са дугом од 92,5% БДП-а, Белгија 105,1% БДП-а). Додатни аргумент који иде у прилог тврдњи да повећање експанзивности фискалне политике вероватно није оптималан одговор на актуелне економске изазове је то што се спроводи у условима прилично неповољних услова задуживања, што ће трајније оптеретити буџет у наредним годинама.

Изменом Закона о буџетском систему примена фискалног правила о дефициту је одложена до 2029. – што није добро за кредибилитет фискалне политике. Крајем 2022. године Влада је усвојила ново фискално правило за утврђивање максималног дозвољеног дефицита у зависности од висине јавног дуга, а које је требало да ступи на снагу од 2025. Међутим, изменама Закона о буџетском систему примена овог правила је и формално одложена до 2029. године, уз образложење да је то било

³ Свега шест земаља ЕУ планира дефицит у 2025. преко 4% БДП-а: Белгија, Француска, Словачка, Мађарска, Пољска и Румунија

неопходно због реализације развојног плана „Скок у будућност – Србија 2027“. Имајући у виду да се након недавне ревизије БДП-а јавни дуг Србије приближио граници од 45% БДП-а (на крају септембра је износио 46,8% БДП-а), сматрамо да је постојала реална могућност да се овај план реализује без одлагања примене правила о дефициту за чак пет година.⁴ Анализа предложеног буџета за 2025. годину показује да је до планираног повећања фискалног дефицита добрим делом дошло због повећања текућих расхода „по инерцији“, као и да постоји извештан ризик да би такав тренд могао да се настави у 2026. и наредним годинама уколико поново изостане било какво затезање државне потрошње. Евентуално повећање дефицита изнад 3% БДП-а било би веома опасно, а стварање предуслова за почетак примене фискалног правила о дефициту већ од 2026. је могло да представља чврсто сидро да се такав неповољан сценарио избегне.

⁴ За више детаља видети извештај: „Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину“, новембар 2024. године.

2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2025. ГОДИНУ

2.1. Оцене предложених измена пореске политике у 2025. години

Заједно са Законом о буџету за 2025. годину предлажу се измене и допуне пореских закона које су углавном техничке природе, без суштинских промена пореске политике. У складу са устаљеном праксом, заједно са предлогом Закона о буџету за 2025. годину иницирају се измене и допуне пореских закона у циљу спровођења планираних пореских политика и унапређења постојећих пореских процедура.⁵ Иако су предложене измене већег броја пореских закона, са становишта фискалних ефеката најрелевантније су промене акцизне политике и опорезивање дохотка. У случају акцизне политике планира се постепено ширење обухвата акцизе на дуван, што је у складу са добром пореском праксом, док је планирано смањење износа плаћене акцизе на дизел горива (кроз повећање рефакција за предузећа која се баве транспортном) супротно глобалном настојању да се смањују пореске олакшице и изузећа за фосилна горива. У домену опорезивања дохотка у 2025. години планира се додатно пореско растеређење кроз повећање неопорезивог износа зарада са ефектом на смањење јавних прихода од око 14 млрд динара. Додатно, прецизирају се услови за порески кредит у случају улагања у алтернативне инвестиционе фондове (АИФ), али предложене измене неће отклонити очигледне неконзистентности и неправичности ове пореске олакшице. Поред тога, најављују се измене *Закона о пореском поступку и пореској администрацији* које би требало да омогуће ефикасније спровођење пореских закона у пракси. На крају, у оквиру промена *Закона о буџетском систему* поново се пролонгира рок за увођење приказивања пореских расхода у буџетским плановима, што Фискални савет сматра контрапродуктивним.

Поново се одлаже приказивање пореских расхода у оквиру *Закона о буџету*, чиме се умањује могућност прецизног евалуирања постојећих и потенцијалних пореских олакшица и изузећа. Предложеним изменама *Закона о буџетском систему* пролонгира се приказивање пореских расхода за две године – уместо у општем делу *Закона о буџету за 2025.* за *Закон о буџету за 2027.* Подсећамо да је *Закон о буџетском систему* усвојен 2009. године и још тада су дефинисани порески расходи као „...олакшице и ослобођења од стандардне пореске структуре који умањују износ наплаћених прихода...“ и уведена је обавеза њиховог процењивања и објављивања у оквиру буџета. Износи пореских расхода за најважније пореске категорије приказивани су током периода од неколико година (у буџетима за 2010., 2011. и 2012. годину), док се са овом праксом престало од буџета за 2013. годину. Законским изменама крајем 2018. године прецизирано је да ће се поступак процењивања и транспарентног објављивања пореских расхода поново успоставити од Буџета за 2020. годину. Међутим, планирани рокови се из године у годину одлажу без конкретних образложења, а паралелно се продужавају постојеће пореске олакшице (нпр. за умањење пореза на зараде и доприносе за новозапослена лица) и уводе нове пореске олакшице (нпр. умањење годишњег пореза на доходак за лица млађа од 40 година, рефакција акцизе за пољопривреднике). Имајући у виду да су подаци о пореским олакшицама и ослобођењима од великог значаја за цео буџетски процес и јавну дебату о пореским политикама, сматрамо да је веома важно редовно и систематично о њима извештавати. Уколико ипак тренутно нису постојале могућности да се детаљно прикажу сви порески расходи по категоријама, било је могуће

⁵ За наредну годину Влада предлаже разматрање измена и допуна следећих пореских закона: *Закона о акцизама*, *Закона о порезу на доходак грађана*, *Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање*, *Закон о порезу на имовину*, *Закон о порезу на додату вредност (ПДВ)*, *Закон о порезу на добит*, *Закон о републичким административним таксама*.

навести билансно најиздашније (као што се чинило и у периоду 2010-2012.), а затим постепено унапређивати извештавање у будућности.

Акцизна политика

Предложене измене Закона требало би да унапреде систем праћења, опорезивања и контроле акцизних производа, док су промене акцизне политике мање. У домену акцизне политике очекује се неколико мањих промена у 2025. години. Прво, акцизом на дуван планира се додатно ширење обухвата за производе који су сродни дуванским (биљни производи за пушење и производи за водену лулу), што је у складу са добром међународном праксом. Друго, одлаже се примена акцизе на природни гас за крајњу потрошњу која је била планирана за 2025. годину, али изостају прецизнија образложења зашто се одустаје од претходних планова. Треће, умањује се износ акцизе на дизел горива (гасна уља) за привредне субјекте који обављају делатност друмског саобраћаја, што није у складу са међународним препорукама да се смањују пореске олакшице за фосилна горива.⁶ Поред тога, предлажу се одређене (техничке) промене закона која би требало да омогуће функционисање електронског система акциза тзв. еАкцизе који се уводи са циљем да се олакша пословања привредних субјеката, али и унапреди процес праћења и контроле акцизних производа. На крају, усклађују се законски рокови за подношење пореске пријаве и плаћање акциза, што би требало да отклони проблеме у рачуноводственим евиденцијама које постоје код овог пореског облика. Процењује се да предложене измене неће имати ефекте на јавне приходе у 2025. години, али да би могло да допринесе повећању јавних прихода у средњем и дугом року.

Акцизом на дуван додатно се обухватају блиски супститути дуванским прерађевинама (биљни производи за пушење, ароме за наргилу) што је у складу са добром пореском праксом. У почетним фазама примене акцизе на дуванске прерађевине увођене су са идејом прикупљања додатних прихода. Међутим, у савременом свету, са растом доказа о негативних ефектима дуванских производа на здравље људи, акциза све више поприма карактер корективног пореза тј. пореза који би требало да допринесе смањењу употребе дувана.⁷ Акцизом на дуван обухваћени су пре свега најзначајније дуванске прерађевине (цигарете, дуван за пушење, цигаре итд), али се постепено обухват шири и на иновативне производе који су блиски супститути традиционалним дуванским, а није неспорно доказано да имају мање негативне ефекте на здравље људи. Тако су у првом кораку 2015. године акцизном политиком обухваћени производи који се загревају, а не сагоревају тј. несагоревајући дуван и течност за пушење електронских цигарета, а затим од 2024. акциза се наплаћује и на никотинске врећице. Слично, од 2025. године најављује се да ће се акциза наплаћивати и на биљне производе за пушење или загревање и производе за водену лулу (тзв. ароме за наргилу) по килограму смесе у износу од 100% минималне акцизе на 1.000 комада цигарета утврђене за категорију просечне пондерисане малопродајне цене. Слична пракса повећања и ширења обухвата акциза на дуванске и сродне производе постоји и у другим земљама Европске уније и окружења. У току последњих пар година акцизе на дуванске производе повећале су на пример Естонија, Данска, Белгија, Чешка и Италија. Поред тога, Чешка и Финска су прошириле обухват акцизама и никотинске врећице, док је Северна Македонија у оквиру већих

⁶ Поред тога предложено је и умањење акцизе на биогорива, али то није толико спорно с обзиром на мању штетност биогорива. Диференцирањем акциза тј. смањењем акциза за чистије видове енергије могли би се створити додатни подстицаји за њихову интензивнију употребу.

⁷ OECD (2022), *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris,

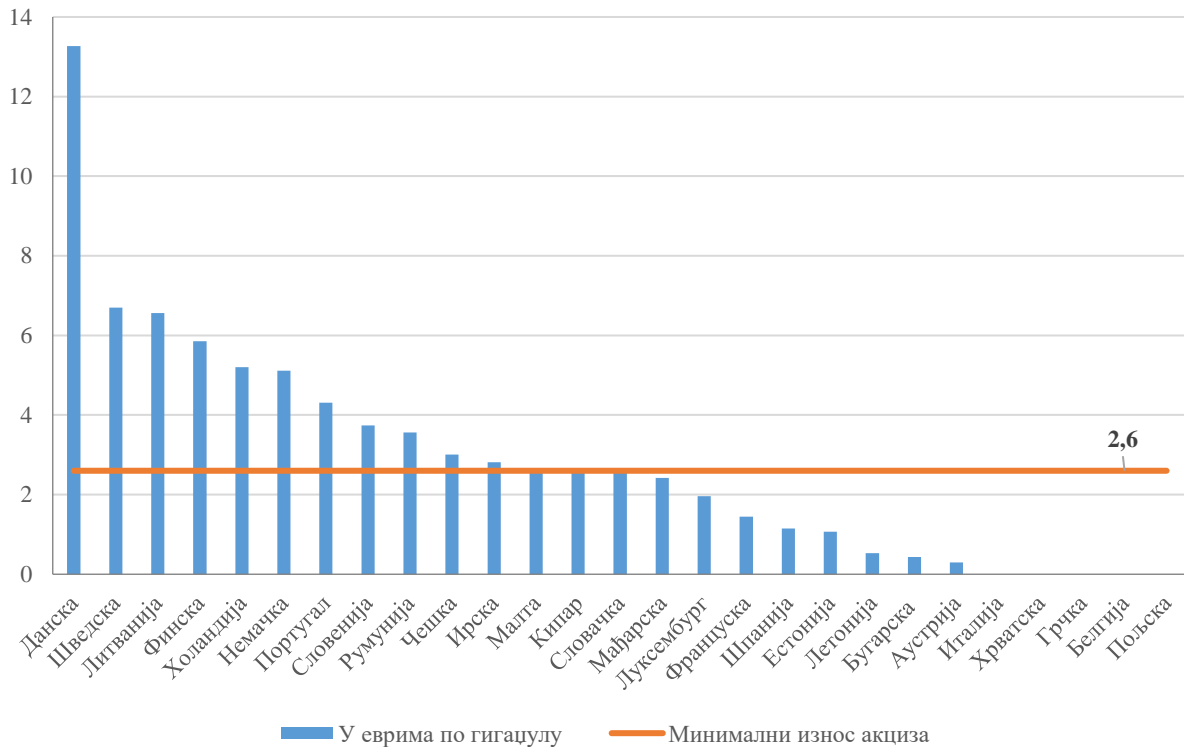
промена акцизне политике увела акцизе на биљне производе за пушење, течности за пушење електронских цигарета, несагоревајући дуван.⁸

Одлаже се примена акцизе на природни гас за крајњу потрошњу која је била планирана за почетак 2025. године. Законским изменама из септембра 2023. године прописано је да ће се од 1. јануара 2025. године наплаћивати акциза на природни гас за крајњу потрошњу који се користи за погон моторних возила и за грејање. Увођење акциза на природни гас био би корак у добром смеру за даље усклађивање пореске политике са прописима ЕУ који дефинишу листу енергената на које се плаћају акцизе и њихове минималне износе. Посебно опорезивање енергената важно је с обзиром на загађење и друге штетне ефекте који настају њиховом употребом, а порези би требало да представљају подстицај за смањење њихове употребе. Међутим, сада се одустаје од претходних најава и пролонгира се увођење акцизе на природни гас за крајњу потрошњу - уколико се користи за грејање до тренутка приступања Србије Европској унији, а у случају да се компримовани природни гас користи за погон превозних средстава за 2026. годину. Према се компримовани природни гас још увек веома мало користи у Србији, подаци показују да се последњих година постепено повећава број регистрованих возила са погоном на овај енергент.⁹ Планиран износ акцизе на компримовани природни гас од 1.180,59 динара/MWh еквивалентан је износу од око 330 динара по гигацулу тј. око 2,8 евра, што би било благо изнад прописане минималне акцизе по стандардима ЕУ (2,6 евра по гигацулу). На Графикону 2 приказани су износи акциза на природни гас који се користи као моторно гориво у земљама ЕУ који важе у 2024. години. Можемо приметити да висина акцизе осетно варира између земаља и да, за разлику од акцизе на бензин и дизел, и даље постоје земље које нису испуниле захтеве о минималном опорезивању, али се додатно инсистира на опорезивању и унапређивању постојеће праксе. Што се тиче дугорочнијег одлагања примене акцизе на гас који се користи за грејање (до уласка Србије у Европску Унију), није дато детаљније образложење нити аргументације за ову одлуку. Могуће да се од ове акцизе одустало да би се додатно стимулисали индивидуални потрошачи да са постојећих индивидуалних ложишта постепено прелазе на гас, као мање штетан за животну средину. Међутим, није пружена аргументација у овом контексту нити референца на релевантне стратегије или планове заштите животне средине, како би се могла проценити оправданост овакве одлуке и њени очекивани ефекти у наредном периоду.

⁸ Релевантни извори: OECD (2024), *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris; презентације са конференције „Conference on health tax reforms – challenges and lessons learnt“ доступне на линку: <https://wiiw.ac.at/conference-on-health-tax-reforms--challenges-and-lessons-learnt-e-684.html>

⁹ Према подацима МУП-а и ННКС број регистрованих возила која користе компримовани природни гас у 2023. години износи око 19.900, а повећан је за више него четири пута у периоду 2018-2023. године. <https://www.wpcenergyserbia.rs/media/trzistesrbije12m2023neksweb02.pdf>

Графикон 2. Акцизе на природни гас који се користи као моторно гориво у 2024. у земљама ЕУ (износ у еврима по гигацулу)



Извор: Европска комисија, База података о порезима у Европи (TEDB)

Повећавају се износи рефакције акциза на дизел за привредне субјекте који обављају делатности друмског саобраћаја, што није у складу са глобалним циљевима смањења употреба фосилних горива. Иако је распрострањена међународна пракса да се акцизе умањују уколико се енергенти користе за посебне намене (нпр. индустрија, грејање и слично), тежи се постепеном сужавању изузећа и умањења акциза како се не би стварали (лоши) подстицаји за употребу фосилних горива. У Србији прописи предвиђају могућност да се умањи износ плаћене акцизе уколико се енергенти користе за индустријске сврхе, производњу електричне и топлотне енергије и транспорт путника и терета. Поред тога, од 2024. године поново се уводи право на рефакцију плаћене акцизе (умањење дела плаћене акцизе) уколико се дизел (гасна уља) и биогорива користе у пољопривредне сврхе. Предложеним законским изменама најављује се додатно умањење акцизе на дизел и биогорива за привредне субјекте који обављају делатност друмског саобраћаја, док се тек незнатно повећава акциза за ТНГ. Конкретно, планира се да од 1. јула 2025. године превозници *де факто* плаћају акцизу за дизел горива у износу од 34,56 динара, док је тренутно важећи износ 50,14 динара по литри. Дакле, у Србији се у последње две године додатно шире и повећају рефакције акциза и на дизел горива, што није најбоља пракса – у циљу подстицања употреба чистијих опција могло се размислити само о умањењу акциза на биогорива. Према образложењу закона очекује се да ће умањење акцизе подстицати привредне субјекте да у већој мери набављају гориво на територији Србије те да то неће довести до пада јавних прихода. С обзиром на то да подаци о томе колико превозници купују гориво у иностраним земљама не постоје, тешко је проценити какви ће коначни ефекти бити на буџетске приходе, али скрећемо пажњу да постоје могућности да ефекти на буџет не буду позитивни. Заправо, уколико се гориво већим делом купује у Србији ово би могло да резултира и одређеним смањењем акцизних прихода због потребе за већим повраћајима (рефакцијама) акциза од тренутних.

Систем еАкциза требало би да олакша постојеће пословне процесе и омогући боље праћење и контролу акцизних производа. Законским изменама у октобру 2023. године створене су правне основе за увођење система електронских акциза тзв. еАкцизе за цигарете, несагоревајући дуван, алкохолна пића и кафу. Успостављање система еАкциза има два основна циља. *Први* циљ је да се сви постојећи пословни процеси (нпр. издавање и преузимање акцизних маркица, добијање или обнављање акцизне дозволе и слично) преведу у електронски формат, што би требало да додатно убрза и олакша пословање привредних субјекта који се баве производњом и/или прометом акцизних производа. *Други* циљ је да се уведе додатна функција праћења кретања цигарета и несагоревајућег дувана кроз читав ланац дистрибуције. Наиме, међународни стандарди Светске здравствене организације и Европске уније (Директива ЕУ 2014/40) налажу да сви учесници у промету цигарета и несагоревајућег дувана буду укључени у систем праћења и извештавања. Очекује се да ће праћењем цигарета кроз цео промет додатно допринети сузбијању нелегалног тржишта. Иако је првобитан план био да се систем праћење ланца дистрибуције цигарета и несагоревајућег дувана операционализује од 1. јануара 2025. године предложеним изменама Закона план се помера на 1. октобар 2025. године.

Опорезивање дохотка грађана

Предложене законске измене и допуне не укључују фискално осетније измене и у основи настављају са постојећим политикама опорезивања дохотка грађана. Слично као и годинама уназад наставља се са трендом постепеног раста неопорезивог износа зараде – у 2025. години предложен је износ од 28.423 динара. Такође, додатно се продужава примена постојећих пореске олакшице за запошљавање нових лица. Пореске олакшице за улагања у алтернативне инвестиционе фондове (АИФ) представљају очигледан пример неконзистентног и регресивног пореског третмана који остаје изражен проблем и након предложених законских измена.

Планира се додатно повећање неопорезивог износа зараде, што доприноси задржавању пореског оптерећења зарада на приближно истом нивоу као у 2024. години. У 2025. години наставља се пракса повећања неопорезивог износа зарада нешто преко законом прописане индексације за остварену инфлацију претходне године.¹⁰ Конкретно, планира се додатно повећање неопорезивог износа зараде са постојећих 25.000 на 28.423 динара, што је раст од 13,7%. Повећање неопорезивог цензуса, заједно са (упоредивим) растом минималне зараде значило би непромењено пореско оптерећење најнижих зарада, док би пореско оптерећење просечне зараде могло да буде благо умањено 2025. године. Према проценама Министарства финансија ефекти предложене промене су смањење прихода од пореза на зараде за 10,1 млрд динара и прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање за 4,4 млрд динара.¹¹ Имајући у виду актуелне трендове на тржишту рада сматрамо да су изнете пројекције одговарајуће. Фискални савет у основи подржава овакав вид пореског растерећења привреде с обзиром на то да и економска теорија и досадашње искуство показују да се пореско растерећење привреде најефикасније постиже кроз умањење пореза на рад. Слични трендови повећања личних пореских одбитака (у складу или у вишем износу од раста инфлације) уочавају се последњих година и у другим земљама као што су Естонија, Литванија, Хрватска,

¹⁰ Закон прописује да се неопорезиви износ зараде повећава (индексира) почетком сваке године у складу са оствареном инфлацијом претходне године. Свако повећање неопорезивог цензуса које не прати наведену прописану динамику оцењујемо као ванредно.

¹¹ Трало би имати у виду да ће крајњи ефекти на фискални дефицит бити мањи – око 10 млрд динара тј. 0,1% БДП-а, с обзиром на то да ће и држава (као послодавац) остварити одређене уштеде по основу нижих издатака за порезе и доприносе на зараде запослених у државном сектору.

Финска.¹² Поред тога, истраживање Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД, 2024) показује да је након ковид и енергетске кризе све већи број земаља приступао реформама пореза и доприноса на доходак превасходно у циљу ублажавања проблема неједнакости и раста трошкова живота. У том смислу реформе су углавном дизајниране тако да се смањи пореско оптереће појединца са нижим и средњим нивоом дохотка, док се повећавају највише пореске стопе да би се прикупили додатни приходи и/или учини порески систем прогресивнији. Поменуто истраживање показује да су између осталих осетније пореске реформе спровеле Албанија, Норвешка, Данска и Хрватска.¹³ Овакве системске реформе пореза на доходак грађана у Србији упорно изостају, упркос чињеници да Закон из 2001. године има бројне недостатке у погледу хоризонталне и вертикалне пореске правичности које током година долазе до изражаја.¹⁴

Пореске олакшице за алтернативне инвестиционе фондове представљају еклатантан пример регресивних и неконзистентних пореских одредби које нису у складу са концептом пореске правичности. Крајем 2020. године су законским изменама уведене пореске олакшице за умањење годишњег пореза на доходак грађана (који плаћају грађани са високим приходима, преко три просечне зараде) – по основу улагања у алтернативне инвестиционе фондове. Ове олакшице створиле су простор за додатно умањење пореза за лица са највишим зарадама те су по дефиниције биле регресивне, односно супротне устаљеној дефиниције вертикалне пореске правичности која сугерише да порески системи треба да више опорезују грађане са високим приходима. Додатно, у пракси су ове законске измене отвориле могућност очигледних злоупотреба и легалног избегавања пореза – нпр. тако што би обвезници годишњег пореза средства уплаћивали крајем децембра да би остварили право на порески кредит, и затим их повлачили већ у јануару наредне године. Како би се спречиле ове пореске злоупотребе, предложена измена Закона о порезу на доходак предвиђа да обвезници морају да средства држе у алтернативним инвестиционим фондовима најмање три године како би остварили право на порески кредит. Међутим, предложене измене неће отклонити очигледне неконзистентности и неправичности ове пореске олакшице. Са становишта времена потребног да се оствари право на порески кредит, поставља се питање зашто је предложен период од три године када се, на пример, ослобађање од пореза на капиталну добит остварују тек након десет година. Са становишта различитих штедних инструмената, поставља се питање зашто пореску олакшицу могу да користе само алтернативни инвестициони фондови а не на пример и „регуларни“ инвестициони фондови, тим пре што се у пракси инвестициона политика појединих алтернативних инвестиционих фондова не разликује осетније од обичних инвестиционих фондова.¹⁵ Имајући све ове неконзистентности у виду, као и иманентно регресивну природу ове пореске олакшице од које користи имају искључиво грађани са највишим приходима – *Фискални савет позива да се, у складу са начелима пореске правичности, пореска олакшица за улагања у алтернативне инвестиционе фондове потпуно укине.*

Продужава се примена постојећих пореских олакшица у домену запошљавања, премда и даље нема званичних процена о њиховим ефектима. Предложеним изменама Закона о порезу на доходак и Закона о доприносима за обавезно

¹² OECD (2024), *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris

¹³ OECD (2024), *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris,

¹⁴ Фискални савет (2021), *Две деценије Закона о порезу на доходак грађана: могућности и потребе за системском реформом*, Београд

¹⁵ Према подацима Комисије за хартије од вредности у Србији је тренутно регистровано осам алтернативних инвестиционих фондова. Регистар алтернативних инвестиционих фондова доступан на сајту: <https://www.sec.gov.rs/index.php/sr/>

социјално осигурање продужава се могућност пореских олакшица за новозапослена лица у распону од 65% до 75% до краја 2025. године. Поменуте пореске олакшице први пут су уведене у јуну 2014. године са идејом да се подстиче легално запошљавање и смањи незапосленост, и од тада се продужавају из године у годину. Међутим, ове пореске олакшице уводе додатне дисторзије у пореском третману раније запослених и новозапослених лица, а уз то привредни ефекти (раст запослености) подстицаја су и даље доста упитни. Наиме, иако у образложењу законских измена стоји број привредних субјеката и број запослених за које су пореске олакшице коришћене нису приказани износи губитка јавних прихода, а нису доказани ефекти на подстицање раста запошљавања и привредну активност. Слично важи и за додатно продужавање олакшица за новозапослена лица у пензији и запослене на пословима истраживања и развоја¹⁶ која су почела да се примењују у 2022. години.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији

Предложеним изменама требало би да се створе законски основи за ефикасније спровођење пореских закона тј. наплату јавних прихода. Законом о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА) прецизирају се поступци утврђивања, наплате и контроле јавних прихода, као и други правни аспекти у пореском поступку. Дакле, овај закон је од пресудне важности за стварање правних основа да пореска администрација ефикасно примењује пореске законе и наплаћује јавне приходе. Сада се предлаже неколико измена како би се унапредила функционална организација Пореске управе, евиденције о пореским обвезницима, уједначен третман пореских обвезника и слично. Према томе, најављеним изменама очекује се да се додатно унапреди функционисање Пореске управе и наплата пореских прихода.¹⁷

У оквиру новог пословног модела дефинисани су општи и посебни циљеви Пореске управе, као и индикатори за њихово праћење. С обзиром на то да би ЗПППА требало да омогући несметано функционисање Пореске управе и наплату прихода, веома важно је и како се дефинишу циљеви и индикатори за њихово праћење. У образложењу предложених законских измена наводе се да су у оквиру новог пословног модела Пореске управе дефинисана три општа циља : 1) смањење пореског јаза за 20% у средњем року; 2) повећање задовољства пореских корисника и 3) задржавање трошковне ефикасности пореске управе око просека ЕУ. Поред тога, дефинисани су и посебни циљеви попут просечног трајања контроле, учешће угашеног у укупном дугу и учешће аутоматски провераваних података о пореским обвезницима. За сваки од општих циљева (и већину посебних) дефинишу се квантитативни индикатори за њихово праћење. Један од најважнијих индикатора за праћење ефикасности прикупљања прихода је порески јаз који се у литератури дефинише као удео прихода који није наплаћен иако би се очекивало да се наплати под претпоставком важећих пореских политика (стопе, изузеци и слично).

Имајући у виду значај пореског јаза за праћење спровођења пореских политика, поново истичемо да је кључно установити одговарајуће методологије за његово мерење. У оквиру објашњења циљаног смањења пореског јаза наводи се да ће он бити праћен „... по методологији која буде прихваћена од стране Владе Републике Србије (сада према незваничним методологијама око 9% БДП-а)“. Премда нема детаљнијих информација, по свему судећи, овде се позива на индикатор из анкетног истраживања

¹⁶ Законским је предвиђено ослобађање 70% пореза на зараде и 100% доприноса за ПИО за новозапослена лица која испуњавају прописане критеријуме.

¹⁷ Такође, предложеним изменама и допунама Закона о порезу на имовину се одустаје од преноса надлежности за администрацију пореза на пренос апсолутних права на локалне самоуправе, те у циљу укупне ефикасности наплате Пореска управа остаје надлежна за администрирање овог пореског облика.

привредних субјеката о ставовима и перцепцији сиве економије. Фискални савет годинама указује, и у оквиру Владине радне групе за сузбијање сиве економије, на неадекватност коришћења оваквих субјективних мерила за званично праћење сиве економије. Тим пре што је показано да се наводно велико смањење сиве економије у периоду од 2012. до 2017. године, које је анкетни метод сугерисао – заправо у стварности није догодило и да се радило о очигледно лошој перцепцији испитаника.¹⁸ Анкетна истраживања могу бити од користи да се стекне генерални увид о томе шта су проблеми у пословању, како одређене промене утичу на трошкове пословање (нпр. једно од претходних истраживања показало је да две трећине привредних субјеката оцењује да је еФискализација олакшала пословање, али и да 45% привредних субјеката сматра да је нови систем трошковно скупљи од старог¹⁹) и слично. Међутим, ставови грађана не могу бити носећи индикатор за мерење и праћење сиве економије на основу којег би се анализирали и доносиле кључне економске и пореске политике. У међународној пракси се у циљу економских анализа углавном користе индикатори засновани на макроекономским и административним подацима. Конкретно, Међународни монетарни фонд (ММФ) практикује истраживање ефикасности наплате прихода од ПДВ-а засновану на процењеном кретању укупне потрошње и постојећим пореским политикама (индикатор ефикасности, енг. *C-efficiency*), као и на статистичким табелама понуде и употребе (енг. *input-output*) и другим. Слично, и Европска комисија редовно прати и објављује величину пореског јазза за приходе од ПДВ-а на основу процена финалне потрошње и важећих пореских политика. Отуда Фискални савет сматра да би устаљене међународне методологије требало да буду основа анализирања и праћења пореског јазза и у Републици Србији.

2.2. Оцена планираних прихода републичког буџета у 2025. години

Приходи републике пројектовани су коректно имајући у виду задате макроекономске претпоставке и најављене једнократне непореске приходе. У претходних неколико година основна карактеристика пројекција буџетских прихода је била одређена конзервативност - приходи су били пројектовани опрезније него што би се очекивало на основу процењених општих економских трендова. Како су макроекономске неизвесности биле изражене, ово се могло сматрати одговарајућим приступом. Сада, у Предлогу буџета за 2025. годину сматрамо да су порески приходи реалистично процењени, што би значило да су пројекције генерално добро усклађене са очекиваним макроекономским трендовима. Поредеша са претходним годинама, сматрамо да је тренутно мало вероватно да наплаћени приходи у већој мери премаше буџетиране износе. Непорески приходи се очекују у вишем износу од прошлогодишњих превасходно услед очекиване уплате прихода од продаје лиценци за 5Г мобилну мрежу, за које су покренуте административне процедуре. На крају, на основу досадашњег искуства, сматрамо да постоји ограничен ризик да приливи по основу донација не буду реализовани у планираном обиму.

У Предлогу буџета за 2025. годину планирају се приходи у износу од 2.346,2 динара, што је за готово 173 млрд динара (око 1,5 млрд евра) више од очекиване наплате у 2024. години. Предложеним Буџетом планира се осетно повећање укупних пореских и непореских прихода, док се за донације планира тек маргинално повећање. Процењује се да ће порески приходи у 2025. години износити 1.985,1 млрд динара, а то

¹⁸ За више детаља видети Арсић и др (2018), „Кретање сиве економије у Србији 2012-2017“, *Квартални монитор економских трендова и политика*.

¹⁹ НАЛЕД (2023) Истраживање ставова привреде о сивој економији 2023. године, презентација доступна на линку: https://boljinacin.rs/filemanager/NALED_Cashless_Privreda_2023_V2_short.pdf

значи да се очекује њихов раст од око 120 млрд динара тј. међугодишњи раст од приближно 6,5% (видети Табелу 1). Као што се у Табели 1 може видети Буџетом се планира приметан раст свих пореских категорија у односу на процену за 2024. годину, осим пореза на добит. Планирани раст укупних пореских прихода готово у целости може се објаснити очекиваним макроекономским трендовима (раст БДП-а, потрошње, инфлације и слично) који доминантно одређују кретање пореских основица. За наредну годину не планирају се веће промене пореске политике. Из фискалног угла издваја се најављено пореско растеређење зарада, али ће оно имати само маргиналне ефекте на приходе Републике (губитак од 2,5 млрд динара), док се нешто већи ефекти очекују на приходе опште државе. Непорески приходи се буџетирају у износу од 325,7 млрд динара, што је раст за око 50 млрд динара у односу на последње процене 2024. године. Кључан разлог за велики међугодишњи раст непореских прихода је очекивана уплата прихода по основу аукција за лиценце 5Г мобилне мреже. Поред тога, буџетски план искључује процењен ниво једнократних ванредних непореских прихода (уплате добити и привремен раст осталих) око 25 млрд динара, али се и приходи индиректних буџетских корисника по свему судећи кредибилније процењују (повећање од око 15-20 млрд динара). На крају, буџетом за 2025. годину предвиђа се да ће приливи од донација износити 35,4 млрд динара, што је веома блиско планираним износима и за 2024. годину.

Промена макроекономских трендова могла би да утиче на нешто другачију наплату пореских прихода. За израду поузданих пројекција пореских прихода од пресудне важности су кредибилне процене макроекономског окружења. Другим речима, свако одступање макроекономских трендова од иницијално предвиђеног прелива се и на другачију наплату пореских прихода од буџетом планиране. У претходних неколико година буџетски планови рађени су у условима високе неизвесности (пандемија ковида, енергетска криза, рат у Украјини) када је било тешко поуздано процени како ће се економска и политичка ситуација развијати. Макроекономске неизвесности су тренутно нешто мање изражене, али су по свему судећи и даље веће него у периоду 2015-2019. Илустрације ради, у најновијем извештају Европске комисије²⁰ анализиран је индекс неизвесности економских политика (енг. Economic policy uncertainty index) који показује да су економске неизвесности у Еврозони и даље осетно више у односу на период непосредно пре пандемије ковида. Уз то у последњих пар месеци уочава се раст економске неизвесности у Немачкој и Француској, који може бити последица политичких неизвесности, а Немачка је убедљиво највеће извозно тржиште Србије (око 15% укупног извоза у 2023-2024. години). Полазне макроекономске претпоставке за израду Буџета 2025. године (раст БДП-а, раст домаће потроше, инфлација, трендови на тржишту рада, спољнотрговинска размена) генерално сматрамо коректно процењеним.²¹ Ипак, уочавају се и одређени макроекономски ризици да општа привредна кретања одступе од предвиђених. Пре свега, могуће да се циклус успореног раста у европским земљама прелије на привреду Србије, те да раст буде нешто нижи од планираног. Друго, јачање инфлаторних притисака могло би да резултира нешто вишом инфлацијом од процењене. Треће, могуће је да ће трендови на тржишту рада (раст зарада) и у наредној години бити нешто повољнији него што се очекује у буџетским претпоставкама. Свако одступање макроекономског оквира од планираног преливало би се и на другачију наплату пореских прихода. Ипак процењујемо да су ризици избалансирани – приближно је слична

²⁰ European Commission (2024) European Economic Forecast. Special Issues: The cost of uncertainty – new estimates.

²¹ За детаљнију анализу макроекономских трендова погледати документ Фискалног савета „Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027.“, из новембра 2024. године.

вероватноћа да по основу промена макро трендова наплата пореза буде виша (већи раст зарада и инфлације) или нижа (успоравање привредног раста, потрошње).

Табела 1. Приходи у Предлогу закона о буџету за 2025. и Ребалансу за 2024. годину

	Ребаланс 2024	Буџет 2025	Разлика (Буџет-Ребаланс)	Стопа раста (у %)
ПРИХОДИ БУЏЕТА	2.173,3	2.346,2	172,9	8,0
1. Порески приходи	1.864,8	1.985,1	120,3	6,5
Порез на доходак	128,3	138,4	10,1	7,9
<i>Порез на зараде</i>	71,5	76,6	5,1	7,1
<i>Остали порези на доходак</i>	56,8	61,8	5,0	8,8
Порез на добит	265,5	258,8	-6,7	-2,5
ПДВ	960,0	1.056,0	96,0	10,0
Акцизе	407,0	420,0	13,0	3,2
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	217,0	226,1	9,1	4,2
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	140,0	143,0	3,0	2,1
<i>Остале акцизе</i>	50,0	50,9	0,9	1,8
Царине	88,0	95,3	7,3	8,3
Остали порески приходи	16,0	16,6	0,6	3,8
2. Непорески приходи	275,1	325,7	50,6	18,4
<i>Редовни непорески приходи</i>	176,6	300,2	123,6	70,0
<i>Ванредни непорески приходи</i>	50,8	25,5	-25,3	-49,8
<i>Непорески индиректних корисника</i>	47,7	0,0	-47,7	-100,0
3. Донације	33,5	35,4	1,9	5,7

Извор: Предлог Закона о буџету за 2025. годину и Закон о изменама и допунама Закона о буџету за 2024.

Планирани приходи од пореза на доходак у складу су са очекиваним кретањима на тржишту рада и предложеним пореским растеређењем зарада. Буџетом за 2025. годину планира се порез на доходак грађана у износу од 138,4 млрд динара, а то је повећање за 10 млрд динара (тј. за скоро 8%) у односу на процењену наплату прихода у 2024. години. Више од половине ове категорије чине порези на зарада за које се очекује наплата од 76,6 млрд динара у 2025. години, што чини међугодишњи раст од 7,1%. Пројектовано повећање пореза на зараде дугује се очекиваним повољним кретањима на тржишту рада – наставку раста зарада и запослености. Слично, као и ранијих година не постоје експлицитно наведене полазне претпоставке о проценама будућих кретања на тржишту рада – на основу изнетих буџетским планова можемо закључити да се очекује раст масе зарада (производ номиналног раста просечне зараде и запослености) од око 10-11%. Имајући у виду да се у јавном сектору очекује раст зарада од око 10%, док трендови указују да би у приватном сектору могао бити благо виши раст зарада, сматрамо да су изнете процене одговарајуће и оствариве. Поред тога, за наредну годину предвиђа се додатно пореско растеређење зарада кроз повећање неопорезивог износа зараде за 13,7% тј. са 25.000 на 28.423 динара. Процењује се да ће ова мера утицати на смањење буџетских прихода за око 2,5 млрд динара, док се нешто већи ефекти очекују на приходе локалних самоуправа.²² Приходи по основу осталих пореза на

²² Порез на зараде је приход који већим делом припада градови и општинама, па се процењује да би се ово пореско растеређење ефектуирало на смањење прихода локалних самоуправа од 7,6 млрд динара. Додатно, процењује се ограничени утицај и на приходе од доприноса за обавезно социјално осигурање – смањење за око 4,4 млрд динара.

доходак²³ у 2025. години планирају се у износу од 61,8 млрд динара, што је за 5 млрд (8,8%) више од процена за ову годину. Ова приходна категорија обухвата порезе на различите облике дохотка, па на њихову укупну наплату поред кретања на тржишту рада, утиче и већи број других чинилаца попут привредне активности, пословних одлука предузећа, као и сама ефикасност пореске администрације да прати и контролише њихову наплату. С обзиром на досадашње трендове наплате, сматрамо да су и остали порези на доходак објективно планирани.

Приходи од пореза на добит предузећа коректно су процењени имајући у виду да још увек постоје ограничене информације о профитабилности предузећа. Буџетом за 2025. годину планирају се приходи од пореза на добит у износу од 258,8 млрд динара, што је за скоро 7 млрд динара ниже од очекиване наплате у 2024. години. Порез на добит у 2025. години наплаћује се за остварену добит у 2024. години, о којој ће поуздане информације бити доступне тек након предатих завршних финансијских рачуна (средином наредне године), стога је доза опреза при пројектовању ових прихода нарочито битна. Ипак, анализа досадашњих резултата по привредним секторима (уз информације о привредним трендовима у 2024. години) могла би да дати наговештаје висине профитабилности. Наиме, за разлику од периода 2021-2022. године када је напросечно висока профитабилност била широко распрострањена по различитим секторима, у 2023. години може се приметити да се издваја неколико доминантних. Конкретно у 2023. години навећи раст профитабилности забележен је пре свега у сектору снабдевања електричном енергијом (ЕПС је остварио добар резултат након пословних проблема), а затим у секторима информисање и комуникација и грађевинарству.²⁴ Трендови у првих девет месеци указују на то да би профитабилност сектора снабдевања електричном енергијом у 2024. године могла да буде значајно нижа, док за остале секторе тренутно нема назнака већих промена. Према томе, имајући у виду да су приходи од пореза на добит у последњих неколико година били осетно виши од уобичајених пре ковид кризе и да постоји назнака одређеног успоравања профитабилности, подржавамо опрезан приступ Министарства финансија у пројектовању ових прихода.

Пројектовани раст приходи од ПДВ-а доминантно се може објаснити очекиваним макроекономским трендовима. Фискалним планом за наредну годину пројектују се приходи до ПДВ-а у износу од 1.056 млрд динара, што је раст за око 96 млрд динара у односу на последње процене наплате у 2024. години, односно за око 10% међугодишње. Истовремено, Министарство финансија процењује да ће у 2025. години реални раст личне потрошње бити 4,1% и просечни раст инфлације 3,5%, што би значило да се очекује да (доминантна) пореска основица за ПДВ у наредној години расте за 7,5-8%. Према томе, на основу изнетих буџетских пројекција можемо констатовати да се очекује нешто бржи раст наплате пореза од ПДВ-а у односу на раст (доминантне) пореске основице. Ипак, будући да се након пандемије (од 2020. године) учачају одређене волатилности у ефикасности наплате прихода од ПДВ-а²⁵, како у Србији, тако и у другим

²³ У оквиру осталих пореза на доходак обухватају се порези на приходе од имовине (нпр. дивиденде, камате, капитални добити), порези на приходе од издавања непокретности, годишњи порез на доходак грађана и порез на приходе од ауторских права.

²⁴ Поред тога, сектори рударство, прерађивачка индустрија, трговина који су у периоду 2021-2022 бележили високу раст профитабилности, у 2023. години имали су међугодишње смањење остварене добити пре опорезивања.

²⁵ Ефикасност наплате је показатељ односа наплаћених прихода од ПДВ-а и хипотетички очекиваних прихода од ПДВ-а на основу кретања пореске основице (потрошње) и важећих пореских политика (стопе, ослобођења и сл.)

земљама Европе²⁶ не искључујемо могућност да и даље постоје чиниоци који утичу на бржи раст наплате прихода у односу на домаћу потрошњу (нпр. потрошња страних резидената, туриста).

Приходи од акциза пројектују се полазећи од постојеће акцизне политике и достигнутих нивоа потрошње. Укупни приходи од акциза планирају се у износу од 420 млрд динара и очекује се да буду за 3,2% виши од процењене наплате у 2024. години. У 2025. години не најављују се осетне промене акцизне политике. Само се планира редовно годишње повећање специфичних акциза (износи који су дефинисани по јединици мере) као што су акцизе на нафтне деривате, кафу, алкохолна пића. Наиме, као би се одржала реална вредност ових акциза закон предвиђа да се почетком сваке године повећавају износи у складу са оствареном инфлацијом претходне године. Уз то, *де факто* се умањују акцизе (кроз повећања износа рефакције) за привредне субјекте који се баве превозом робе и путника. Поред тога, планови Министарства финансија полазе од процене да ће у наредној години бити задржан приближно сличан ниво потрошње свих акцизних производа, осим цигарета за које се очекује одређени (природни) међугодишњи пад потрошње. Имајући у виду полазне претпоставке, буџетом се планира одређени раст прихода од акциза на деривате нафте, а у мањој мери и акциза на дуванске прерађевине и осталих акциза (на електричну енергију, алкохол и кафу).

Пројекција прихода од акцизе на нафтне деривате одговара очекиваном расту износа акциза у наредној години, уз одржавање стабилног нивоа потрошње. Буџетом за 2025. годину планирају се приходи од акциза на нафтне деривате у износу од око 226 млрд динара, што је за 4,2% више од очекиване наплате у 2024. години. Планирани раст дугује се пре свега очекиваном редовном (законском) повећању акциза од почетка 2025. године, уз полазну претпоставку да неће бити осетнијег повећања потрошње нафтних деривата. Наиме, подаци показују да је ниво потрошње моторних горива у 2024. години благо изнад прошлогодишњег²⁷, али да је потрошња релативно стабилна након осетнијег раста у 2021. и 2022. години.²⁸ Дакле, на основу доступних података о тренду потрошње моторних горива сматрамо да је оправдано претпоставити да неће доћи до битнијих промена у обиму потрошње. Осим тога, напомињемо да је су за наредну годину планирана одређена прилагођавања акцизне политике у домену рефакција акциза тј. умањења акциза за привредне субјекте који обављају делатности друмског саобраћаја. Конкретно, предложеним законским изменама најављује се додатно умањење акцизе на дизел горива и биогорива, док се тек незнатно повећава акциза за ТНГ уколико се привредни субјекти баве превозом робе и путника (за више детаља видети претходни одељак). Међутим, с обзиром на то да је тешко проценити потенцијалне ефекте од планиране промене - да ли ће допринети повећању потрошње моторних горива у земљи или само повећању рефакција на тренутни ниво потрошње, ови ефекти нису укључени у оригинални буџетски план.

Планирани раст акциза на дуванске прерађевине одговара постојећем акцизном календару и претпостављеном кретању тражње. У 2025. години планирају

²⁶ За више детаља погледати извештај Фискалног савета „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину“, из септембра 2024. године.

²⁷ Према проценама НИС-а из презентације о оствареним резултатима у првих девет месеци 2024. године – доступно на линку: https://ir.nis.rs/wp-content/uploads/2024/10/1_prezentacija-rezultata-poslovanja_q3_srp.pdf

²⁸ Након одређеног пада потрошње моторних горива у 2020. години, у 2021. и 2022. години остварује се осетан раст потрошње, тако да је у 2022. години потрошња била за око 15% виша од остварене у 2019. години. Подаци УНКС: <https://www.wpcenergyserbia.rs/podaci-o-velicini-trzista-motornih-goriva-srbije-i-trendovima#gallery-1>

се приходи од акциза на дуванске прерађевине у износу од 143 млрд динара, што је повећање за 3 млрд динара (око 2%) у односу на очекивану реализацију у 2024. години. Највећи део ове приходне категорије чине акцизе на цигарете (око 95%), али можемо приметити да постепено расту и приходи од акциза на друге дуванске и сродне производе – поређења ради нпр. у 2015. допринос акциза на цигарете било преко 99% наплаћених прихода. У погледу акциза на цигарете тренутно важећи акцизни календар прописује да специфични део акцизе на цигарете од 1. јануара 2025. износи 101,12 динара, а од 1. јула 102,83 динара по паклици. Уз то, закон предвиђа да се дефинисани износ раста акциза (првобитно предвиђено по 1,5 динара полугодишње) додатно увећају уколико остварена инфлација на крају године буде виша од 2%, а сви досадашњи трендови указују да ће то бити случај у 2024. години. Поред специфичне акцизе, на цигарете се наплаћује и пропорционална акциза у износу од 33% малопродајне цене, па са растом цена цигарета додатно расте и укупна акциза. У образложењу буџетских пројекција Министарство финансија наводи да се при изради пројекција пошло од претпоставке о постепеном смањењу легалног тржишта дувана за око 2%. Подсећамо да се и ранијих година при изради буџетских планова претпостављало смањење потрошње дуванских прерађевина за око 3-4% годишње, као последица раста цена и глобалних кампања против пушења. Премда се за сада чини да у 2024. години није било осетнијег пада потрошње, али и да се у европским земљама у регуларним условима бележи у просеку пад пласмана цигарета од 1,5-2%²⁹, сматрамо да је полазна претпоставка одговарајућа. На бази свега наведено закључујемо да су акцизе на дуванске прерађевине кредибилно планиране.

Пројекције осталих прихода од акциза одговарају досадашњим трендовима наплате и очекиваном редовном годишњем повећању акциза. Буџетским планом за 2025. годину процењује се да ће приходи од свих осталих акциза (на електричну енергију, алкохолна пића и кафу) износити 50,9 млрд динара, што је маргинално повећање у односу на тренутну процену реализације за 2024. годину. Приходи од акцизе на електричну енергију чине доминантни део ове категорије – процењујемо да ће у 2024. години наплата износити приближно 30 млрд динара. С обзиром на то да се акциза на електричну енергију наплаћује *ad valorem* тј. у процентуалном износу (од 7,5%) на вредност крајње потрошње, износ прикупљених прихода зависи од кретања обима потрошње и цене електричне енергије. Како се у наредној години не најављује раст цена електричне енергије сматрамо да би се сличан износ могао очекивати и у 2025. години. Осим тога, на алкохолна пића и кафу наплаћује се специфична акциза (износи дефинисани по количини) – постојећи износи су нпр. за пиво 30,7 динара по литри, непржену кафу 108 динара по килограму, пржену кафу 135 динара по килограму. Трендови наплате у првих десет месеци указују на то да би приходи од акциза на алкохол и кафу у 2024. години могли бити око 20 млрд динара. Под претпоставком сличног обима потрошње и усклађивања износа акциза за остварену инфлацију, у 2025. години приходи од акциза на алкохол и кафу могли би бити благо виши – око 21 млрд динара. Према томе, када се у обзир узму досадашњи и очекивани трендови у наредној години, сматрамо да су изнете пројекције прихода од осталих акциза одговарајуће.

Планирано повећање прихода од царина генерално одговара процењеним трендовима у спољној трговини. Буџетом за 2015. годину пројектује се да ће приходи од царина износити 95,3 млрд динара, а то представља раст за 8,3% у односу на очекивану наплату у 2024. години. У образложењу Буџета наводи да се царински приходи планирају на основу процена о кретању увоза, структури увоза и девизног курса. С тим у вези

²⁹ Просечно смањење пласираних цигарета за крајњу потрошњу у земљама ЕУ у периоду 2002-2022. године, уколико се искључе земље са највећим повећањем или смањењем потрошње. Подаци Европске комисије: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/a0255220-29e5-4328-8628-567e3db332a9_en

процењује се да ће увоз остварити реални међугодишњи раст од 6,5%. Док има основа да се раст увозних цена одржи на приближно сличном тренду као ове године, пошто се очекује стабилизација цена у земљама ЕУ одакле и долази највећи део увоза. Експлицитне претпоставке о кретању девизног курса нису дате, али по свему судећи да неће бити осетнијих промена ни у наредној години. Међутим, што се тиче структуре увоза (из угла примена различитих царински стопа) у образложењу Буџета наводи се да би се у наредном периоду могли очекивати већи ефекти по основу примене споразума о слободној трговини са Кином, али и најава да се могу очекивати слични споразуми и са другим земљама.

Буџетски оквир непореских прихода доста је измењен услед методолошких промена у буџетском праћењу, а главни разлог планираног раста су приходи од лиценци за 5Г мобилну мрежу. Укупни непорески приходи Републике у 2025. години планирају се у износу од 325,7 млрд динара, што је за око 50 млрд динара више од процењеног нивоа у 2024. години. Главни разлог за међугодишњи раст јесте најављена продаја лиценци за коришћење мобилне мреже пете генерације тзв. 5Г технологија. Уколико се посматрају појединачне категорије (видети Табелу 2) може се приметити да долази до осетних примена у структури непореских прихода у поређењу са 2024. годином. Међутим, већи део ових промена може се објаснити методолошким унапређењем буџетског процеса. До сада су непорески приходи на основу основних карактеристика дељени у три веће целине - редовни, ванредни и остали приходи индиректних буџетских корисника. Годинама уназад пракса је била да се у оквиру редовних и ванредних непореских прихода приказују приходи који су укључени у систем редовног буџетског извештавања, док су у групи остали непорески приходи индиректних корисника издвојени приходи индиректних буџетских корисника који се не евидентирају у оквиру редовних месечних извештаја. За 2025. годину планира се укључивање преосталих индиректних буџетских корисника у систем редовног буџетског праћења, што ће се прелити на раст планова редовних непореских прихода, те више неће постојати издвојена категорија. Уз то, буџетским планом за 2025. годину приходи индиректних корисника повећани су у односу на њихову процену за 2024. годину (15-20 млрд динара) и тиме постали кредибилнији. План ванредних непореских прихода у обзир узима само структурни (дугорочно одржив) ниво прихода који се са већом извесношћу може одржати и у наредним годинама.

Табела 2. Непорески приходи и примања од продаје нефинансијске имовине према Предлогу закона о буџету за 2025. и Ребалансу за 2024. (у млрд динара)

	Ребаланс 2024	Буџет 2025	Разлика (Буџет - Ребаланс)
Непорески приходи и примања од продаје нефин. имови	275,1	325,7	50,6
<i>-редовни непорески</i>	<i>176,6</i>	<i>300,2</i>	<i>123,6</i>
Приходи од имовине	39,8	84,2	44,4
Таксе	24,7	25,5	0,8
Новчане казне	15,0	16,6	1,6
Приходи од продаје добара и услуга	45,7	75,9	30,2
Примања од продаје нефин. имовине	7,0	12,8	5,8
Остали редовни непорески приходи	44,4	85,2	40,8
<i>- ванредни непорески</i>	<i>50,8</i>	<i>25,5</i>	<i>-25,3</i>
Добит јавних агенција	2,5	2,5	0,0
Део добити јавних предузећа и дивиденде	25,0	12,0	-13,0
Остали ванредни приходи	23,3	11,0	-12,3
<i>- остали непорески приходи индиректних корисника</i>	<i>47,7</i>	<i>0,0</i>	<i>-47,7</i>
Трансфери између буџ. корисника на разл. нивоу власти	27,3	0,0	-27,3
Приходи од продаје добара и услуга	20,4	0,0	-20,4

Извор: Предлог Закона о буџету за 2025. годину и ребаланс буџета за 2024. годину.

Висок раст редовних непореских прихода објашњава се методолошким променама и планираним приходима од продаје лиценци за 5G мобилну мрежу. Редовни непорески приходи планирају се у износу од 300 млрд динара, што је повећање за око 124 млрд у односу на процењену наплату у 2024. години. Већи део повећања дугује се укључивању прихода институција основног и факултетског образовања у систем редовног буџетског извештавања. У Табели 2 високи раст *Прихода од продаје добара и услуга* и *Осталих ванредних прихода* готово у потпуности може се објаснити укључивањем прихода установа основног и факултетског образовања. Можемо приметити да је очекивано повећање прихода (у збиру приближно 70 млрд динара) више него што се процењивало за 2024. годину - *остали непорески приходи индиректних корисника* износили су 47,7 млрд динара и може се објаснити кредибилнијим планирањем. Други, део очекиваног повећања непореских прихода дугује се планирању прихода од аукцијске продаје лиценци за мобилну мрежу пете генерације тзв. 5G технологија – који би се књижили на ставци *Приходи од имовине*, а за коју се предвиђа међугодишњи раст од преко 40 млрд динара. Иако још увек нема поузданих информација када ће се ова продаја реализовати и колики се износ прихода може очекивати, покренуте су административне процедуре и у медијима се најављује да ће цео процес око аукција лиценци бити завршен средином 2025. године. Међутим, можемо констатовати да је пракса ранијих година била да се једнократни и неизвесни приходи, у складу са принципима опрезног и одговорног буџетирања, не укључују унапред у фискалне планове, већ тек након што се реализују и у износу у ком се наплате.

Укључивањем прихода (и расхода) преосталих индиректних буџетских корисника унапређује се кредибилитет буџетског процеса. Годинама уназад познат је проблем праћења прихода (и расхода) индиректних буџетских корисника. С обзиром на то да иницијално нису били укључени у систем редовног буџетског извештавања, није било благовремено познато са коликим новчаним средствима располажу (нпр. сопствени приходи од продаје добра и услуга), колико троше на које намене и последично да ли су им и колики износ потребни из буџета (кроз трансфере). Импликација свега је да су у плановима буџета често били потцењивани износи расположивих средстава, а да се тек са завршним рачунима стицао прави увид у то коликим су средствима заправо располагали индиректни корисници. Конкретно, Буџетом за 2023. годину приходи индиректних корисника били су планирани у износу 42,5 млрд динара, а Завршни рачун за 2023. годину је показао да су стварни приходи износили 68,1 млрд динара. У циљу решавања овог проблема и унапређења буџетског процеса током претходних година индиректни буџетски корисници су постепено укључивани у систем редовног буџетског извештавања. Међу првима укључени су правосудни органи (2016. године), затим индиректни корисници Министарства за културу и информисање и Управе за извршење кривичних санкција (2018.), па установе социјалне заштите (2019.), здравствене установе (2023.) и институције средњошколског образовања (2024.). Сада се (од 2025.) планира укључивање образовних институција из домена основног и факултетског образовања чиме се цео процес заокружио, и створио систем за поуздано и благовремено праћење прихода (и расхода) свих буџетских корисника.

Планови ванредних непореских прихода узимају у обзир структурни ниво прихода, што је у складу са добром буџетском праксом. Ванредни непорески приходи обухватају приливе по основу остварене добити јавних предузећа и дивиденди, добити јавних агенција и посебну категорију *Остали ванредни приходи*. За ову групу непореских прихода нарочито је карактеристична висока волатилност током времена, пошто у већој мери зависе од дискреционих одлука Владе нпр. о расподели добити јавних предузећа и агенција. Буџетом за 2025. годину укупни ванредни непорески приходи очекују се у износу од 25,5 млрд динара, што је смањење за око 25 млрд динара у поређењу са

проценом за 2024. годину. Половина планираног смањења је услед очекивања да ће приливи по основу добити јавних предузећа и дивиденде у 2025. години износити 12 млрд динара, колико се процењује да је њихов дугорочно одржив ниво.³⁰ Друго, процењује се да неће бити осетних једнократних прилива у категорији *Остали ванредни приходи*, односно да ће наплата бити блиска структурним нивоима претходних година (око 11 млрд динара). Изнет буџетски план сматрамо одговарајућим и заснован на принципима доброг и одговорног буџетирања. Ипак, не искључујемо могућност да се прикупе и нешто виши приходи од планираних, али би њих, с обзиром на то да су мање извесни, у буџетско извршење требало укључити тек пошто се реализују.

³⁰ У 2024. години се очекује висок износ прилива од добити и дивиденди, пре свега услед високе уплате остварене добити НБС-а од 12,3 млрд динара, што се може сматрати привременим приходом.

3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2025. ГОДИНУ

Буџет за 2025. годину предвиђа снажан пораст јавних расхода у износу од око 1,8 млрд евра. Укупни републички расходи у наредној години планирају се на нивоу од 2.660 млрд динара, што значи да је у плану да они порасту за 224 млрд динара (1,9 млрд евра) у односу ребаланс 2024. године. Исправно поређење планова за 2025. годину са овогодишњом реализацијом, ипак, захтева да се претходно неутралишу ефекти методолошких промена оличени у унапређеном праћењу расхода индиректних буџетских корисника (основних школа и високошколских установа) који се финансирају сопственим приходима. Након ове корекције долазимо до праве мере планираног раста расхода која је нешто мања и према нашим анализама износи приближно 1,8 млрд евра. Овај прираст може се још увек оценити као релативно снажан, будући да подразумева бржи раст јавних расхода (8,6%) од очекиваног номиналног раста привредне активности (7,5%). Пројектовано повећање буџетске потрошње у наредној години не може да угрози ликвидност буџета нити да изазове макроекономску нестабилност. Ипак, оно ће додатно убрзати задуживање државе што води даљем расту издвајања за камате (а ови непродуктивни расходи су у Србији већ сада међу највишима у ЦИЕ), док истовремено преко канала домаће тражње појачава још увек изражене инфлаторне притиске.

Увећање јавних расхода потиче од повећања текуће буџетске потрошње и највећим делом није последица нових политика, већ ефеката мера које су већ биле познате. Главни разлог који стоји иза скока јавних расхода у 2025. години јесте повећање текуће буџетске потрошње, будући да она може да објасни око 80% читаве међугодишње промене. Капитални расходи бележе прираст који није занемарљив, али је он у релативном смислу вишеструко мањи – може да објасни приближно 20% укупног раста републичких расхода. Са друге стране, експанзија расхода у 2025. била је у великој мери очекивана, имајући у виду да су промене на највећим ставкама државне потрошње већ биле препознате (и формализоване) у Ревидираној Фискалној стратегији 2025-2027. из новембра. Тако, је рецимо, у случају пензија постојала поприлична извесност њихове индексације по стопи од 10,9% од јануара 2025. у складу са фискалним правилом; за плате је, такође, већ било најављено да ће се оне у наредној години увећати за 11-12% у области образовања, односно за 8% у осталим деловима јавног сектора, док је у случају јавних инвестиција Стратегијом зацртано да ће оне расти у складу са БДП-ом. Пораст издвајања за камате, такође, у великој мери се могао очекивати, имајући у виду повећање јавног дуга у апсолутном износу као и кретање каматних стопа. Ни раст подстицаја у пољопривреди не представља велико изненађење (узимајући у обзир исход преговора између Владе и представника пољопривредних произвођача), што се може рећи и за планирано увећање издвајања за робу и услуге (доминантно изазвано набавкама у сврху обавезног служења војног рока), као и за раст издатака за социјалну заштиту (од 1. јануара 2025, у складу са недавно усвојеним изменама Закона о финансијског подршци породицама с децом, расте родитељски додатак). Кад се подвуче црта, можемо закључити да експанзија јавних расхода до које долази у наредној години у основи представља формализацију трошкова усвојених и већ познатих политика, а не нових мера; другим речима, удео дискреционог повећања јавне потрошње у 2025. години је врло мали.

Нисмо идентификовали непосредне ризике услед којих би укупни републички расходи могли да пробију буџетски лимит. Наше анализе показују да су пројекције расхода изнете у Предлогу буџета за 2025. годину технички добро урађене, тј. да расходи углавном прате трајекторију која се може реконструисати на основу важећих политика, као и доступних информација о мерама које ће се тек примењивати. У том смислу, не видимо непосредне ризике чија би материјализација могла да доведе

до значајнијег пробијања лимита за расходе. Штавише, и у овом буџету видимо резерве за трошење које би, у изостанку непредвиђених околности, на крају могле да резултирају и одређеним уштедама – реда величине 0,3-0,4% БДП-а. Традиционално, издаци за камате буџетирају се конзервативно, а могућности за мању реализацију од планиране идентификовали смо на субвенцијама, појединим ставкама унутар капиталног буџета (експропријација али и неки инфраструктурни пројекти) и трансферима ООСО. С друге стране, Влада има на располагању различите механизме помоћу којих може током године, уз велику дискрецију и без директне контроле Скупштине, средства за која се испостави да неће бити потрошена пребаци на неке друге позиције – више пута је Фискални савет указивао на феномен употребе текуће буџетске резерве – са циљем да финансира непланиране политике које се формулишу „у ходу“. Таквих примера било је много у претходним годинама, а готово је извесно да ће та пракса у одређеној мери бити настављена и у 2025. години, услед чега би процене Фискалног савета о могућим уштедама (на основу постојећих политика и досадашњих трендова) требало тумачити условно.

У наставку детаљније анализирамо промене по најважнијим категоријама републичких расхода.

Изражени раст расхода за запослене се највећим делом може приписати повећању плата (11% образовање, 8% остали делови јавног сектора). Предлогом буџета предвиђено је да расходи за запослене снажно порасту и то са скоро 492 млрд динара (колико ће према Ребалансу износити у 2024. години) на нешто више од 588 млрд динара у 2025. години. Директно поређење ове две величине, пак, није могуће зато што у наредној години долази до унапређеног праћења расхода који се финансирају из сопствених прихода индиректних буџетских корисника, што су ефекти који би морали да буду узети у обзир. Тако се, почев од јануара 2025. године, у масу плата Републике исправно укључују издаци за зараде запослених у образовању на територији АП Војводине (АПВ) који су до сада – закључно са Ребалансом 2024 – књижени у оквиру трансфера осталим нивоима власти. Стога је исправно да се укупан фонд плата Републике из базне (2024) године увећа за око 40 млрд динара колико ће према Ребалансу у 2024. износити поменути трансфери, а да се потом такав пореди са планом за наредну годину. Након ове методолошке корекције, долазимо до закључка да је у плану да маса зарада у 2025. порасте за 10,4% у односу на процењени ниво из 2024. године, што је права мера међугодишње промене. Ово повећање, највећим делом, може бити објашњено секторским повећањем плата у јавном сектору, према којем ће, почев од плате за јануар 2025. године, за 11% да порасту плате у установама предшколског васпитања, основног и средњег образовања, високог образовања и установама ученичког и студентског стандарда, док ће за 8% да се увећају зараде осталих запослених у јавном сектору. Према нашим анализама, плата на нивоу Републике би по овом основу у 2025. у просеку требало да порасте за преко 9,5%, што би приближно требало да одговара и међугодишњем увећању масе плата по овом основу.

Има буџетских корисника код којих трошкови запослених расту брже од секторских повишица, што није детаљније образложено. Једно од највећих релативних увећања масе зарада биће забележено на разделу Министарства одбране. У плану је, наиме, да издвајања за запослене код овог корисника у збиру порасту за скоро 18% у односу на ниво из овогодишњег ребаланса. То је осетно већи прираст од оног који би се добио уколико би се применила само секторска повишица од 8% која је предвиђена за све запослене у јавном сектору изузев радника у образовању. Постоји могућност да је шири буџетски оквир на овој ставци предвиђен за ангажовање додатног броја запослених услед увођења обавезе служења војног рока и/или попуњавање критичних позиција по

конкурсима за пријем у неке од војних јединица. С друге стране, има назнака да су у плану додатна увећања примања професионалним припадницима Војске Србије (преко секторске повишице од 8% која им следује), за које се у овом моменту не може утврдити да ли ће бити привременог или трајног карактера. Који год разлог да је у питању, става смо да је било оправдано да се он наведе у образложењу буџета, макар и описно – без залажења у све техничке детаље, уз задржавање разумног степена поверљивости. Међу корисницима чији трошкови рада имају значајан удео у укупним расходима за запослене Републике, а који расту брже од секторског увећања зарада издвајамо Министарство за рад (са установама социјалне заштите) – међугодишњи пораст 11,4% у односу на ниво из Ребаланса 2024. У буџету, поред свега поменутог, уочавамо још неке ресоре чија маса плата у одређеној мери премашује ниво који би могао да се објасни само секторским увећањем зарада. То сигнализира да је буџету могуће остављен простор за додатне подстицаје појединим групама радника у јавном сектору.

Расходи за запослене на нивоу опште државе ће у 2025. остати у границама посебних фискалних правила. Већ је било речи о томе да је Влада одлучила да одложи примену општег фискалног правила за дефицит за 2029. годину. С друге стране, посебно фискално правило, оно које прописује максимални ниво расхода за зараде опште државе (Република са осталим нивоима власти), остаје на снази и, судећи по плановима изложеним у Предлогу буџета за 2025. и недавно усвојеној Ревидираној фискалној стратегији 2025-2027, биће испуњено. Наиме, фонд плата консолидоване државе би у 2025. требало да се попне на 1.017 млрд динара, тј. скоро 8,7 млрд евра, што је еквивалентно износу од 9,8% БДП-а. Тај релативни однос мањи је од 10,6% БДП-а што је ниво који према важећим фискалним правилима, а узимајући у обзир ефекте укључивања преосталих сопствених расхода (и прихода) у обухват опште државе, представља њихов законски максимум на годишњем нивоу.

Постоје структурни проблеми који годинама оптерећују систем плата и запослености у јавном сектору – и који се извесно преносе у 2025. годину. Фискални савет је више пута указивао на проблеме у систему зарада у државном сектору који су генерисали не само економски неоправдане међусекторске и унутарсекторске односе зарада, већ осетно отежавају могућност запошљавања (и дугорочног задржавања) квалитетних кадрова. Највећи део недостатака ће се само пренети у 2025. годину, премда има и диспаратитета који ће се додатно продубити. Тако ће, примера ради, распон између највише плате у државној управи са постојећих 1:5,5 у 2024. години, у 2025. да падне на 1:5,2, будући да минимална зарада расте брже од индексације зарада у јавном сектору. Овај сужени распон, заправо, важи за највећи број запослених у јавном сектору,³¹ јер је он дефинисан Законом о утврђивању максималне зараде у јавном сектору из 2012. године који је још увек на снази. То је осетно уже од распона који се циљао у време када је, у првим годинама фискалне консолидације (након 2013) започет нови талас реформи платних разреда. Наиме, према Закону о систему плата у јавном сектору из 2016. године, прописани однос између највише и најниже плате био је 1:7,5³², док међународна истраживања упоредивих система показују да би он требало да буде осетно већи – и до 1:12. У постојећим условима, показало се врло изазовним мотивисати запослене на кључним позицијама да дугорочно остану у јавном сектору, тим пре што приватни сектор за позиције упоредиве сложености и нивоа одговорности најчешће нуди далеко конкурентнију зараду. Влада је кључне проблеме у овом домену одавно препознала, наговестивши у стратешким документима потребу за увођењем правичнијег система

³¹ Од већих система унутар опште државе, из овог ограничења изузете су високообразовне и научне установе.

³² Распон који се добије стављањем у однос највишег и најнижег коефицијента за исплату плата.

плата и запошљавања. Ипак, осетније промене се, готово извесно, не могу очекивати у 2025. години. То, међутим, не значи да би наредна година морала да буде потпуно изгубљена у реформском смислу. Примера ради, било би оправдано да се већ од 2025. почне са објављивањем важних података из система ИСКРА за секторе који су већ обухваћени овом евиденцијом, а који се односе на: број запослених и степен попуњености систематизованих радних места по ресорима и институцијама, износа плата по платним разредима, специфичним типовима посла (основна плата, додаци).³³

Снажан раст (за скоро 43 млрд) бележе издаци за робу и услуге, већим делом услед бољег праћења расхода индиректних корисника – остало могу да објасне обавезни војни рок, унапређење електронских евиденција Министарства финансија и повећана издвајања за управљање површинским водама. Издвајања за робу и услуге представљају једну од најхетерогенијих расходних ставки републичког буџета. У оквиру ње се налази велики број различитих трансакција које варирају у свом обиму – ту су, рецимо, издвајања за набавку канцеларијског материјала и опреме, али и плаћања за електричну енергију, природни гас, поштанске услуге, закуп простора, осигурање, заједно са трошковима службеног путовања, текућим поправкама и одржавањем објеката и опреме, па чак и финансирање научноистраживачког рада истраживача (плате) преко специјализованих услуга. Ове куповине, пак, у буџету се књиже у складу са важећом економском класификацијом расхода највише до трећег нивоа агрегације,³⁴ што не пружа могућност да се са довољном прецизношћу изолују све појединачне трансакције и њихови износи. Наше анализе, ипак, показују да укупна промена коју на овој позицији предвиђа Предлог буџета за 2025. годину – пораст за скоро 43 млрд динара у односу на Ребаланс 2024 – може да се објасни методолошким променама али и ефектима политика које су усвојене током 2024. године. *Прво*, раст од око 20 млрд динара бележе издвајања за робу и услуге у оквиру Министарства просвете, што се највећим делом (реда величине 15 млрд динара) може приписати унапређеном обухвату индиректних корисника у буџету, тј. укључивањем издвајања за робу и услуге основних школа и високошколских установа финансираних сопственим приходима. *Друго*, изражени прираст издвајања за робу и услуге бележи Министарство одбране – нешто преко 13 млрд динара – што се највећим делом може повезати са припремама за обавезно служење војног рока. *Треће*, раст од 3,6 млрд предвиђа се у оквиру Министарства финансија, што је скок који је разливен на више програмских активности: модернизација електронских система за евидентирање, контролу и наплату јавних прихода, као и на унапређење рачуноводственог информационог система јавних финансија које спроводе Пореска управа, Управа за трезор и Управа царина. *Четврто*, прираст од 2,4 млрд динара бележи се на разделу Републичке дирекције за воде, органа у саставу Министарства пољопривреде, у циљу финансирања поправки и текућег одржавања у домену уређења водотока и заштите од штетног дејства вода.³⁵

Планира се снажан раст расхода за камате у односу на 2024. годину, услед повећања јавног дуга и још увек неповољних услова задуживања државе. Буџетски расходи за камате у 2025. планирани су у износу од 220 млрд динара (око 2,1% БДП-а),

³³ Ове активности, заправо, највећим делом најављене су у Ревидираној фискалној стратегији 2025-2027, премда је план да ти извештаји почињу да се објављују тек од 2027. године, када у обухват система ИСКРА уђу и специфични системи какви су одбрана, безбедност, унутрашњи послови и установе вишег и високог образовања.

³⁴ У расходе за робу и услуге спадају: стални трошкови (421), трошкови путовања (422), услуге по уговору (423), специјализоване услуге (424), текуће поправке и одржавање (425) и материјал (426).

³⁵ Реч је о мерама које се, између осталог, предузимају у циљу заштите од поплава спољних и унутрашњих вода, леда, ерозије и бујица, као и са циљем управљања ризицима од штетног дејства вода. Повећање издатака за ове активности похвално је, имајући у виду да се предузима у време кад су катастрофалне поплаве већ погодиле земље из блиског окружења (Чешка, Пољска, Мађарска).

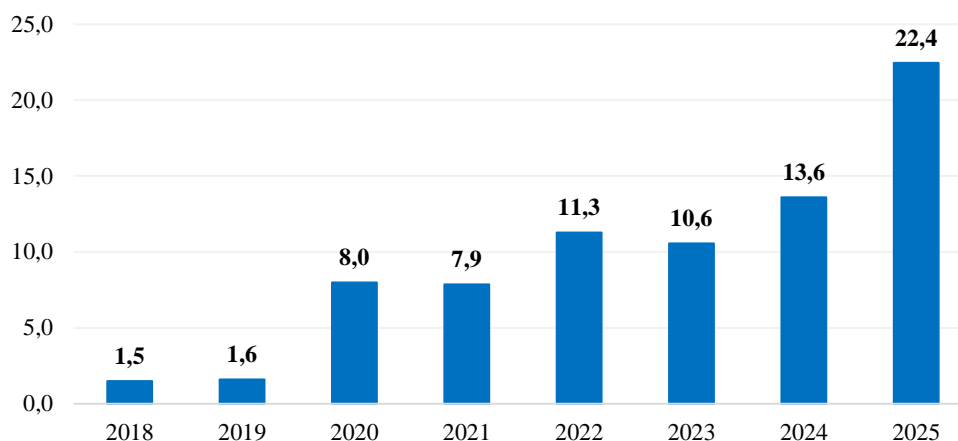
што је за скоро петину (око 35 млрд динара) више од нивоа који је предвиђен у ребалансу овогодишњег буџета. Ово је наставак тренда прилично снажног раста трошкова за камате, будући да су ови буџетски издаци у претходне две године порасли за чак 80 млрд динара – са 105 млрд у 2022. на 185 млрд динара у 2024. према плану из ребаланса. Досадашње повећање расхода за камате може се приписати расту јавног дуга у претходном периоду, али и глобалном погоршању услова задуживања. Наиме, поред тога што је дошло до вишеструког повећања каматних стопа на нове кредите, приближно четвртина укупних обавеза Србије, које су уговорене по варијабилним каматним стопама, постала је знатно скупља због наглог скока Еурибора и других променљивих стопа током 2022. и 2023. Овај неповољан буџетски тренд ће почети да слаби у 2025. години, будући да су водеће светске централне банке (ЕЦБ и амерички ФЕД) ове године кренуле да релаксирају своје монетарне политике, тако да се наредном периоду могу очекивати нешто ниже глобалне каматне стопе.³⁶ То значи да се планирано повећање буџетских трошкова за камате у следећој години већим делом може приписати прирасту јавног дуга у апсолутном износу. Наиме, у 2024. се очекује благо смањење јавног дуга у процентима БДП-а (према пројекцијама Владе са 48,4 на 47,9% БДП-а), али задуженост земље у номиналном износу наставља да се увећава. Од почетка 2024. године јавни дуг Србије порастао је за око 2 млрд евра – са 36,4 на око 38,4 млрд евра, а према званичним пројекцијама Владе јавни дуг би до краја године требало додатно да порасте.³⁷

Трошкови камата у 2025. години су буџетирани конзервативно, тако да ће крајње извршење највероватније бити мање од плана. Према је ребалансом буџета за 2024. планирано да ће издаци за камате ове године износити око 185 млрд динара, подаци о извршењу републичког буџета у првих десет месеци сугеришу да би на овој ставци могле бити остварене извесне уштеде – реда величине до 5 млрд динара. Узимајући у обзир очекивано ниже извршење у овој години и тренутно познате обавезе државе, процењујемо да је буџетски план за трошкове камата у 2025. релативно широко постављен. Наше анализе указују на то да би потенцијалне уштеде на расходима за камате могле да износе до 10 млрд динара. Међутим, ову процену је потребно узети са одређеном резервом, због тога што се скоро трећина планираног повећања издатака за камате заправо односи на тзв. *пратеће трошкове задуживања* – а у буџету и пратећој документацији не постоји никакво образложење за њихов неубичајено велики раст. Реч је о хетерогеној категорији расхода која обухвата различите издатке у вези са задуживањем државе, од којих су билансно најзначајнији трошкови премије осигурања за уговорене кредите, плаћање пенала на неповучена средства, негативне курсне разлике и др. Као што се може видети на Графикону 3, ови буџетски расходи нагло су порасли од 2020. године, тако да су у периоду 2020-2024. износили у просеку око 10 млрд динара годишње. Влада је у буџету за 2025. планирала ове расходе у износу 22,4 млрд динара, што је двоструко повећање у односу на вишегодишњи просек. Фискални савет позива Владу да детаљније објасни разлоге за овако нагли скок пратећих трошкова задуживања државе, који очигледно више не представљају занемарљиво мали буџетски издатак.

³⁶ Илустрације ради, шестомесечни Еурибор је достигао максималну вредност од преко 4% у октобру 2023. године, али је у овој години постепено опадао и тренутно износи око 3% (слични трендове бележе се и код тромесечног Еурибора). Смањење ових каматних стопа је од посебног значаја за Србију, будући да кредити чије су каматне стопе везане за Еурибор чине око 19% свих обавеза државе.

³⁷ Према подацима Управе за јавни дуг, укупна задуженост Србије на крају септембра износила је 38,4 млрд евра или 46,8% БДП-а. Званичне пројекције указују на то да би јавни дуг на крају ове године требало да износи 47,9% БДП-а, што би одговарало прирасту дуга за око 900 млн евра у последњем кварталу.

Графикон 3. Кретање пратећих трошкова задуживања (у млрд динара), 2018-2025.



Извор: Закони о завршном рачуну буџета РС (2018-2023), ребаланс буџета за 2024. годину и Предлог закона о буџету за 2025. годину.

Капитални расходи Републике очекивано расту, задржавајући високо учешће у БДП-у (5,9% на нивоу Републике, 7,4% БДП-а на нивоу опште државе). Предложеним буџетом за 2025. предвиђено је капитални расходи Републике порасту на 613 млрд динара – прираст од скоро 43 млрд динара у односу на Ребаланс 2024 – што одговара међугодишњој стопи раста номиналног БДП-а (7,5%). То значи да је у плану да се и у 2025. одржи релативно високо учешће јавних инвестиција у БДП-у које се очекује и у текућој години – 5,9% БДП-а републички ниво власти, 7,4% БДП-а консолидована држава (Република са осталим нивоима власти – локал, АПВ, здравство, јавна путарска предузећа и остали). Овакво кретање у основи је и било очекивано, јер у маси одговара пројектованој динамици радова (и финансијске реализације) великих инфраструктурних пројеката који се у Србији тренутно спроводе. Идентификовали смо групу великих инвестиционих пројеката код којих у 2025. години долази до осетнијег интензивирања радова – инвестиције у области одбране (скок од око 14 млрд динара), путни правац Београд-Зрењанин (12 млрд динара), пруга од Земун Поља до Националног стадиона (раст 9,3 млрд динара), пруга Ниш-Димитровград (скок од 5,8 млрд), аутопут Београд-Сарајево (5,5 млрд), али и неке нове мање пројекте који раније нису били у буџету (изградња акваријума са пратећим садржајем 2,2 млрд динара). С друге стране, очекивано, поједини пројекти који се налазе у завршним фазама изградње бележе пад у односу на ниво из Ребаланса 2024 – пројекат мађарско-српске железнице (21 млрд динара), саобраћајница Рума-Шабац-Лозница (8,5 млрд), Појате-Прељина (8,6 млрд). Имајући у виду релативни значај ових расхода, како у укупном износу тако и у погледу њихове структуре, детаљнију оцену плана инвестиција Републике за 2025. годину износимо у Поглављу 4.

Трансфери ООСО расту за скоро 31 млрд динара, што је највећим делом последица повећања трансфера ПИО фонду за исплату увећаних пензија. На позицији републичких трансфера фондовима обавезног социјалног осигурања налазе се средства која се усмеравају ка четири институције – фонду ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО – са циљем да се обезбеди њихово несметано функционисање. Ове организације, наиме, остварују редовне приходе по основу доприноса за обавезно социјално осигурање – пензијско, здравствено, у случају незапослености, али ти приливи нису довољни за покривање свих трошкова који проистичу из надлежности које су им поверене. Недостајућа средства обезбеђују се из буџетских трансфера и то до нивоа да укупан (фискални) резултат ових организација буде избалансиран, тј. да се успостави равнотежа између њихове приходне и расходне стране. Предлогом буџета за 2025. годину

предвиђено је да републички трансфери ООСО износе скоро 356 млрд динара, што је за готово 31 млрд изнад нивоа предвиђеног ребалансом за 2024. годину. Ово повећање, угрубо посматрано, настаје као нето резултат две супротстављене тенденције, које ћемо детаљније образложити у наставку.

- *Трансфери ПИО фонду расту за преко 39 млрд динара, услед потребе да се обезбеди део недостајућих средстава за исплату увећаних пензија.* Кључни елемент финансијског плана фонда ПИО за наредну годину је то што ће највећи расходи овог фонда – издвајања за пензије – осетно да порасту. Наиме, у складу законски прописаном формулом за усклађивање, пензије ће у 2025. бити индексирани за 10,9%³⁸ што ће, заједно са пројектованим прирастом броја пензионера, повећати масу пензија за приближно 12%, тј. за 114 млрд динара на међугодишњем нивоу. Осим тога, и други текући трошкови ПИО фонда ће порастати (накнада за туђу негу и помоћ, трансфери другим нивоима власти и др.), што ће заједно са поменутима повећати пензија увећати укупну расходну страну овог фонда за 121 млрд динара. С друге стране, приходи од доприноса за пензијско и инвалидско осигурање ће, заједно са другим приходима (од осталих ООС), збирно да порасту за 81,5 млрд динара, што неће бити довољно да за исплату свих редовних обавеза у 2025. години. Ову разлику (39 млрд динара) фонд ПИО покриће из повећаних републичких трансфера у истом износу, чиме би у 2025. години требало да оствари избалансиран буџетски резултат, тј. потпуну једнакост између укупних прихода и расхода.
- *Трансфери РФЗО се смањују за око 5 млрд динара, јер ће раст изворних прихода овог фонда бити довољан да покрије појачану активности система јавног здравства.* Анализом финансијског плана РФЗО за 2025. утврдили смо да би у наредној години требало да уследи додатно интензивирање активности јавног здравственог система, што је у основи позитивно. Ова динамика, неминовно, одразиће се и на расходну страну буџета Републике, услед чега ћемо тим променама посветити нешто више пажње у овом одељку. И у случају РФЗО-а, баш као и код већ поменутог фонда ПИО, кључни расходи овог фонда у 2025. расту. Тако издвајања за примарну здравствену заштиту (трошкови пружања услуга у установама, лекови у установама и на рецепт, стоматолошке услуге) расту за преко 7% у односу на ребаланс финансијског плана за 2024, док се издвајања за секундарну и терцијарну заштиту (услуге у установама, лекови у установама и за лечење ретких болести) увећавају за преко 10%. На крају, прираст од 6,4% пројектован је на издвајањима за остала права која РФЗО гарантује корисницима, где спадају боловања (дужа од 30 дана), услуге продужене рехабилитације, лечење ван територије наше земље, услуге дијализе, издаци за привремену спреченост за рад, помагала и направе). У збиру, све ово би требало да донесе раст расхода овог фонда од око 45 млрд динара на међугодишњем нивоу. С друге стране, у буџет РФЗО требало би да се слију већи доприноси и трансфери других нивоа власти, због чега ће изворни приходи збирно да порасту за скоро 50 млрд динара. Разлика од 5 млрд динара која се јавља између раста прихода РФЗО и нешто споријег раста расхода овог

³⁸ Изменама Закона о ПИО које се Скупштини предлажу истовремено са буџетом за 2025. годину предвиђено је да се увећање по основу фискалног правила (законом предвиђене формуле) примењује од децембарске пензије, што значи да ће прва исплата увећане пензије бити извршена већ у јануару 2025. године. Досадашње законско решење предвиђало је увећану исплату почев од јануарске пензије, што је значило да се прва исплата увећаних пензија могла очекивати тек у фебруару.

фонда резултираће смањеним ослањањем на трансфере из републичког буџета у истом износу.

Постоје изгледи да би укупна потрошња у оквиру трансфера ООСО могла буде нешто мања од буџетом предвиђене. Реализација буџетског плана на овој позицији доминантно ће зависити од два фактора: кретања на тржишту рада која пресудно утичу на ниво највећих изворних прихода овог фонда (доприноса за обавезно социјално осигурање), али и од ефикасности јавног здравственог система у реализацији амбициозних планова (смањење листа чекања, увођења и имплементације нових лекова и др). Када је реч о доприносима, уколико њихова наплата као и у претходним годинама буде већа од планирана (има изгледа да би то заиста могло да се настави и у 2025. години), потреба да се ове институције дотирају републичким трансферима биће мања него сада планира, што би значило одређене уштеде у односу на предложени буџетски оквир. С друге стране, пројекције обима расхода у сектору јавног здравства (РФЗО са здравственим установама) делују реалистично и оствариво, што би се, следствено, могло рећи и за обим планираних трансфера Републике ка овом систему. Уколико би се, пак, планирано смањење листа чекања наставило одвијати спорије од иницијалних најави које су биле поприлично амбициозне, за очекивати би било да се непотрошена средства по овом основу добрим делом преусмере на друге намене јер се то и раније дешавало (набавке лекова у већим количинама, лечење ретких болести и др), што значи да ни у том сценарију није реалистично очекивати велике „уштеде“ на овој позицији. Због свих побројаних непознаница, није могуће у овом моменту изнети довољно кредибилну процену могућих уштеда на позицији трансфера ООСО, премда наше прелиминарне оцене указују да би оне могле да буду реда величине 0,1-0,2% БДП-а.

Субвенције у пољопривреди настављају да расту услед увећања издвајања за директне подстицаје (по грлу, литри млека, хектару). Буџетска издвајања за пољопривредне субвенције од избијања пандемије 2020. бележе континуирани тренд раста, који ће се, судећи по плановима из Предлога буџета, наставити и у 2025. години. Она су, примера ради, у 2019. износила свега 39 млрд динара (приближно 0,7% БДП-а), док је Ребалансом за 2024. за ове намене предвиђено 106 млрд динара (1,1% БДП-а). Кључни фактор који стоји иза снажног (и по свему судећи трајног) увећања ових трошкова лежи у томе што је сектор пољопривреде кризу већ дочекао са великим структурним проблемима,³⁹ што је праћено реакцијом државе која није била примерена озбиљности настале ситуације. Конкретно, у претходне три године дошло до наглог скока цена инпута праћеног ниским приносима у кључним пољопривредним гранама и наставком тренда смањења сточног фонда, на шта је Влада реаговала парцијалним (и скупим) политикама које су се формулисале „у ходу“,⁴⁰ под притиском даље ескалације протеста пољопривредних произвођача. Прво велико повећање ових подстицаја догодило се 2023. године – директна давања по хектару повећана са 9.000 на 18.000 динара, премије за млеко са 15 на 19 динара по литру, давања за квалитетне приплодне млечне краве са 30.000 на 40.000 динара по грлу. Потом су, почев од јануара 2024. године на снагу ступили блажи критеријуми за добијање субвенција по хектару (повећања прага за конкурисање са дотадашњих 20 хектара на 100 хектара, чиме је проширен обухват), а

³⁹ Кључна уска грла која постоје у овом систему јесу недостатак инфраструктуре за складиштење и транспорт, заостала механизација, слаба техничко-технолошка опремљеност, проблеми у дистрибуцији и друго, које је углавном и Влада одавно препознала (видети, рецимо, Стратегију развоја пољопривреде и руралног развоја Србије за период 2014-2024). Такође, постоје бројни елементи које Србија још увек примењује а који нису дозвољени у ЕУ (регреси за набавку сертификованог семена и други регреси).

⁴⁰ Неке од њих су чак биле и контрапродуктивне, попут рецимо забране извоза појединих пољопривредних производа током 2022. и делом 2023, али и предугог ослањања на замрзавање продајних цена основних животних намирница

Влада потом у јесен изашла са додатним изменама регулативе у овој области⁴¹ која су ишле у смеру даљег повећања ових буџетских расхода. Због свега што је поменуто, оригинални буџетски план за субвенције у пољопривреди за 2024. годину Ребалансом је повећан за чак 18 млрд динара⁴² – скок са 88 на 106 млрд динара. Предлогом буџета за 2025. тренд раста се наставља, имајући у виду да се за 2025. годину ови расходи пројектују на нивоу од 116 млрд динара. Главни чинилац овог повећања и овога пута представљају директна давања.

Планирани оквир за пољопривредне субвенције у 2025. чини се довољним за исплату договорених подстицаја, а уз изостанак нових ад хок мера не искључујемо могућност одређених уштеда. Из буџетске документације и пратећих секторских аката није могуће јасно издвојити све параметре који су коришћени у пројектовању укупних расхода Републике за пољопривредне субвенције, што осетно отежава оцену кредибилитета пројектованих нивоа ових издатака. У начелу, укупан лимит чини се довољним за исплату подстицаја који су са представницима пољопривредника до сада договорено (укључујући и део заосталих обавеза које се преносе у наредну годину), тим пре што се и током 2025. могу очекивати одређене „уштеде“ на реализацији ИПАРД програма која у Србији већ годинама осетно заостаје за планираном динамиком. Такође, одређени буџетски простор отвориће се када истекну једнократне мере које након 2024. не би требало да се понављају. Додатна олакшавајућа околност за Владу је то што је са пољопривредницима, у последњој рунди преговора, експлицитно договорено (и потписано) да се након последњег увећања подстицаја они одричу права на протесте, што ће аутоматски умањити притисак да ови буџетски расходи пребаце лимит који је постављен у Предлогу буџета.

Пад субвенција у области енергетике највећим делом потиче од завршетка програма замене старих бројила који се финансирао из буџета. На позицији субвенција у области рударства и енергетике долази до смањења у односу на 2024. годину – пад са скоро 21 млрд динара из Ребаланса на 13,4 млрд у Предлогу буџета за 2025. Ова промена је нето резултат дивергентних трендова у оквиру различитих секторских подстицаја. Најкрупнија промена јесте завршетак програма замене старих бројила и измештања трансформатора који су се током 2024. финансирани из буџета. Ово смањење доводи до међугодишњег пада расхода од скоро 12 млрд динара (програмска активност под називом „Мере за ублажавање последица енергетске кризе“). С друге стране, на две релативно значајне ставке у оквиру ових расхода долази до раста – збирно за преко 4,5 млрд динара. У оквиру програмске активности „Електроенергетика, нафта и природни гас и системи даљинског грејања“ на размену Министарства рударства и енергетике долази до раста од 3,4 млрд динара, које се односи на субвенције јавним енергетским предузећима (највећим делом ЕМС-у за пројекте БеоГрид 2025 и Панонски коридор,⁴³ БИО4 кампус, индустријску зону у Ћуприји), док истовремено расту издвајања у оквиру програмске активности „Подршка реализацији ЕКСПО Београд

⁴¹ Недавно су Скупштини предложене измене и допуне Закона о подстицајима у пољопривреди, док је Влада усвојила и измене Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди.

⁴² Истичемо, притом, да је Фискални савет већ у оцени овог акта крајем 2023. године указао на ризик да план за субвенције пољопривреди у 2024. буде пробијен. Стварна реализација ће, пак, иницијални буџетски лимит по свему судећи премашити више него што смо ми тада очекивали, јер су накнадно усвајане нове мере у овој области.

⁴³ Пројекат БеоГрид 2025 предвиђа изградњу преносне инфраструктуре за прикључење на мрежу нових ветропаркова и соларних електрана на територији Баната и повезивање са осталим деловима земље (првенствено Београдом и Сремом). Пројекат Панонски коридор подразумева изградњу више од 170 км нових далеководова широм Србије.

2027“ за нешто више од 1 млрд динара, што је усмерено на прикључење овог комплекса на електричну мрежу.⁴⁴

Повећање субвенција за друмски саобраћај у 2025. последица је, највећим делом, потцењеног нивоа ових расхода у 2024. години. Републичке субвенције у области друмског саобраћаја усмеравају се јавним путарским предузећима – преваходно ЈП Путевима Србије, за одржавање мреже путева. Промене које се на овој ставци планирају Предлогом буџета за 2025. потребно је посматрати у контексту текуће (2024) године. Наиме, наше анализе показују да ће извршење ових расхода пробити лимит из Ребаланса у 2024. години за преко 5 млрд динара.⁴⁵ Ако се то заиста и деси, реализација у 2024. приближно ће износити 30 млрд динара (уместо планираних 19,4 млрд), што из угла буџета за 2025. годину значи да он, у основи, не само да не доноси никакво суштинско повећање ових расхода, већ потенцијално и благо смањење у односу на процењену реализацију у 2024. години. У овом сегменту је важно да поново истакнемо одређене специфичности које су карактеристичне за ову расходну ставку: постоје релативно снажни изгледи да би ови расходи, за постојећи ниво квалитета испоручене услуге, могли да буду мањи. С тим у вези, поменућемо да су из ресорног министарства (МГСИ) још средином 2017. године стизале најаве да је у плану прелазак са постојећег модела уговарања одржавања путева (доминантно на бази јединичних цена) на нови (по учинку, што би подразумевало прелазак на отворени тендерски поступак), који би требало да резултира одређеним уштедама али и повећањем квалитета одржаваних путева.⁴⁶ Међутим, ситуација у пракси је још увек таква се највећи део радова на одржавању путне мреже набавља по старом моделу (без тендера, без мерења учинка), а посебан куриозитет је то што се велики део ових активности спроводи на основу уговора старих по неколико деценија.

Републички трансфери осталим нивоима власти ће у 2025. порастати за преко 7 млрд динара услед увећања наменских трансфера локалним самоуправама. Приликом поређења планова за 2025. са Ребалансом за 2024. годину, републичке трансфере осталим нивоима власти требало би посматрати без трансфера за запослене у образовању на територији АПВ. Разлог је то што је ова позиција Предлогом буџета за 2025. оправдано рекласификована, тј. премештена са трансфера другим нивоима власти на расходе за запослене – где суштински и припада. Тако се на позицији републичких трансфера другим нивоима власти, након ове корекције, бележи прираст од око 7 млрд (са 74 на преко 81 млрд динара). Читав овај прираст може се објаснити растом наменских трансфера локалним самоуправама (са 40 млрд у 2024. години на 48 млрд динара), будући да ненаменски трансфери и у 2025. години остају практично непромењени (33,5 млрд динара наспрам 33,8 млрд динара из 2024. године). *Повећање наменских трансфера ЈЛС* највећим делом (приближно 4,5 млрд динара) потиче од раста трансфера који се са раздела МГСИ усмеравају градовима и општинама по основу пројекта „Развој локалне инфраструктуре и институционално јачање локалних самоуправа“ финансираног из кредита Светске банке од 4,5 млрд динара. Преостала разлика (од око 3 млрд динара) угрубо настаје као нето резултат повећаних трансфера Граду Београду за метро (1,7 млрд

⁴⁴ Према Програмским информацијама из предложеног Закона о буџету, реч је о: издацима за изградњу нове трансформаторске станице (ТС 110/10 kV Београд 58 – Национални стадион, 2x40 MVA), изградњу расплета мреже 10 kV и прикључно-разводних постројења за прикључење објеката ЕКСПО 2027 и Националног фудбалског стадиона, као и изградњу нове трансформаторске станице (110/35 kV Београд 44 – Сурчин, 2x31,5 MVA)

⁴⁵ На ту могућност указали смо још у оцени Закона о буџету за 2024. годину.

⁴⁶ На простор за ова унапређења приликом преласка на отворени поступак по учинку указују и бројна међународна истраживања. Видети, примера ради, налазе Светске банке изнете у документу из 2021. године, који се могу пронаћи на [линку](#).

динара) и трансфера који се преко Канцеларија за Косово и Метохију усмеравају општинама и градовима на овој територији за функционисање административних капацитета и подршку образовним установама (преко 3 млрд), и са друге стране опадајућих трансфера који се ЈЛС усмеравају преко раздела Министарства државне управе и локалне самоуправе (смањење 1,6 млрд).

Расходи за социјалну заштиту и социјално осигурање могли би да премаше буџетски план, за око 5 млрд динара. За ову категорију расхода буџетом је планирано издвајање од укупно 197 млрд динара, док је ребаланс буџета за 2024. годину предвиђао 183 млрд динара. Дакле, буџет за 2025. годину доноси увећање за ове намене од око 14 млрд динара. Категорија расхода за социјалну заштиту и осигурање у себи садржи неколико поткатегорија, од којих три највеће чине 95% ових расхода. У питању су *дечија заштита* (64% укупних расхода за социјалну заштиту и осигурање), *социјална заштита* (20%) и *борачко-инвалидска заштита* (11%). Највећи део буџетом планираног увећања расхода за социјалну заштиту и осигурање у односу на ребаланс 2024. односи се на дечију заштиту, око 12 млрд динара. Међутим, процењујемо да би дечија заштита у 2025. могла да премаше буџетски план за неколико милијарди динара. Поред дечије заштите, категорија борачко-инвалидске заштите такође би лако могла бити пробијена, за 2-3 млрд динара, док је пројекција социјалне заштите у начелу на одговарајућем нивоу.

Планирани програми дечије заштите нису транспарентно приказани, али постоје индиције да би за њих могло бити потребно више средстава него што је планирано буџетом за 2025. годину. Дечија заштита у буџету за 2025. није разложена на појединачне програме, од којих су највећи *накнада зараде за време породилског одсуства*, *родитељски додатак* и *дечији додатак*. Из тог разлога није могуће установити како су тачно у буџету ови програми пројектовани, односно колико износе планирана издвајања по појединачним програмима. Међутим, наша анализа показала је да би на позицији дечије заштите у *маси* било могуће пробијање у износу од неколико милијарди динара. Та анализа базира се на следећим кључним чиниоцима: увећању родитељског додатка по основу измена Закона о финансијској подршци породица с децом из септембра 2024. године⁴⁷, очекиваној индексацији програма социјалне заштите и осигурања у 2025. години за раст цена и за раст зарада, изменама закона из 2018,⁴⁸ по којима је уведено да се родитељски додатак за 3. и 4. дете исплаћује наредних 10 година (што чини да се по том основу сваке године увећавају укупна издвајања за родитељски додатак јер још увек није навршено 10 година од прве кохорте деце на коју је ова измена закона почела да се примењује), као и одлуци Уставног суда из 2024. године⁴⁹ о промени начина обрачуна накнаде за породилско одсуство која увећава права породиља (чиме увећава буџетске расходе за породилско одсуство). Такође, извршење расхода за социјалну заштиту и осигурање у 2024. из другог угла указује на могућност пробијања дечије заштите у 2025. години. Наиме, извршење ових расхода у 2024. упућује на то да план ребаланса може лако бити пробијен, а 2024. користи се као база за пројектовање 2025. године, што последично указује и на могућност одређеног пробијања у буџету за 2025. годину.

Борачко-инвалидска заштита готово извесно ће пробити планирани износ, потенцијално за око 2-3 млрд динара. Ова категорија расхода планирана је на нивоу на којем су били планирани расходи за борачко-инвалидску заштиту у ребалансу 2024. године. Другим речима, упркос законској индексацији ове категорије расхода у 2025,

⁴⁷ Службени гласник 79/2024.

⁴⁸ Службени гласник 50/2018.

⁴⁹ Одлука Уставног Суда Србије број ІУз-60/2021, објављена у Службеном гласнику 11/2024.

која ће деловати у смеру увећања ових расхода, они су остали непромењени. Притом је у питању категорија расхода где је број корисника нешто мање променљив од других категорија (нпр. дечијег додатка или новчано-социјалне помоћи). Слично се догодило и претходне године. Наиме, буџет за 2024. такође је задржао пројекцију на нивоу ребаланса из 2023. године, да би се испоставило да је потребно да се ребалансом за 2024. ови расходи увећају за 2,7 млрд динара, односно 14%. С обзиром на то да се борачко-инвалидска заштита индексира за просечан раст зарада у претходних 18 месеци, два пута годишње, мало је вероватно да би ови расходи могли остати на истом нивоу као у ребалансу за 2024. годину. Имајући све наведено у виду, очекујемо да ће на овој категорији доћи до пробијања плана за приближно 2-3 млрд динара.

Нето буџетске позајмице⁵⁰ расту, а у 2025. ће највећим делом бити усмерене у одбрамбену индустрију и за подршку међународној изложби ЕКСПО 2027. Предложеним буџетом за 2025. расходи за набавку финансијске имовине пројектовани су на нивоу од 23,5 млрд динара, што значи да ће бити за четвртину већи од пројектованог нивоа у текућој години (18,6 млрд). Реч је о буџетској ставци коју годинама прати низак степен транспарентности који се среће не само у закону о буџету (и пратећем образложењу), већ и у завршном рачуну, имајући у виду да се из ових аката, у врло ограниченој мери, може сазнати која је њихова крајња намена. У начелу је, с једне стране, познато да се ту књиже краткорочни кредити које Република по повољним условима одобрава предузећима у државном власништву и другим нивоима власти, премда ту могу да се нађу и трансакције попут куповине акција/докапитализације (нпр. Ер Србија непосредно по избијању пандемије). С друге стране, из информација које се по правилу износе у буџетској документацији није могуће изоловати све појединачне трансакције, њихову вредност а ни природу (тј. разлучити да ли је реч о кредитирању или увећању улога државе у основном капиталу конкретних привредних друштава, или о комбинацији ова два чиниоца). Када говоримо о буџету за 2025. годину, скоро 80% плана на овој ставци могу да објасне две позиције: набавка домаће финансијске имовине на разделу Министарства одбране (13,9 млрд динара, у оквиру програмске активности под називом „Функционисање МО и ВС“⁵¹) и Министарства финансија (5 млрд динара, програмска активност „Подршка реализацији ЕХРО 2027 Београд“⁵²). Остатак у великој мери отпада на кредитну подршку предузећима у поступку приватизације на разделу Министарства привреде (1,4 млрд динара), што су такође средства за која није објашњено за које намере су буџетирана, тј. којим конкретно предузећима се одобравају, под којим условима и са којим циљем.

Предлог буџета за 2025. годину предвиђа смањење трошкова за отплату активираних гаранција у односу на ову годину за 5-6 млрд динара. Према подацима

⁵⁰ Формални назив ове расходне позиције је *Издаци за набавку финансијске имовине у циљу спровођења јавних политика*. Други назив који је у домаћој пракси прихваћен је *Нето буџетске позајмице*. Фискални савет у својим извештајима чешће користи други назив јер је краћи.

⁵¹ Овде је готово извесно реч о трансакцијама усмереним ка домаћој наменској индустрији, мада је из буџетске документације немогуће изоловати појединачну вредност сваке од њих, основ нити ко је крајњи прималац буџетског новца. Овакви догађаји не представљају превелико изненађење будући да су предузећа из ове области више пута у прошлости добијала бескаматне позајмице из буџета (нпр. 2017. године скоро 1,2 млрд динара краткорочног кредита за Југоимпорт-СДПР, који компанија није морала да враћа јер је Влада закључком предвидела конверзију овог потраживања у капитал предузећа). Било је, такође, случајева у којима је држава вршила докапитализацију (нпр. 2023. године повећан је основни капитал компаније Југоимпорт-СДПР уплатом новчаног улога у висини од 870 млн динара од стране Владе Србије, посредством Министарства одбране).

⁵² Једно, премда не и једино могуће објашњење трансакција на овој програмској активности је да се планира повећање основног капитала у привредним друштвима која су основана са циљем припреме, организације и одржавања специјализоване изложбе ЕКСПО 2027.

Управе за јавни дуг, укупан гарантовани дуг Републике Србије на крају септембра износио је око 1,8 млрд евра. Предузећа која се највише ослањају на државе гаранције су ЕПС (око 630 млн евра), Србијагас (око 550 млн евра), железничка предузећа (око 210 млн евра) и Путеви Србије (175 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 гарантованих дугова Србијагаса и железничких предузећа (Железнице Србије, Инфраструктура Железнице Србије, Србија Карго и Србија Воз). Према плану из ребаланса буџета, у 2024. години ови буџетски издаци би требало да износе 28,5 млрд динара – мада постоје јасне индиције да би крајње извршење могло да буде мање за 1-2 млрд динара. У буџету за 2025. годину планирано је смањење трошкова за отплату активираних гаранција на око 22 млрд динара, а процењујемо да је главни разлог за ово смањење то што се у овој години завршава враћање неколико гарантованих кредита Србијагаса. Буџет и пратећа документација не садрже информације о кредитима државних предузећа чија је отплата пала на терет републичког буџета, али наше независне анализе сугеришу да је планирани износ највероватније добро одмерен.

4. АНАЛИЗА КАПИТАЛНИХ РАСХОДА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2025. ГОДИНУ

Законом о буџету предвиђа се висок ниво јавних инвестиција, мада је овај обим инвестиција у 2025. и био очекиван. Јавне инвестиције Републике планиране су на нивоу од 613 млрд динара (5,2 млрд евра, односно 5,9% БДП-а) у 2025. години. То представља номинални скок од 43 млрд динара у односу на план из ребаланса за 2024. годину. Када се урачунају и остали нивои власти (фондови обавезног социјалног осигурања, АП Војводина, локална самоуправа и путарска предузећа) долази се до вредности од око 760 млрд динара (6,5 млрд евра, тј. 7,4% БДП-а) јавних инвестиција опште државе. Обим инвестиција који је постављен у Закону о буџету за 2025. годину у складу је са оквирним средњорочним планом улагања, представљеним у недавно усвојеној ревидираној Фискалној стратегији. Премда у оквиру ових инвестиција постоје пројекти чија је економска и друштвена исплативост и даље упитна, тако висок планирани ниво капиталних расхода у начелу би требало да представља значајан подстицај привредном расту. Ових 7,4% БДП-а је осетно више од улагања у упоредивим привредама ЦИЕ, где јавне инвестиције у просеку износе 4,5% БДП-а годишње у последњих петнаест година. Постављени ниво инвестиција сматрамо достижним – пре свега зато што се добар део крупних пројеката мора реализовати у задатим временским роковима – мада би реализација могла да буде и нешто нижа, због ставки које се по правилу спорије спроводе или се њихова апропријација у току године редукује (експропријација, улагања у комуналну инфраструктуру, поједини железнички пројекти и сл.).

У буџету за 2025. годину није дошло до значајнијих измена у структури капиталних расхода и приоритетима јавне инвестиционе политике. У скупу јавних инвестиција ће и у 2025. години доминирати сектори и пројекти који су чинили окосницу капиталног буџета у 2024. години. Приближно две трећине републичких инвестиција, односно нешто више од половине јавних инвестиција опште државе, сачињавају издаци за изградњу саобраћајница, опремање војске и реализацију изложбе ЕКСПО 2027. са пратећом инфраструктуром. Ове инвестиције се махом реализују са раздела Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ), Министарства финансија (МФин) и Министарства одбране (МО). Конкретно, за ове намене би, према плановима, у 2025. години Влада издвојила око 400 млрд динара. Од тога се око 215 млрд односи на саобраћајну инфраструктуру, 121 млрд на сектор одбране, 46 млрд на Међународну изложбу ЕКСПО са пратећим садржајем. Затим, 18,6 млрд се планира за Национални фудбалски стадион (који је непосредно повезан са комплексом ЕКСПО), а план је да још 2 млрд јавних инвестиција „Подршке реализацији ЕКСПО 2027“ реализује Министарство унутрашње и спољне трговине. Уз све то, 12,4 млрд је апропријација за „Линијску инфраструктуру“, што је ставка за коју не постоје детаљнија објашњења, те можемо само (на бази преименовања појединих буџетских ставки у односу на раније планове) претпостављати да је реч о пратећој инфраструктури за потребе ЕКСПО и Националног стадиона. Давање приоритета овим пројектима резултирало је тиме да поједини сектори нису добили повећање инвестиција у потребном обиму. Јавне инвестиције у здравству чак опадају, мада њихов ниво и након тог пада остаје у прихватљивом оквиру. Области просвете и заштите животне средине бележе изванредан пораст капиталних издатака, али је тај раст свакако могао бити и нешто већи.

Јавне инвестиције у сектору одбране, које су и до сада биле на високом нивоу, додатно су увећане. Према буџету за 2025, Министарство одбране планира да реализује 121 млрд динара (нешто више од 1 млрд евра) капиталних инвестиција. Скок од 14 млрд динара у односу на план за 2024. годину дугује се порасту издатака за набавку војних авиона „Рафал“ (скок за 6,8 млрд динара), инвестиција у „редовну“ набавку војне опреме

(раст за 6,4 млрд), припремање објеката за служење војног рока (за 2 млрд), изградњу војних објеката у Панчеву и Прибоју (за 1 млрд), док остали пројекти који се тичу војне инфраструктуре и опреме бележе кумулативни пад од 2 млрд динара. Са оваквим планом инвестиција, јавна улагања у области одбране достижу 1,2% БДП-а, што није рекордан ниво, али је изузетно висок. Укључујући инвестиције МУП-а, укупне инвестиције у сектору безбедности су буџетом постављене на 1,3% БДП-а.

Инвестиције усмерене у међународну изложбу ЕКСПО са пратећом инфраструктуром, према очекивањима, имају значајно место у буџету за 2025. годину. За пројектну линију ЕКСПО Београд 2027 (са раздела МФин) планирано је 46 млрд динара јавних инвестиција у 2025. години. То је отприлике друга трећина процењене вредности ове пројекте линије (трећина треба да буде реализована закључно са 2024, а трећина у току 2026. године). Поред ових капиталних издатака, још неколико ставки у Закону о буџету представљају пројекти који су директно повезани са Међународном изложбом ЕКСПО. То су Национални фудбалски стадион (план у 2025: 18,6 млрд динара јавних инвестиција), Подршка реализацији ЕКСПО (2 млрд) и саобраћајнице које воде до комплекса (18,4 млрд). У ову групу, по свему судећи, треба укључити и пројекте Линијске инфраструктуре (12,4 млрд) и изградњу акваријума са пратећим садржајем (2,3 млрд). Када се саберу вредности свих ових пројеката, долази се до броја од близу 100 млрд динара капиталних расхода који се тичу ЕКСПО-а у буџету за 2025. годину, а приближно толико ће, према плановима, бити уложено и 2026. године. Поређења ради, овај износ је већи од годишњег нивоа инвестиционих издатака опште државе у образовању и заштити животне средине заједно. Приказ плана издатака у републичком буџету за ове намене дат је у Табели 3.

Табела 3. План капиталних и других издатака Републике за ЕКСПО и пратеће садржаје у 2025. години (у млрд динара)

Раздео	Пројекти	План издатака у Закону о буџету за 2025.	
		Капитални расходи	Остали издаци
Влада	Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027		0,15
Мфин	ЕКСПО Београд 2027	46,0	
	Изградња Националног фудбалског стадиона	18,6	
	Линијска инфраструктура (саобраћајнице, атмосферска канализација, гасне и електроен. инсталације, топлотни извор)	12,4	
	Изградња акваријума са пратећим садржајем	2,3	
	Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027		5,0
Мин. привреде	Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027		1,0
МГСИ	Изградња пруге између Земун поља и Националног стадиона	18,0	
	Изградња саобраћајница за потребе међ. спец. изложбе ЕКСПО 2027 Београд	0,4	
МРЕ	Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027		2,0
МУСТ	Подршка реализацији ЕКСПО Београд 2027	2,0	0,001
Укупно		99,7	8,2

Извор: Предлог Закона о буџету за 2025. годину

Капитални издаци намењени изградњи саобраћајница остају на високом нивоу, изнад 2% БДП-а. Јавне инвестиције које Република усмерава у изградњу саобраћајница (друмови, железница, водни и ваздушни саобраћај) у 2025. години ће, према Закону о буџету, износити око 215 млрд динара (2,1% БДП-а), што је готово идентичан номинални износ инвестиција као у ребалансу за 2024. годину.⁵³ Када је реч о структури јавних инвестиција у области саобраћаја, ту истичемо следеће:

- *Друмска инфраструктура* је у буџету заступљена са око 140 млрд динара јавних инвестиција, и то је незнатно увећан капитални буџет у односу на 2024. годину. Тај ниво инвестиција резултанта је повећања расхода за правце код којих се инвестициона активност интензивира (Београд–Зрењанин пораст 12 млрд, обилазница око Крагујевца пораст 4,9 млрд, итд) и смањења издатака за путеве чија се изградња приводи крају (Рума–Шабац–Лозница пад 8,5 млрд, Моравски коридор пад 8,7 млрд, итд.). Конкретно, Закон о буџету предвиђа следеће износе инвестиција за највеће друмске пројекте у 2025. години: Моравски коридор 30 млрд динара, Рума–Шабац–Лозница 16 млрд, Фрушкогорски коридор 16 млрд, Београд–Зрењанин 12 млрд, Прељина–Пожега 11 млрд, Пожаревац–Голубац 11 млрд, обилазница око Крагујевца 10 млрд, Београд–Сарајево 8 млрд. Вредно је поменути и да је деоница од Ниша до Плочника у буџету заступљена са тек 1 млн динара, а ни у наредне две године неће добити осетнија средства. Наиме, према ономе што буџетски планови откривају, за ову деоницу ће се у периоду од 2020. (када се први пут нашла у буџету) до 2027. године издвојити тек 8,6 млрд динара, а њена процењена вредност износи 37,3 млрд динара.
- За *железничку инфраструктуру* је у 2025. планирано 56 млрд динара инвестиција, што је приближно исти износ као у ребалансу 2024. године (59 млрд), али са другачијом структуром. Пројекат мађарско-српске железнице (Београд–Будимпешта) добио је апропријацију од 18 млрд динара, што је знатно мање него у претходним годинама, током којих је реализован највећи део планираних улагања у пругу Београд–Будимпешта. Конкретно, од 2021. до 2024. просечно годишње улагање у њу износило је више од 40 млрд динара. Пројекти са планираним међугодишњим порастом инвестиција јесу: пруга између Земун поља и Националног стадиона, са 9 млрд (према ребалансу 2024) на 18 млрд динара (према буџету за 2025), реконструкција пруге Ниш–Димитровград са 7 млрд на 13 млрд и други пројекти железничке инфраструктуре са кумулативних 4 млрд на нешто преко 7 млрд динара. Свакако, похвално је то што су предвиђена већа издвајања за пругу Ниш–Димитровград, али одлагања реализације овог пројекта у претходним годинама не гарантују да ће тај износ и бити реализован током 2025. године.
- *Водна инфраструктура* бележи пораст инвестиција на нешто мање од 8 млрд динара (у ребалансу за 2024. ова улагања износе око 6 млрд). Највећи део пројеката у оквиру водне инфраструктуре реализује МГСИ.
- Инвестиције у изградњу *београдског метроа* су пројектоване на нивоу од 6,5 млрд динара (благих пад, са 7,4 млрд). Чак и када се на то додају капитални трансфери граду Београду у износу од 5 млрд динара (раст, са 3,3 млрд), уочава

⁵³ Треба, међутим, нагласити да смо у ову бројку урачунали искључиво оно што се несумњиво може подвести под саобраћајну инфраструктуру. Поједине буџетске ставке – попут издатака за експропријацију или „Линијске инфраструктуре“ једним делом се односе на изградњу саобраћајница, али на основу онога што Закон о буџету нуди није могуће утврдити колики део тих инвестиција треба приписати саобраћајницама.

се да овај пројекат није забележио довољно велики раст улагања колики се предвиђао у званичним средњорочним пројекцијама из претходних година, те је Закон о буџету потврдио оно што је било јасно након објављивања ревидиране Фискалне стратегије 2025–2027., а то је да изградња београдског метроа не представља приоритет инвестиционе политике у овом тренутку.

- *Остали пројекти* из домена саобраћајне инфраструктуре планирани су на нивоу од 4 млрд капиталних инвестиција. У ребалансу за 2024. за ове пројекте је било одређено 6,2 млрд инвестиција, а разлог пада је искључење пројекта реконструкције нишког аеродрома „Константин Велики“ из буџета за 2025. годину.

Расту капитални расходи са нивоа Републике у области образовања. У више наших анализа у претходним годинама указивали смо на недовољно висок ниво јавних инвестиција у просвети. Буџет овог пута доноси нешто видљивије релативно повећање плана јавних улагања у том сектору. Према плану из Закона о буџету, јавне капиталне инвестиције Министарства просвете требало би да износе близу 20 млрд динара у 2025. години, што је пораст за 1,8 млрд у односу на ребаланс 2024. Уколико на овај износ додамо процењене инвестиције локалног нивоа власти, укупне инвестиције опште државе у сектор образовања могле би да достигну готово 26 млрд динара (0,25% БДП-а) у 2025. Напомињемо да постоји један део инвестиција Републике у области образовања које се реализују ван матичног ресора, преко Министарства за јавна улагања. У питању је програмска активност „Обнова и изградња објеката јавне намене у области просвете и науке“ (10 млрд динара), коју судећи по информацијама које се могу пронаћи на сајту овог министарства, највећим делом чине инвестиције у области науке а не школства. Наше анализе показују да планирани износ није занемарљив, али су укупна издвајања још увек испод нивоа ових инвестиција у ЦИЕ. Дакле, за достизање обима и квалитета инфраструктуре тих земаља у догледном периоду потребно је да улагања у Србији буду барем двоструко већа од тренутних.

Област заштите животне средине, такође, бележи увећање плана инвестиција. Републички капитални расходи који се односе на заштиту животне средине, комуналну, канализациону и водоводну инфраструктуру планом су увећани на 38 млрд динара, и то је пораст од 8 млрд у поређењу са ребалансом за 2024. Ове расходе реализује више министарстава – Министарство заштите животне средине, МГСИ, Министарство пољопривреде и МЈУ. Попут просвете, релативан пораст јавних капиталних издатака за заштиту животне средине је осетан и потребан, поготово имајући у виду стање инфраструктуре у овој области. Добро је што се у предлогу буџета сада, у периоду интензивног улагања у крупне пројекте физичке инфраструктуре, нису правиле уштеде у области заштите животне средине. Међутим, треба узети у обзир уобичајену тенденцију да се поједине ставке које потпадају под ову област (нпр. пројекат изградње комуналне инфраструктуре са раздела МГСИ) до краја године обично не изврше у иницијално зацртаном обиму. Из тог разлога, можемо само констатовати да је капитални буџет за заштиту животне средине начелно добро постављен, али не и са сигурношћу тврдити да ће бити реализован.

Јавне инвестиције у здравству опадају, али се задржавају на прихватљивих 0,4% БДП-а. Закон о буџету је довео до пада капиталних инвестиција у здравству које се финансирају из буџета Републике. План ових издатака гласи на 17,6 млрд динара (капитални расходи и капитални трансфери), што је за 6 млрд мање него у ребалансу за 2024. годину. Ово смањење је последица резања инвестиција усмерених у пројекат обнове и изградње здравствених објеката (пад за 5,3 млрд динара) који реализује МЈУ, као и опремања ВМА медицинском опремом (пад за 0,7 млрд динара) са раздела МО.

Када се посматрају сви капитални издаци у јавном здравству на нивоу опште државе (република, локал, РФЗО и здравствене установе) долазимо до плана инвестиција у здравству од око 40 млрд динара (0,4% БДП-а)⁵⁴, што је за четвртину мање у односу на план за 2024. годину. Сматрамо да је овакво смањење капиталног буџета за здравство могло да се избегне у овом тренутку. Успоравање реализације пројекта обнове и изградње здравствених објеката на размену МЈУ доводи и до успоравања процеса унапређења здравствене инфраструктуре, што је нарочито значајно имајући у виду чињеницу да број обновљених објеката и даље није ни на половини планираног броја, према подацима које нуди програмски буџет. Наше здравство се, уз све друге потешкоће, и даље суочава са проблемом обима и квалитета инфраструктуре (о чему је Фискални савет писао у ранијим извештајима), те је пожељно да ниво инвестиција не настави да опада испод 0,4% БДП-а.

Иако у буџету нема много нових крупних капиталних подухвата, неколико је нових инвестиционих пројеката мање вредности. Када је реч о саобраћајницама, у плану инвестиција МГСИ су се нашли изградња саобраћајница за потребе ЕКСПО-а, са 400 млн динара (први пут се нашла у ребалансу 2024. са само 10 млн динара) и пешачко-бициклически мост у Новом Саду (500 млн динара). Оба пројекта ће већа средства добити у наредним годинама. На размену МФин новитет представља изградња акваријума са пратећим садржајем, за који план инвестиција у 2025. гласи на 2,3 млрд динара. Једна од истакнутијих промена у буџету је везана за прибављање објеката за потребе дипломатско-конзуларних представништава (ДКП) Србије у иностранству. За то ће, према плану, бити издвојено 3,9 млрд динара, што није уобичајен ниво (рецимо, у 2023. и 2024. за ову намену је издвојено, односно планирано, по 0,2 млрд динара годишње). У области заштите животне средине, 1,7 млрд јавних инвестиција биће уложено у пројекат успостављања регионалног система за управљањем отпадом у седам градова и општина у Војводини, а 0,2 млрд у набавку мобилних дробилица за грађевински отпад. Ови пројекти су се нашли у иницијалном Закону о буџету за 2024, али не и у ребалансу буџета за ту годину, тако да ће, ако све буде по плану, њихова реализација отпочети у току 2025. године.

⁵⁴ Инвестиције локалног нивоа власти смо проценили смо на основу досадашњег извршења у претходним годинама, док је податак о инвестицијама преко РФЗО преузет из њиховог финансијског плана за 2025. годину.

5. „ЗЕЛЕНИ БУДЖЕТ“ И УЛАГАЊА У ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У 2025. ГОДИНИ

Од 2025. године Србија ће се прикључити земљама које су формално увеле елементе зеленог буџетирања у управљању јавним финансијама. Зелени буџет представља релативно нов и све популарнији алат за вођење фискалне политике, који има за циљ бољу интеграцију циљева у области заштите животне средине и климатских промена у буџетски процес – тј. у планирање, реализацију и извештавање о извршењу буџета. Закључно са 2022. годином већ две трећине земаља ОЕЦД-а увело је барем неки вид зеленог буџетирања у своје јавне финансије, а сличан раст популарности овог инструмента бележи се и у земљама Европске уније.⁵⁵ У основној форми, зелено буџетирање подразумева класификацију буџетских ставки (расхода, прихода, укључујући и пореске расходе) у зависности од њиховог утицаја на животну средину (тзв. *green tagging*) – при чему се „зеленим“ обележавају ставке са позитивним утицајем, док се ставке са штетним последицама по животну средину обележавају као „смеђе“. У европској пракси срећу се и напредније форме зеленог буџетирања, које обухватају детаљнију *ex-ante* анализу ефеката и/или *ex-post* евалуацију утицаја мера фискалне политике на животну средину. У крајњој инстанци, од зеленог означавања се очекује да омогући бољу алокацију ограничених буџетских средстава и подстакне ефикаснију реализацију пројеката који доприносе заштити животне средине и остваривању климатских циљева. Србија се од следеће године придружује овом глобалном тренду, будући да буџет за 2025. садржи посебан прилог (Прилог 1) у којем је дат преглед планираних средстава за пројекте од значаја за животну средину и климатске промене. У овом првом кораку идентификовани су само „зелени“ пројекти са позитивним утицајем, док би у наредним фазама требало очекивати и укључивање негативних („смеђих“) и комбинованих буџетских ставки (које имају позитиван утицај на поједине, али негативан утицај на друге димензије заштите животне средине).

Главни допринос зеленог означавања у буџету за 2025. годину је то што пружа јаснији преглед планираних издатака за заштиту животне средине. Имајући у виду то да је зелено означавање и у међународном окружењу релативно нова појава, још увек не постоје чврсти докази да ова буџетска пракса може довести до значајнијег преусмеравања средстава у пројекте и активности које имају повољан утицај на животну средину. Према налазима Европске комисије, чак и кад документација која се доставља парламенту садржи прилог о зеленом буџетирању, није увек јасно у којој мери доступност тих информација заиста утиче на одлуке о самом буџету. Међутим, у Србији зелено означавање пројеката у буџету за 2025. годину свакако доприноси транспарентнијем приказу активности и планираних расхода за заштиту животне средине у односу на досадашњу праксу. Наиме, једно од постојећих ограничења је то што Србија још увек нема развијену функционалну класификацију буџетских расхода, због чега нису ретки примери у којима се трошкови заштите животне средине приписују негом другом сектору.⁵⁶ Друга отежавајућа околност је то што су надлежности у овом сектору раздвојене између већег броја буџетских корисника, због чега је за процену укупних издатака за заштиту животну средине потребно анализирати практично цео

⁵⁵ У 2023. години скоро две трећине чланица ЕУ је успоставило или је имало у плану увођење елемената зеленог буџетирања. Видети извештај Европске комисије: „Green Budgeting in the EU: Key Insights from the 2023 European Commission survey of green budgeting practices“ из маја 2023. године.

⁵⁶ Примера ради, пројекти у надлежности Министарства саобраћаја, грађевинарства и инфраструктуре који суштински припадају сектору животне средине (нпр. Пројекат изградње канализационе инфраструктуре и инфраструктуре за одлагање чврстог комуналног отпада у Републици Србије) по функционалној класификацији сврстани су у сектор саобраћаја.

буџет. Важан допринос увођења свеобухватног зеленог означавања буџетских ставки био би то што би информације о планирању, намени и извршењу расхода за заштиту животне средине учинио лако доступним и разумљивим за пореске обвезнике и стручну јавност.

У буџету за 2025. годину је за пројекте који су означени као „зелени“ одвојено укупно 118,4 млрд динара (око 1 млрд евра). Као што смо већ истакли, у првој фази увођења зеленог буџетирања Влада је издвојила део расходних ставки које у складу са Методологијом за означавање зелених пројеката имају повољан утицај на животну средину. Укупно 64 пројекта су означени као „зелени“, а у буџету за 2025. је за њихову реализацију предвиђено 118,4 млрд динара, тј. око 1 млрд евра. За реализацију ових пројеката надлежна су четири министарства: Министарство заштите животне средине (26 пројеката, скоро 21 млрд динара), Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (11 пројеката, око 13 млрд динара), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (19 пројеката, око 81 млрд динара) и Министарство рударства и енергетике (8 пројеката, 2,7 млрд динара). Посматрано по областима заштите животне средине, убедљиво највише буџетских средстава одвојено је пројекте који доприносе ублажавању и адаптацији на климатске промене (76 млрд динара), затим за управљање водама (око 26 млрд динара), управљање отпадом (11 млрд динара), енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије (2,4 млрд динара), заштиту природе и шумарство (1,6 млрд динара), док је најмањи износ предвиђен за смањење загађења ваздуха (1,4 млрд динара).

Важно је приметити да највећи део пројеката у надлежности МГСИ не представља улагања у заштиту животне средине у ужем смислу. Више од половине средстава намењених за „зелене“ пројекте у буџету за 2025. годину, тј. око 66 млрд динара, заправо се односи на улагања у саобраћајну инфраструктуру – железничку, водну и београдски метро. Билансно најзначајнији пројекти из ове групе у 2025. години су: Изградња пруге између Земун поља и Националног стадиона (18 млрд динара), Пројекат мађарско-српске железнице (скоро 18 млрд динара), Реконструкција пруге Ниш-Димитровград (13 млрд динара) и Изградња београдског метроа (11,5 млрд динара). Разлог зашто се ови пројекти по важећој методологији означавају као „зелени“ је то што се ови видови саобраћаја сматрају еколошки чистијом алтернативом у односу на друмски саобраћај, тј. одликују их мање емисије угљен-диоксида и других штетних гасова. Основна идеја је да се, на пример, изградњом разгранате и модерне мреже железничких пруга може у значајној мери умањити потреба за превозом путника и терета друмским возилима, а самим тим и потрошња фосилних горива. Међутим, чињеница је да реализација ових пројеката не решава проблем недостатка основне инфраструктуре у сектору животне средине, због чега је Србија тренутно по многим показатељима међу најзагађенијим земљама у Европи. То се пре свега односи на недовољно изграђену канализациону мрежу, неразвијену инфраструктуру за пречишћавање отпадних вода, одлагање чврстог отпада, водоснабдевање и наводњавање, прекомерно загађење ваздуха, неуређен систем за финансирање заштите природе и др. Уколико посматрамо означене пројекте који се односе на заштиту животне средине у овом ужем смислу, у буџету за 2025. годину планирано је 52,5 млрд динара.

У буџету за 2025. годину је за заштиту животне средине у ужем смислу планирано укупно 61,5 млрд динара (преко 500 млн евра). Поред пројеката који су издвојени у Прилогу 1, за чију реализацију је одвојено 52,5 млрд динара, у буџету за 2025. годину планирана су и додатна средства за финансирање активности у области заштите животне средине. Ови расходи се односе на трошкове управљања, администрације и инспекцијског надзора, као и неколико других активности које у првој фази нису означене као „зелене“. Највероватнији разлог због којег неке од ових ставки

нису укључене у Зелени буџет је то што представљају финансирање општих надлежности буџетских корисника, због чега та средства нису расположива за избор да ли ће бити опредељена за „зелене“ пројекте или не. Међутим, реч је о програмским активностима које су веома значајне за сектор животне средине, због чега у функционалном смислу свакако припадају овом сектору (нпр. трошкови администрације у МЗЖС или мониторинга који спроводи Агенција за заштиту животне средине). Према нашим проценама, за заштиту животне средине је у буџету за 2025. планирана 61,5 млрд динара, што представља повећање у односу на 2024. годину (план из ребаланса) за око 14 млрд динара. Као што се може видети у Табели 4, скоро 60% ових средстава намењено је за сектор вода (заштита од загађења, водоснабдевање и друго), приближно петина за сектор управљања отпадом, а преосталих 20% средстава за све остале активности заштите животне средине.

Табела 4. Планирани издаци за заштиту животне средине у 2024. и 2025. години

	Буџет 2024.	Ребаланс 2024.	Буџет 2025.
Квалитет ваздуха	1.845,0	1.898,3	2.146,8
Управљање водама	26.768,1	27.318,6	36.815,6
Управљање отпадом	10.004,5	9.379,2	11.947,1
Управљање хемикалијама и биоцидним производима	54,4	45,0	63,1
Заштита природе	1.296,8	1.260,3	1.605,8
Климатске промене	5.342,9	5.296,8	5.554,7
Шумарство	893,0	643,1	895,5
Остало (управљање, надзор и др.)	1.893,8	1.907,0	2.481,4
УКУПНО	48.098,5	47.748,2	61.509,9

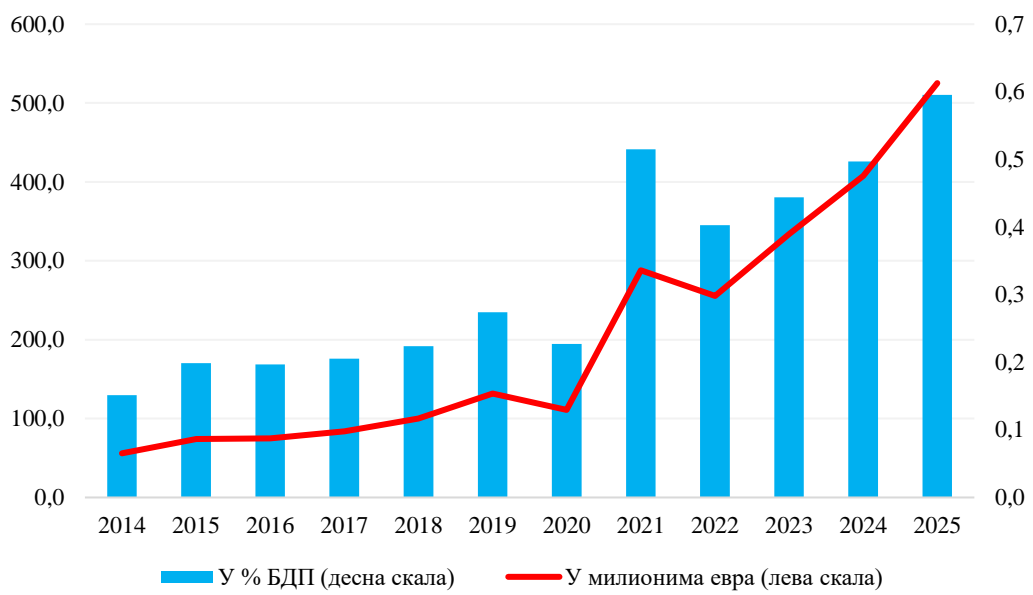
Извор: Фискални савет на основу података из буџета и ребаланса за 2024. и предлога буџета за 2025. годину

Фискални савет подржава тренд повећања буџетских расхода за заштиту животне средине који је успостављен од 2021. године. Фискални савет је још у свом извештају из 2018. године указао на то да је за решавање огромних еколошких проблема у Србији неопходно снажно повећање улагања у заштиту животне средине.⁵⁷ Као што се може видети на Графикону 4, све до 2020. године издаци републичког буџета за заштиту животне средине били су готово занемарљиво мали – годишње испод 200 млн евра или 0,2% БДП-а, што је представљало мање од 1% укупних буџетских расхода. Међутим, од 2021. године ситуација се значајно поправила, а буџет за 2025. најављује да би ови издаци у следећој години могли први пут да премаше 500 млн евра (0,6% БДП-а). Због поражавајуће лошег стања животне средине у Србији, као и прилично строгих захтева ЕУ у оквиру преговарачког Поглавља 27, ни за овај ниво улагања не може се рећи да је довољан – али свакако представља корак у добром смеру. С обзиром на то да је инвестициони циклус у овом сектору отпочео пре неколико година, ово је прави тренутак да се фокус усмери не само на даље повећање улагања у заштиту животне средине, које је неопходно, већ и на њихов квалитет – избор пројеката, ефикасност реализације, њихов допринос побољшању квалитета животне средине и др. У том контексту Фискални савет ће у наредном периоду пажљиво пратити даљу имплементацију зеленог буџетирања у Србији и анализирати постигнуте резултате у овој области.⁵⁸

⁵⁷ Видети извештај: „Инвестиције у заштиту животне средине: фискални и друштвени приоритет“, јун 2018. године.

⁵⁸ Према ОЕЦД-у, независне фискалне институције су у кључној позицији да врше надзор над имплементацијом зеленог буџетирања. За више детаља видети: OECD (2024), *Green Budgeting in OECD Countries 2024*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9aea61f0-en>.

Графикон 4. Републички издаци за заштиту животне средине, 2014-2025.



Извор: Фискални савет на основу завршних рачуна буџета за период 2014-2023, ребаланса буџета за 2024. и буџета за 2025. годину