



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2026. ГОДИНУ

21. новембар 2025. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2026. ГОДИНИ	7
2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ	10
2.1. ПРЕГЛЕД ПРЕДЛОЖЕНИХ ИЗМЕНА ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ У 2026. ГОДИНИ.....	10
2.2. ОЦЕНА ПЛАНИРАНИХ ПРИХОДА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА У 2026. ГОДИНИ.....	17
3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ	24
3.1. ОПШТА ОЦЕНА	24
3.2. ДЕТАЉНИЈА АНАЛИЗА РАСХОДА И РИЗИЦИ	27
4. АНАЛИЗА КАПИТАЛНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ	37
5. АНАЛИЗА ЗЕЛЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ	41

РЕЗИМЕ

Предложени буџет за 2026. у основи представља наставак фискалне политике вођене током 2025. године. Укупни приходи Републике у предложеном буџету планирани су у износу од 2.415 млрд динара (20,6 млрд евра), а расходи у износу од 2.752 млрд динара (23,5 млрд евра) – што резултира фискалним дефицитом од 337 млрд динара (2,9 млрд евра). Иако је нови дефицит номинално већи за око 200 млн евра у односу на 2025, ово повећање у складу је с очекиваним растом БДП-а, па планирани дефицит буџета и у 2026. остаје на нивоу од 3% БДП-а (као 2025. године). Предвиђени дефицит требало би да се финансира пре свега новим задуживањем земље (око 2,2 млрд евра), док ће преосталих приближно 700 млн евра бити покривено коришћењем постојећих државних депозита. Због новог задужења, јавни дуг опште државе ће да порасте са око 39,9 млрд евра на крају 2025. на око 42,1 млрд евра на крају 2026. године. Међутим, његово учешће у БДП-у благо ће да се смањи – са 45% на око 44,5% – јер се очекује да ће привредни раст бити нешто бржи од раста дуга. Укратко, буџетом за 2026. планиран је дефицит значајног обима, што држави даје простор за релативно високу јавну потрошњу – али се ипак не прелази граница која би негативно утицала на макроекономску и фискалну стабилност земље. Како су најшире карактеристике буџета за 2026. готово идентичне оним из 2025, предложени буџет може се у великој мери оценити и као продужетак садашње фискалне политике.

Предложени буџет је фискално одржив и начелно кредибилан, али има и неке озбиљне хроничне мане, између осталог, недовољну транспарентност. Најважнији формални критеријуми који у Србији дефинишу одрживост буџета су: посебна и општа фискална правила. Док су посебна фискална правила – која прописују одговарајућа буџетска издвајања за пензије и плате у државном сектору – законска обавеза приликом израде буџета, примена општих фискалних правила (која ограничавају фискални дефицит) одложена је до 2029. изменама Закона о буџетском систему из 2024. године. Занимљиво је да предложени буџет за 2026. задовољава не само важећа посебна фискална правила, већ и тренутно суспендована општа правила – јер она прописују да фискални дефицит не сме прећи 3% БДП-а уколико је јавни дуг испод 45% БДП-а. Позитивна страна буџета је и то што су јавни приходи и јавни расходи у начелу кредибилно планирани, па нема великог ризика од прекорачења предвиђеног фискалног дефицита. Добро је и што буџет не доноси нове, економски упитне и експанзивне мере јавних политика – иако то, нажалост, не искључује могућност да се оне појаве током године, што је постала пракса у Србији. Међутим, видљиви су и хронични недостаци – пре свега недовољна транспарентност, али и инерција у планирању највећег дела јавних расхода (нпр. у пољопривредној политици). Та инерција у неким случајевима показује да нема напретка у решавању дугорочних проблема у одређеним сегментима јавних финансија. Илустративан пример су стална издвајања за ЈП Ресавица којима се покрива дугогодишње неодрживо пословање овог предузећа – а која су буџетом за 2025. чак и повећана. Осим тога, у буџету се не види јасно издвајање средстава за потенцијалне ризике, посебно у енергетском сектору.

Влада је овај пут имала нешто ограниченији простор за дискрециону расподелу средстава – што је условило умерено успоравање јавних инвестиција. Иако предложени буџет у својим основним параметрима одражава наставак политика из 2025, уочава се да је маневарски простор Владе у изради буџета овај пут био нешто ужи него раније. Наиме, прогноза привредног раста у 2026. умањена је (оправдано) у односу на првобитна очекивања, са 4,2 на 3% – што је, уз друге елементе, условило и нешто спорији раст јавних прихода. Истовремено, релативно високо законско повећање пензија од 12,2% довело је до доста снажног раста трансфера фонду ПИО из републичког буџета.

Да би се фискални дефицит у таквим околностима задржао на нивоу од 3% БДП-а била су зато потребна одређена прилагођавања на дискреционим расходима. Она су највећим делом направљена на позицији јавних инвестиција – које су (на нивоу опште државе) умањене са 7,1% БДП-а на 6,7% БДП-а. Дакле, буџетом за 2026. први пут је после дужег низа година нешто озбиљније смањено учешће јавних инвестиција у БДП-у. Међутим, и поред овог умањења, јавне инвестиције у Србији остале су међу највећим у Европи, тако да се ово успоравање не може оценити као драматично.

Јавни приходи су у предложеном буџету кредибилно планирани, у складу с (измењеним) макроекономским оквиром. Предложеним буџетом за 2026. предвиђа се раст укупних јавних прихода од 4,2% у односу на њихово процењено извршење у 2025. години. То је приметно ниже од очекиваног номиналног раста БДП-а у 2026. који се прогнозира на 6,8%. Главни разлог за спорији раст јавних прихода од БДП-а је смањење непореских прихода. Наиме, у 2025. се предвиђа ванредно велика уплата добити Народне банке Србије (НБС), која по својој природи представља једнократан приход на коју се не може са сигурношћу рачунати у наредном буџетском циклусу. За разлику од непореских, порески приходи – као највећи и најстабилнији извор буџетских средстава – планирани су да расту 6,5%, што је приближно у складу с пројектованим растом БДП-а, тј. очекиваним кретањем пореске основице. Укупно гледано, пројекција јавних прихода у 2026. може се сматрати коректном и реалистичном. Кад су пореске политике у питању, у 2026. се не планирају веће промене. Вредно пажње је релативно снажно повећање неопорезивог дела за обрачун пореза на зараде (од 20,4%), које је у складу с повећањем минималне зараде (у два корака, у октобру 2025. и у јануару 2026. године). Порези на емисије гасова с ефектом стаклене баште и увоз енергетски интензивних производа, који се у Србији први пут уводе од 2026, немају утицаја на буџет у 2026. јер ће њихова ефективна наплата почети у 2027. години (и у првој фази ће прикупљени износи бити мали).

Укупни расходи буџета планирани су у складу са пројектованим кретањем прихода, што је задржало фискални дефицит на нивоу из 2025, од 3% БДП-а. Као што смо поменули, у оквиру јавних расхода дошло је до одређених промена у структури, пре свега на рачун капиталних расхода. Најпре, законска индексација пензија од 12,2% довела је до осетног повећања трансфера Фонду ПИО, које процењујемо на око 20%, што представља један од највећих појединачних притисака на расходе. Слично томе, и расходи за зараде запослених у општој држави су повећани брже од укупних јавних прихода. Плате у државном сектору у 2026. се повећавају за 5,1%, али на то би требало додати и пренети ефекат ванредног раста зарада у образовању током 2025, што додатно увећава масу зарада у 2026. години. Због свих притисака на текуће расходе, било је неопходно направити извесна прилагођавања, пре свега на позицији јавних инвестиција. Приликом оцене кредибилитета расходних пројекција требало би нагласити да појединачни ризици од пробијања плана постоје. Одређене ставке, попут социјалне заштите, у прошлости су често биле потцењене, што је највероватније случај и у буџету за 2026. годину. Међутим, у буџету постоје и ставке које су релативно широко планиране (нпр. камате), а држава у кратком року може да предузме и одређене мере да компензује евентуалне ванредне трошкове – попут одлагања дела капиталних инвестиција или корекције појединих програма текуће потрошње. Све у свему, укупни расходи могу се оценити као кредибилно планирани, иако је реално очекивати одређене корекције појединачних ставки током године.

Планиране расходе у 2026. није сврсисходно поредити с иницијалним буџетом за 2025, пошто је током ове године дошло до знатних измена већине буџетских ставки. Током 2025. Влада је увела већи број нових мера које су утицали да извршење буџета по појединачним ставкама знатно одступи од иницијалног плана.

Најважније од тих мера су повећање зарада просветним радницима по 5% у марту и октобру (за основно и средње образовање), односно за 16% од априла (за високо образовање), повећање зарада делу запослених у здравству од 5% у октобру, а поред тога повећани су трошкови за високо образовање и спроведени су неки нови програми, попут субвенционисања стамбених кредита за младе и оснивања алиментационог фонда. Такође, неки буџетски расходи ће у 2025. извесно премашити иницијално буџетиране износе (социјална заштита, плате у МУП-у), а неки ће се реализовати испод плана (камате, јавне инвестиције). У таквим околностима сматрамо да је озбиљан пропуст Владе то што у образложењу буџета није транспарентно приказала очекивано извршење макар основних расходних буџетских ставки (као што је урађено за приходе буџета) – што би омогућило поређење новог буџета с реалистичним извршењем у 2025. години. Тачно је да овакве процене извршења расхода Влада није припремала ни у претходним годинама, али су се тад усвајали ребаланси буџета који су давали довољно добар и ажуран репер стварног извршења појединачних јавних расхода у текућој години.

Могуће је да ће и извршење буџета у 2026. знатно одступити од плана који усваја Скупштина – због чега сматрамо да је потребна реформа текуће буџетске резерве. Извршна власт у Србији тренутно располаже превеликим дискреционим овлашћењима да током године мења фискалну политику на нетранспарентан начин, мимо уобичајених парламентарних процедура. Кључни инструмент који се за то користи је текућа буџетска резерва – средство које је у већини европских земаља ограничено на мање или специфичне корекције и прерасподеле у буџету, због којих нема потребе за формалним ребалансом. У Србији се, међутим, овај инструмент годинама користи ван своје основне сврхе. Наиме, усталила се пракса систематског коришћења готово читавог, широко дефинисаног, законског максимума резерве од 4% буџетских прихода – а у појединим годинама (2020. и 2022. године) чак је и ова великодушна граница била прекорачена. Проблем је нарочито изражен у случајевима кад се средства резерве користе за финансирање потпуно нових, ад-хок економских политика – што би по својој природи морало да буде предмет јавне расправе и скупштинског усвајања. Таква пракса нарушава основни смисао буџетске резерве, слаби контролну улогу парламента и повећава ризик од усвајања мера које нису адекватно анализиране нити циљано усмерене. Додатни проблем представља и недовољна транспарентност њене употребе. На основу оскудних информација о употреби буџетске резерве често не може да се утврди на које су конкретне намене средства резерве преусмеравана, нити да ли је њихова употреба уопште била оправдана. Зато сматрамо да је потребно спровести реформу овог механизма. Реформа би требало да обухвати смањење максимално дозвољеног износа, прецизно дефинисање намена за које се сме користити, као и значајно унапређење транспарентности – како би се обезбедила потпуна јавна контрола над коришћењем текуће буџетске резерве и спречило креирање паралелне фискалне политике ван буџета који усваја парламент.

Хроничан проблем Закона о буџету је његова недовољна транспарентност. Образложење буџета, нарочито у расходном делу, ни изблиза није довољно информативно, а, као што смо већ истакли, Влада није приложила ни процењено извршење расхода до краја 2025. године – што би омогућило реалније поређење и боље разумевање планираних политика. Такође, недостаје објашњење за бројне конкретне ставке буџета које су знатно измењене, што неминовно отвара различита питања. На пример, није јасно зашто се значајно смањују трошкови за обавезне резерве нафте, деривата нафте и природног гаса, што делује контрадикторно с обзиром на неизвесности у вези са санкцијама према НИС-у. Смањење субвенција за ЈП „Путеви Србије“ је од значаја за јавне финансије, а такође није образложено. Јасно је да се планира одређено повећање цена и проширење наплате путарина, које би могло да компензује највећи део

умањених буџетских субвенција, али шта ће бити с нагомиланим доцњама овог предузећа и другим проблемима које оно има у пословању? Нарочито велики проблем је то што изостаје објашњење за знатна поскупљења неких од највећих инвестиционих пројеката државе, попут Фрушкогорског коридора, пута Рума–Шабац–Лозница, пројеката линијске инфраструктуре, изградње Националног стадиона и саобраћајница за потребе ЕКСПО-а. Оваква непотпуност у објашњењу расхода отежава јавну и стручну контролу буџета и слаби кредибилитет планираних појединачних ставки.

1. ОЦЕНА ПЛАНИРАНОГ ДЕФИЦИТА РЕПУБЛИЧКОГ БУЏЕТА И ЗАДУЖИВАЊА У 2026. ГОДИНИ

У предложеном буџету за 2026. годину планиран је мањак од 337 млрд динара, што представља умерено повећање дефицита у односу на ову годину. На први поглед, предложеним буџетом Влада најављује да ће основни курс фискалне политике у 2026. остати практично непромењен. У односу на буџетски план за 2025. годину, предвиђа се тек благи номинални пораст дефицита за 23 млрд динара, док је планирани мањак изражен у процентима БДП-а идентичан и износи 3% БДП-а. Међутим, пуко поређење са планом за 2025. не даје потпуну слику, будући да текућа фискална кретања наговештавају да ће овогодишњи дефицит републичког буџета највероватније бити мањи од планираног. Званична ревизија очекиваног резултата не постоји, јер је ове године изостао уобичајени јесењи ребаланс у којем Влада по правилу даје ажурније процене о извршењу прихода и расхода у односу на првобитни буџет. Ипак, анализе Фискалног савета – засноване на досадашњим трендовима и ефектима политика донетих након усвајања буџета – указују на то да би дефицит у 2025. могао бити осетно мањи од предвиђеног (реда величине 2,5% БДП-а). Узимајући то у обзир, предложени буџет за 2026. заправо доноси умерену фискалну експанзију, односно повећање дефицита за око 70-80 млрд динара у односу на ниво који ће се вероватно остварити у овој години. Важно је напоменути да и овај пут мањак у републичком буџету уједно дефинише и укупан дефицит на нивоу опште државе, будући да се према индикативним прогнозама из Ревидиране Фискалне стратегије за период 2026-2028. очекује да ће буџети осталих нивоа власти (локалне самоуправе, фондови социјалног осигурања и путарска предузећа) бити уравнотежени.

Иако је планирани дефицит од 3% БДП-а релативно висок, он се у тренутним околностима може оценити као одржив и прихватљив за Србију. Кључни аргумент за ову оцену је то што ће, чак и са оваквим минусом у каси, релативна задуженост земље наставити благо да смањује – са око 45% БДП-а у овој, на 44,5% БДП-а до краја 2026. године. То је ниво који се начелно сматра безбедним за земљу попут Србије и који је тренутно сврстава у групу мање задужених европских економија. Поређења ради, јавни дуг Србије не само да је скоро упола нижи просека ЕУ (који износи око 83% БДП-а), већ је и приметно нижи од просечног дуга упоредивих земаља Централне и Источне Европе који тренутно премашује 50% БДП-а. Ипак, важно је имати у виду да пад релативног показатеља (у % БДП-а) не значи и смањење укупних обавеза, јер ће номинални јавни дуг током 2026. свакако порасти – према владиним пројекцијама са око 39,9 млрд евра на крају 2025. на око 42,1 млрд евра на крају 2026. године. Чињеница да је пораст дуга (око 2,2 млрд евра) мањи од планираног дефицита (око 2,9 млрд евра) указује на то да се држава неће задуживати за пун износ недостајућих средстава у буџету. Разлика од око 700 милиона евра, која произилази из поређења буџетског плана за 2026. и пројекција јавног дуга у Ревидираној Фискалној стратегији за период 2026-2028. година, имплицира да ће се део фискалног дефицита у следећој години, поред новог задуживања, финансирати и трошењем претходно акумулираних депозита државе.

Планирање дефицита на нивоу сличном оном из 2025. године сигнализира континуитет у вођењу јавних политика. На приходној страни нису предвиђене билансно значајније измене пореских политика (изузев повећања неопорезивог дела зараде), при чему се планира раст укупних прихода и примања буџета за 68,5 млрд динара (4,2%) у односу на очекивану реализацију у 2025. години. Ова процена резултат је два супротна тренда: док се планира номинални раст пореских прихода за 94,9 млрд динара (6,5%), истовремено се очекује пад непореских прихода и донација за 26,4 млрд динара. Ово смањење је последица тога што неке овогодишње једнократне уплате, попут

добити НБС, нису укључене у план јер се на њих не може унапред са сигурношћу рачунати – што начелно јесте добра буџетска пракса. С друге стране, укупни расходи расту за 91,5 млрд динара у односу на план за 2025, што је такође махом последица од раније познатих политика. Највећи део фискалног простора у 2026. години "појело" је повећање пензија (за 12,2% сходно фискалном правилу) и плата у државном сектору (за 5,1%); тако да збирно повећање трансфера ПИО фонду и масе зарада у односу на овогодишњи буџетски план износи преко 100 млрд динара. Снажан раст ових мандаторних расхода истиснуо је потрошњу на другим позицијама, на којима су планирани износи углавном слични или чак мањи у поређењу са буџетом за 2025. (нпр. за камате, субвенције и остале текуће расходе). Коначно, уклапање у дефицит од 3% БДП-а захтевало је да се, први пут после дужег низа година, смањи амбиција када је реч о капиталним улагањима из републичког буџета. Иако јавне инвестиције са 603 млрд динара (22% укупних расхода) остају на високом нивоу, то је ипак за око 9 милијарди динара мање у односу на план за 2025. годину.¹

Укупан ниво прихода и расхода је кредибилно планиран, због чега оцењујемо да је циљани дефицит у 2026. години достижан. План укупних буџетских прихода је коректан и почива на разумним претпоставкама. Кад је реч о пореским приходима, њихов пројектовани раст приближно прати очекивану стопу раста номиналног БДП-а и одговарајућих пореских основица, док је предвиђено смањење непореских прихода последица опрезног буџетирања и самим тим оправдано. Премда постоје ризици да привредни раст у 2026. буде нешто спорији од прогнозираних 3%, процењујемо да то не би требало да има превелики негативан утицај на наплату републичких прихода. На расходној страни буџета је тренутно нешто теже дати прецизне оцене јер је за поједине ставке још увек неизвесно коначно извршење у овој години, које чини базу за пројекције у следећој.² Ипак, чини се да је њихов укупан износ адекватно одмерен, а на неколико позиција (расходи за камате, робу и услуге, остали текући расходи) видимо и могућност за уштеде. Наше анализе сугеришу да у буџету постоји одређени фискални простор и да би дефицит у 2026. стога могао бити и нешто мањи од планираног – под условом да не буде непредвиђених околности или увођења нових *ад хок* политика након усвајања буџета, што је лоша пракса која се у претходним годинама често дешавала. У овом тренутку, као главне фискалне ризике који би могли да поремете буџетски план за 2026. годину издвајамо неизвесности у енергетском сектору – пре свега акутни проблем санкција према НИС-у који захтева хитно решавање, затим отворена питања у погледу снабдевања гасом, као и потенцијално негативан утицај почетка примене ЕУ механизма за прекогранично усклађивање цене угљеника (CBAM) на извозну конкурентност и пословање ЕПС-а.

За финансирање дефицита републичког буџета и отплату главнице кредита у 2026. години потребно је обезбедити око 8 милијарди евра. Прецизније, за покриће самог буџетског мањка неопходно је близу 2,9 млрд евра, док ће за отплату доспеле главнице дуга, према нашим проценама, бити потребно око 5,1 млрд евра. Ова рачуница суштински не одступа значајно од планова који су дати у рачуну финансирања и Члану 2 Предлога закона, којима су укупна примања од задуживања и продаје имовине предвиђена на нивоу од 8,3 млрд евра, уз процењене издатке за отплату главнице од 6,9 млрд евра. Када се овим параметрима дода и планирани дефицит, произилази да

¹ Додуше, како ће извршење капиталних расхода у текућој години готово извесно подбацити у односу на план, њихов ниво у 2026. би номинално могао бити сличан овогодишњој (слабијој) реализацији.

² За разлику од прихода републичког буџета, за које су у Образложењу дате ревидиране процене реализације у 2025. години, пратећа документација не садржи ажуриране процене извршења расхода у односу на план потрошње у првобитном буџету.

буџетски план за 2026. годину имплицира смањење депозита државе за чак 1,5 млрд евра. Међутим, анализе Фискалног савета указују на то да је износ за отплату главнице у самом буџету вероватно прецењен (осим уколико Влада не планира превремену отплату неких обавеза), што ће највероватније резултирати упола мањим трошењем депозита од оног које математички следи из рачуна финансирања. У сваком случају, предложени план финансирања потврђује нашу ранију оцену: реално је очекивати да ће се део обавеза у 2026. години покрити из расположивих новчаних средстава, што ће умањити потребу за новим задуживањем у односу на номинални износ укупних потреба.

Укупне потребе за финансирањем у 2026. осетно се повећавају у односу на ову годину – према нашој процени за око 2 милијарде евра, односно за око 30%. Овај скок је тек мањим делом последица планираног повећања дефицита, док је претежни узрок чињеница да следеће године на наплату доспева знатно већи износ главнице раније узетих кредита (раст од око 1,5 млрд евра). Детаљнија анализа отплате дуга открива да је ово повећање првенствено резултат доспећа два велика зајма за буџетску подршку од Уједињених Арапских Емирата (Фонд за развој Абу Дабија), у укупној вредности од 2 млрд америчких долара. Први зајам, изворно уговорен још 2014. године, репрограмиран је 2021. са новим роком доспећа у августу 2026, док је враћање другог кредита из 2022. такође одложено за крај наредне године. Важно је напоменути да је због погоршања услова на међународном финансијском тржишту оба ова одлагања пратило и повећање уговорене каматне стопе на 4% годишње. Услед овакве динамике, Србија ће се у другој половини 2026. године суочити са снажном концентрацијом обавеза према истом повериоцу, будући да у размаку од свега четири месеца доспева главница од чак 2 милијарде долара – осим уколико у међувремену не дође до новог договора о одлагању, што би аутоматски релаксирало потребу за новим задуживањем.

Важно је истаћи да је буџет суштински скројен у складу са фискалним правилом које прописује максимално дозвољен дефицит, иако је његова законска примена одложена за 2029. годину. Подсећамо да је крајем 2022. године Влада усвојила ревидирани сет фискалних правила, при чему су посебна правила која се односе на циљани ниво буџетских расхода за пензије и плате и њихову индексацију ступила на снагу већ од 2023, док је почетак примене општег правила о дефициту првобитно био планиран за ову годину. Међутим, непосредно пре доношења буџета за 2025. годину, изменама Закона о буџетском систему активација овог кључног контролног механизма јавних финансија поново је одложена – овај пут на период од чак пет година. С обзиром на то да је јавни дуг у међувремену спуштен на око 45% БДП-а, уз пројекције да ће у средњем року остати испод те границе, сматрамо да су се стекли услови за преиспитивање одлуке о суспензији општег правила све до 2029. Наиме, кад је јавни дуг испод 45% БДП-а, фискално правило дозвољава максимални дефицит до 3% БДП-а, што је управо мањак који Влада планира за 2026. и циља у наредним годинама (према Ревидираној Фискалној стратегији за период 2026-2028). Другим речима, актуелни фискални планови су *de facto* већ усклађени са овим правилом, што доводи у питање оправданост одлагања његове законске примене практично до краја деценије. Фискални савет сматра да би раније ступање на снагу општег правила значајно оснажило кредибилитет средњорочних циљева фискалне политике. На исту потребу недавно је указала и Европска комисија, оцењујући у свом годишњем извештају о напретку Србије да се одлагањем примене овог важног „фискалног сидра“ ризикује урушавање кредибилитета иначе добро постављеног оквира за одрживо управљање јавним финансијама.

2. ОЦЕНА ПРИХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ

Овај део извештаја посвећен је детаљној анализи приходне стране Предлога закона о буџету за 2026. годину. Анализа је структурно подељена у два сегмента. Најпре је дат преглед и оцена предложених измена пореске политике које ће ступити на снагу у 2026. години, уз процену њиховог очекиваног утицаја на буџетске приходе (одељак 2.1). У наставку следи наша оцена планираног укупног износа прихода републичког буџета (одељак 2.2). Општа оцена је да Влада пројектује умерени раст прихода у 2026. години, што се у начелу чини реалним с обзиром на очекивани привредни раст, док анализа појединачних прихода открива да постоје ограничени ризици због којих наплата код неких категорија могла благо да одступи од плана.

2.1. Преглед предложених измена пореске политике у 2026. години

У 2026. години **предлаже се увођење нових еколошких пореза, додатно пореско растерећење зарада и оснаживање акцизне политике у домену дуванских производа.** Заједно са Предлогом буџета за 2026. годину предлаже се усвајање два нова закона у области еколошких пореза, као и измене и допуне већег броја постојећих пореских закона. Кључна новина је увођење пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште и пореза на увоз угљенично интензивних производа од јануара 2026. године, са циљем смањења емисија и постепеног усклађивања са климатском политиком Европске уније. Поред тога, иако се предлажу бројне измене пореских закона, из фискалног угла издвајају се промене у опорезивању дохотка и наставак јачања акцизне политике у домену дуванских производа. У области опорезивања дохотка најзначајније је планирано пореско растерећење зарада, кроз повећање неопорезивог износа на 34.221 динар. Процењује се да би ова мера могла би да доведе до смањења прихода опште државе за око 24,5 млрд динара. Када је реч о акцизној политици, планира се нови средњорочни акцизни календар, пре свега, за цигарете и несагоревајући дуван, чији је основни циљ да омогући додатно усклађивање са релевантним стандардима и праксом, уз задржавање стабилних буџетских прихода. На крају, предложене измене Закона о ПДВ-у, Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Закона о пореском поступку и пореској администрацији претежно су техничке природе, са циљем да се унапреди примена пореских закона и политика.

Еколошке пореске политике

Увођење пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште и пореза на увоз угљенично интензивних производа планира се од 1. јануара 2026. године. Загађење животне средине је вишедеценијски проблем у Србији, а регулаторне и подстицајне еколошке мере до сада су углавном спровођене спорадично и парцијално. С друге стране, еколошке и климатске политике у Европи постају све амбициозније и ригорозније, а њихови ефекти постепено се преливају и на Србију. Наиме, од 2026. године ЕУ почиње да наплаћује финансијске обавезе по основу СВМ-а - за групу емисионо интензивних добара које европска предузећа увозе из других земаља, а тиме и из Србије. У том контексту важно је системски приступити формулисању енергетских, пореских и социјалних политика у Србији. Из угла еколошких пореских политика од 2026. године предлаже се увођење два нова пореза – на емисије са ефектом стаклене баште и на увоз угљенично интензивних производа. Циљ Закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште је подстицање смањења емисија и зелене транзиције, као и постепено усклађивање са климатским политикама ЕУ. Истовремено, увођење пореза на увоз угљенично интензивних производа требало би да обезбеди равноправан третман ових производа на тржишту Србије – без обзира да ли су произведени у Србији

или увезени. Фискални савет генерално подржава увођење предложених закона у области еколошких пореза, али наглашавамо да је за ефективно подстицање смањења еколошки штетних активности и убрзање зелене транзиције од пресудне важности да се пореске политике уважавају принцип „загађивач плаћа“, да буду предвидиве, транспарентне и усклађене са осталим енергетским и економским политикама.

Предложеним законима дефинишу се основни порески параметри, а у наредном периоду очекује се доношење пратеће регулативе која ће их додатно разрадити. У предлозима Закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште и Закона о порезу на увоз угљенично интензивних производа дефинишу се основни порески параметри као што су: предмет опорезивања, порески обвезник, пореска основица, износ пореза и слично. Преглед најважнијих одредаба предложених закона дат је у Табели 1. Као што се може видети опорезују се најважније емисије са ефектом стаклене баште (угљен-диоксид, азот-субоксид и флуоровани гасови), сектори и производи који имају највеће емисије, порез се обрачунава и плаћа једном годишње, дефинисани су општи услови за пореска ослобађања и кредите. Међутим, остаје доста отворених питања, пре свега у погледу дефинисања пореске основице, будућег кретања пореских стопа и административног спровођења закона. Пореска основица за порез на емисије са ефектом стаклене баште су укупне емисије умањене за референтне емисије одређеног производног процеса, али још није прецизирано које ће тачно референтне емисије бити коришћене и да ли ће се težити постепеном ублажавању њиховог утицаја, како би се порез плаћао на све већи удео емисија у производњи. Пореска стопа је за сада дефинисана на нивоу од 4 евра по тони емисија, што може бити добра полазна основа, али остаје неизвесно како ће она кретати у наредним годинама. Из угла предвидљивости пословања и ефективности пореза важно је да се добро дефинишу средњорочни и дугорочни планови. Такође, остају отворена и питања о спровођењу пореза у пракси, нарочито у случају пореза на увоз угљенично интензивних производа. Не искључујемо могућност да ће на нека од ових питања бити разјашњена у пратећој законској регулативи која се очекује у наредном периоду, али истичемо да је добра пракса да што више детаља буде познато већ при самом усвајању закона.

Табела 1. Преглед најважнијих параметара за порез на емисије гасова са ефектом стаклене баште и порез на увоз угљенично интензивних производа

	Порез на емисије са ефектом стаклене баште	Порез на увоз угљенично интензивних производа
Предмет опорезивања	Емисије са ефектом стаклене баште	Увоз угљенично интензивних производа
Обухват гасова	CO ₂ , N ₂ O, PFCs	CO ₂ , N ₂ O, PFCs
Порески обвезник	Предузеће са дозволом за емисије GHG	Увозник угљенично интензивних производа
Обухват сектора/производа	производња вештачка ђубрива и азотних једињења, производња цемента, производња сировог гвожђа, челика и феролегура, производња алуминијума, производња електричне енергије.	гвожђе и челик, цемент, ђубриво, алуминијум.
Пореска основица	Укупне емисије - референтне емисије GHG	Укупна количина CO ₂ eq настала у производњи
Износ пореза	4 EUR по тони емисија GHG	4 EUR по тони емисија GHG
Пореска пријава и плаћање пореза	Порески период је календарска година Обрачун и плаћање до 31. маја наредне године	Порески период је календарска година Обрачун и плаћање до 31. маја наредне године
Порески подстицаји/ослобађања	Произвођачи ел.енергије имају могућност пореског кредита за улагања у смањење емисија GHG	Порез се не плаћа на увоз мањи од 5 тона; Признаје се плаћање на емисије у земљи порекла.

Извор: Предлог закона о порезу на емисије гасова са ефектом стаклене баште и Предлог закона о порезу на увоз угљенично интензивних производа

Изостају процене о потенцијалним фискалним, економским и еколошким ефектима предложених пореских закона. Увођење пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште у Србији је доста убрзано – од момента отпочињања јавне расправе 1. октобра 2025. године до почетка примене 1. јануара 2026. године проћи ће једва неколико месеци. Увођење новог пореза у тако кратком периоду може представљати изазов и за привреду, као обвезнике пореза, и за државну администрацију, која би требало оперативно да спроводи законске одредбе. Још већи проблем је недостатак детаљних, па чак ни оквирних студија о потенцијалним ефектима најављених пореза. У овом тренутку нема процена о потенцијалним јавним приходима, утицају пореза на различите емисионо-интензивне секторе и повезане привредне субјекте, на конкурентност домаћих предузећа у контексту СВМ-а, подстицање декарбонизације, смањење емисија GHG и других загађујући материја, као ни о потенцијалним ефектима на домаћинства. Сматрамо да би студиозне анализе ефеката биле од кључне важности за добро дефинисање пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште и за формулисање ширег сета економских политика који би омогућио да се постављени циљеви ових закона – смањење емисија GHG, подстицање декарбонизације, генерисање јавних прихода – заиста и остваре.

Акцизна политика

Иницираним изменама Закона о акцизама дефинише се нови средњорочни акцизни календар (2026-2030. година) за цигарете и остале дуванске производе. У складу са устаљеном праксом планирања фискалне политике у домену опорезивања дуванских и сродних производа предлаже се нови петогодишњи план повећања акциза. Акцизни календар је унапред усвојен план повећања акциза у наредном периоду са циљем стварања предвидљивих тржишних услова, стабилних буџетских прихода и постепеног усклађивања са међународним стандардима у домену опорезивања дувана. Подсећамо да је први вишегодишњи акцизни календар усвојен 2003. године са намером планирања постепеног раста акциза на цигарете у периоду 2005-2010. године, а од тада се редовно усвајају нови средњорочни планови. Будући да актуелни акцизни план на дуванске производе, усвојен 2020. године (уз одређена прилагођавања) важи до краја 2025. године, сада се најављује нови акцизни календар за период 2026. до 2030. године. Поред тога, у оквиру измена Закона предлаже се прецизирање одредаба о ослобађању плаћања акциза у случају извоза производа и отпремања ради продаје у авионима и бродовима, како би се омогућила ефикаснија примена закона и наплата акциза.

Предложеним акцизним календаром наставља се досадашња политика постепеног повећања акциза на дуванске производе. Предвиђеним изменама закона дефинише се постепено повећање акциза на неколико већих група дуванских производа – цигарете, несагоревајући дуван, биљне производе за пушење, односно загревање и производе за водену лулу (ароме за наргилу), као и течност за пуњење електронских цигарета (погледати Табелу 2). *Прво*, у случају цигарета дефинише се постепено повећање специфичне акцизе која тренутно износи 105,4 динара по поклици за по 1,5 динара на сваких шест месеци (уз задржавање пропорционалног дела од 33%). *Друго*, за несагоревајући дуван, биљне производе за пушење/загревање и ароме за наргилу планира се постепено повећање минималних акциза са 100% минималне акцизе на 1000 комада цигарета за по 10 процентних поена годишње тако да се до 2030. године достигне 150% минималне акцизе на 1000 комада цигарета. *На крају*, предвиђа се повећање акциза на течност за пуњење електронских цигарета за по 1 динар годишње са садашњих 12,12 динара по милилитру течности. Планирано постепено повећање акциза у највећој мери представља наставак досадашње динамике повећања ових акциза.

Табела 2. Преглед важећих акциза и планирани акцизни календар (2026-2030)

Врста дуванских и сродних производа	Јединица	Постојећа правила	Износи (у дин.)	Планирани акцизни календар	
		2025. година	1. август 2025	1. јануар 2026	1. јануар 2030
Дуван за пушење и остале прерађевине	kg	70% мин.акцизе на 1000 ком.циг.	8.228,85		
Несагоревајући дуван	kg	100% мин.акцизе на 1000 ком.циг.	11.755,50	110% мин.акц. на 1000 ком.циг.	150% мин.акц. на 1000 ком.циг.
Течност за електронске цигарете	ml		12,12	13,12	17,12
Никотинске врећице	kg		5.050,21		
Биљни произ. за пушење/загревање и ароме за наргилу	kg	100% мин.акцизе на 1000 ком.циг.	11.755,50	110% мин.акц. на 1000 ком.циг.	150% мин.акц. на 1000 ком.циг.
Цигаре и цигарилоси	1 ком		29,68		
Цигарете	паклица				
		специфична акциза пропорционална (33%)	105,4	106,9	118,9
		минимална акциза	235,11		
	1000 ком	минимална акциза	11.755,50		

Извори: Закон о акцизама, Одлука о износима минималних акциза за дуванске прерађевине (Службени Гл. 68/2025), Предлог закона о изменама Закона о акцизама.

Планирано повећање акциза на цигарете требало би да омогући постепено усклађивање са важећим прописима Европске уније. Актуелни европски законодавни оквир дефинише минималне акцизе за цигарете и скуп дуванских производа (цигаре и цигарилосе, дуван за пушење и остале дуванске прерађевине). У Србији су акцизе на дуванске прерађевине, као што су цигаре, цигарилоси и резани дуван, већ изнад прописаних минималних вредности, али код цигарета су још увек нешто ниже. ЕУ регулатива захтева да акцизе на цигарете испуне два услова – минимална акциза не сме бити нижа од 1,8 евра по паклици (90 евра на 1000 комада) и да укупно акцизно оптерећење (специфична + ad valorem акциза) не може бити мања од 60% просечне пондерисане малопродајне цене цигарета. Тренутно је у Србији износ минималне акцизе на цигарете око 2 евра по паклици (235,11 динара), док је укупно оптерећење ипак нешто мало испод 60% просечне пондерисане малопродајне цене. С обзиром на планирано повећање специфичног дела акциза на цигарете очекује се да ће акциза на цигарете достићи прописане стандарде. Ипак потребно је имати у виду и да се у Европској унији најављује додатном унапређењу опорезивања цигарета (погледати Оквир 1), која би могла осетно да повећа минималне акцизе у наредним годинама.

Планирани акцизни календар има за циљ смањење разлике у опорезивању цигарета и несагоревајућег дувана. У образложењу законских измена наводи се да се последњих година бележи раст потрошње несагоревајућег дувана (дуванских прерађевина које се при употреби греју, а не сагоревају), уз истовремено смањење потрошње цигарета. С пореског аспекта, проблем представља значајна разлика у опорезивању несагоревајућег дувана и цигарета будући да су блиски супститути, а није научно доказано да је несагоревајући дуван мање штетан по здравље. Према важећим одредбама Закона, акциза на несагоревајући дуван плаћа се по килограму дуванске смесе у износу од 100% минималне акцизе на 1000 комада цигарета. Тако, за паклицу несагоревајућег дувана плаћа се акциза од оквирно 0,5 евра³, а минимална акциза за паклицу цигарета износи око 2 евра. С обзиром на то, прописана динамика постепеног

³ Претпоставка да паклица садржи око 5,4 грама дувана.

повећања акциза за несагоревајући дуван у односу на акцизе на цигарете – на 150% минималне акцизе за 1000 комада цигарета – више је него оправдана јер доприноси постепеном умањењу постојећих разлика.

Оквир 1. Предлози за унапређење опорезивања дувана и сродних производа у ЕУ

Важећа Директива о опорезивању дувана (2011/64/EU) усвојена је 2011. године, а како су од тада доста промењене тржишне околности долазе до изражаја њене слабости. Као неке од слабости постојеће регулативе у литератури се издвајају: нису регулисани нови дувански/никотински производи, неоправдано нижи порески третман резаног дувана, велике разлике у ценама истих дуванских производа између земаља, неприлагођавање износа акциза за инфлацију. Последишно, подстиче се супституција дуванских производа (а не престанак пушења), прекогранична куповина дуванских производа, умањује реална вредност минималних износа акциза услед инфлације, што у крајњој инстанци отежава постизање здравствених и фискалних циљева.⁴

Европска комисија је 16. јула 2025. године усвојила предлог за унапређење Директиве о опорезивању дувана у складу са здравственим и економским циљевима ЕУ. Предложене промене огледају се у три кључна домена. *Прво*, повећање минималних акциза и увођења механизма за редовно повећање акциза у складу са инфлацијом, као и прилагођавање износа минималних акциза општем нивоу цена у земљи чланици ЕУ. *Друго*, проширивање примене директиве на нове дуванске и сродне производе (несагоревајући дуван, никотинске врећице, електронске цигарете) како би се успоставило уједначено опорезивање ових производа. *Треће*, укључивање и сировог дувана у систем редовног праћења акцизних производа у ЕУ, што би требало да доприноси сузбијању нелегалне трговине дуванским производима.⁵ Скрећемо пажњу да процес консултација о предлозима на нивоу ЕУ још увек траје. Ипак, иако усвајање регулативе захтева једногласност свих држава чланица, очекује се да ће измене ступити на снагу од 2028. године, са могућношћу прелазног периода од четири године за поједине дуванске производе.

Опорезивање дохотка грађана

У домену опорезивања рада наставља се са праксом пореског растерећења зарада, али и даље нема суштинских помака у решавању вишегодишњих слабости **пореза на доходак грађана**. Предложеним изменама и допунама закона о порезу на доходак грађана предлаже се додатно повећање неопорезивог износа зараде у 2026. години на 34.221 динара. Поред тога, поново се продужава примена постојећих пореске олакшице за запошљавање нових лица. На крају, предлаже се релаксирање услова за пореске олакшице за улагања у алтернативне инвестиционе фондове (АИФ), чиме се додатно подрива интегритет пореског система.

Планира се додатно повећање неопорезивог износа зараде у 2026. години, што омогућава да пореско оптерећење зарада остане на сличном нивоу као у 2025. За 2026. годину најављује се додатно повећање неопорезивог износа зараде, које ће бити осетно више од законом предвиђене индексације за остварену инфлацију претходне

⁴ López-Nicolás, Á., Branston, R., & Ross, H. (2025). An assessment of proposals for reforming the European Union's Tobacco Tax Directive. *International Journal of Drug Policy*, 137, 104724.

⁵ За више детаља погледати страницу Европске комисије: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties/excise-duties-tobacco/revision-tobacco-taxation-directive-proposal_en

године.⁶ Конкретно, планира се повећање неопорезивог износа зараде са постојећих 28.423 динара на 34.221 динара, што је раст од 20,4%. Повећање неопорезивог цензуса, у комбинацији са сличним растом минималне зараде, одржаће пореско оптерећење најнижих зарада непромењеним у односу на 2025. годину – укупни порези и доприноси износиће око 55% минималне нето зараде. Са друге стране, због очекиваног споријег раста просечне зараде (око 10%), пореско оптерећење за просечну зараду могло би износити око 59,5% нето зараде, што је благо ниже него у 2025. години. Подсећамо да је неопорезиви износ (лични порески одбитак) уведен 2007. године са идејом успостављања одређене тзв. индиректне прогресивности у опорезивању прихода од рада.⁷ Ово значи да се више смањује укупно пореско оптерећење за ниже зараде у односу на више зараде – нпр. у 2026. години 55% за најниже наспрам 59,5% у случају просечне зарада или 61,8% у случају зараде која је дупло виша од просечне. Од увођења, неопорезиви износ је постепено растао, при чему је пракса последњих година да повећања често превазилазе остварену инфлацију и зависе од расположивог фискалног простора и/или најављеног раста минималних зарада. Процењује се да ће повећања неопорезивог износа зараде у 2026. години довести до смањења укупних прихода од пореза на зараде за око 17 млрд динара и прихода од доприноса за обавезно социјално осигурање за 7,5 млрд динара.⁸ Фискални савет у основи подржава настојања да се смањује пореско оптерећење рада, али истовремено наглашавамо да се овим не решавају бројне друге слабости које су евидентне у систему опорезивања дохотка у Србији.

Пореске олакшице за алтернативне инвестиционе фондове подривају конзистентност и правичност пореског система. Крајем 2020. године законским изменама уведене су пореске олакшице за умањење годишњег пореза на доходак грађана по основу улагања у алтернативне инвестиционе фондове. Ове олакшице проблематичне су из више углова. *Прво*, будући да су створиле могућност за додатно умањење пореских обавеза лицима са највишим зарадама – порез на годишњи доходак плаћају лица са приходима који превазилазе три просечне зараде - имају регресиван карактер и тиме су у супротности са принципом вертикалне пореске правичности.⁹ Друго, у пракси су створиле 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. У циљу спречавања поменутих злоупотреба крајем прошле године дефинисан је услов да обвезници морају да средства уложена у алтернативне инвестиционе фондове држе најмање три године како би остварили право на порески кредит. Сада се поново услов мења и скраћује се период на две године, што додатно подрива интегритет пореског система и оставља бројна питања о овој мери и даље отворена – зашто је услов за порески кредит две године, зашто се пореска олакшица може користити само за улагања у алтернативне инвестиционе фондове и друго. С обзиром на неконзистентност и неправичност поменутог подстицаја Фискални савет још једном позива да се пореске олакшице за улагања у алтернативне инвестиционе фондове потпуно укину.

⁶ 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.

⁷ Скрећемо пажњу на то да неопорезив износ важи искључиво за зараде из редовног радног односа, само у овом случају постоји тзв. индиректна прогресивност, док прогресије нема у ситуацијама нестандартних и нередовних прихода од рада.

⁸ Требало би имати у виду да ће крајњи ефекти на фискални дефицит бити мањи – око 20 млрд динара тј. 0,2% 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.

⁹ Принцип вертикалне пореске правичности значи да се више опорезују појединци са вишим приходима.

Поново се продужава примена пореских олакшица за новозапослена лица, али без детаљних анализа о њиховим ефектима. Предложеним изменама Закона о порезу на доходак и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање омогућава се продужетак пореских олакшица за новозапослена лица у распону од 65% до 75% до краја 2026. године. Подсећамо да су ове пореске олакшице уведене у јуну 2014. године с циљем подстицања легалног запошљавања и смањења незапослености, а од тада из године у годину продужавају. Међутим, овакве пореске олакшице уводи дисторзије у пореском систему због различитог третмана раније и новозапослених лица, док су ефекти на раст запослености и даље доста упитни. Иако образложење законских измена садржи податке о броју привредних субјеката и броју запослених за које су коришћене пореске олакшице, недостају информације о изгубљеним јавним приходима, као и анализе досадашњих ефеката на подстицање запошљавања и привредне активности.

Остале измене пореских закона

Предложеним изменама и допунама закона о ПДВ-у усклађује се утврђивање пореских обавеза са системом електронских фактура и додатно одлаже увођење прелиминарне пореске пријаве за јануар 2027. године. Увођење система електронског фактурисања (еФактуре) у Србији почело је од средине 2022. године и иницијални план је био да ће од почетка 2023. године у потпуности да се примењује и у трансакцијама унутар приватног сектора (B2B). Бројни изазови и проблеми у функционисању система условили су честа измене и неколико одлагања пуне примене, а сада се поново одлаже рок за годину дана за 1. јануар 2027. године. Кровни проблем тренутно је недовољно добра усклађеност два информациона система која су, и поред потребе да буду у тесној вези, независно развијана и сада очигледно пате од недовољне међусобне усклађености. Последица је да су предузећа у обавези да практично воде дупле евиденције – и у оквиру система електронских фактура и паралелно за потребе пријаве обавезе за ПДВ. Дакле, иако је циљ био да се олакша пословање предузећа, тренутно се ствара додатно административно оптерећење привредних субјеката. У наредном периоду требало би да се омогући да се из система електронских фактура аутоматски генерише прелиминарна пореска пријава која би одговара подацима исказаним у пореској пријави ПДВ-а. С тим у вези, предлажу се измене и допуне Закона о ПДВ-у са намером да се поједноставе правила за обрачунавање, као и измене и исправке обрачунатог ПДВ-а, а све у циљу смањења грешака у пореским поступцима. Дакле, циљ је да се стекну законски основи да се на основу података из система електронског фактурисања аутоматски генерише прелиминарна пореска пријава која би одговарала пореској пријави за ПДВ од 1. јануара 2027. године.

Иницираним изменама Закона о накнадама за коришћење јавних добара предвиђају се промене у домену путарина, накнада за амбалажни отпад и других. Будући да се увођењем новог Закона о накнадама за коришћење јавних добара дефинисало 15 група накнада, а да се у оквиру сваке групе често налази већи број појединачних накнада. У оквиру предложених промена Закона о накнадама могу се издвојити промене посебне накнаде за употребу јавног пута, његовог дела или путног објекта тзв. путарина (у оквиру накнада за коришћење јавних путева) и накнаде за амбалажу или упакован производ који после употребе постаје амбалажни отпад (у групи накнада за заштиту животне средине). Предложено повећање путарина у складу са растом трошкова изградње и одржавања путне инфраструктуре може се сматрати економским оправданим. Уз то, инкорпорирање процене екстерних ефеката од емисија угљен-диоксида (CO₂) у обрачун путарина требало би да допринесу доследнијој примени принципа „загађивач плаћа“. Процењује се да ће предложене измене допринети повећању јавних прихода за око 5 млрд динара, што је раст од око 10% у односу на

очекивану наплату у 2025. години. Поред тога, у циљу усклађивања са усвојеним планом смањења амбалажног отпада за период 2025-2029. године и проширење специјалних циљева за већи број амбалажног отпада, предлаже се промена обрачуна накнада за амбалажу. Имајући у виду све строже стандарде за смањење амбалажног отпада који се одлажу на депонијама, као и потребу да се подстиче поновна употреба и рециклажа подржавамо напоре да се системски унапреди пракса управљања амбалажним отпадом.

2.2. Оцена планираних прихода републичког буџета у 2026. години

Приходи Републике за 2026. годину кредибилно су планирани имајући у виду очекивана макроекономска кретања, пореско растеређење зарада и најављене додатне непореске приходе. Оцењујемо да су порески приходи у Предлогу буџета за 2026. годину реалистично пројектовани, а то значи да планирани износи генерално добро одражавају очекиване макроекономске трендове у 2026. години, као и процењене ефекте планираног пореског растеређења зарада. Поредећи са претходним годинама када су погоднији макроекономски трендови (пре свега раст зарада и запослености, БДП-а, потрошње) доприносили да порески приходи осетније надмаше иницијалне буџетске планове, сада су ове могућности доста ограничене. Шта више, изражене макроекономске неизвесности на глобалном и домаћем нивоу могу се ефектуирати на успоравање општих економских кретања. Уколико привредна кретања буду осетније лошија од тренутних процена, то се може прелити на промене у пореским основицама, а у крајњој инстанци и на нижу наплату пореских прихода од тренутно процењене. Планирани износ непореских прихода полази од њиховог структурног нивоа, уз укључивање очекиваног другог дела уплате од продаје лиценци за 5Г мобилну мрежу. На крају, будући да се и за 2026. годину планира осетно висок износ пролива по основу донација, на бази досадашњег искуства сматрамо да постоји ризик да се не оствари у потпуности.

У Предлогу закона о буџету за 2026. годину планирају се приходи у износу од 2.414,7 млрд динара (20,6 млрд евра). Буџетски план подразумева повећање укупних прихода за око 96 млрд динара (тј. за 4,2%) у односу на очекивани износ у 2025. години. Посматрајући уже приходне категорије предвиђа се умерен раст пореских прихода, а смањење непореских прихода и прилива по основу донација. У 2026. години очекује да ће укупни порески приходи износити 2.080 млрд динара и тиме остварити раст од око 126 млрд динара (6,5%) у односу на 2025. годину. Може се уочити да се у 2026. години очекује раст свих пореских категорија (видети Табелу 1), а у највећој мери пореза на потрошњу - ПДВ-а (за око 82 млрд динара) и акциза (за око 18 млрд). Планирано повећање пореских прихода пре свега произлази из очекиваних макроекономских кретања, као што су раст БДП-а, потрошње, инфлације, запослености и зарада, која су кључни фактори у одређивању пореских основица. У наредној години не планирају се осетне измене пореске политике. Из фискалног угла важно је најављено пореско растеређење зарада – које ће смањити републичке приходе од пореза на доходак за око 4 млрд динара, док су већи ефекти очекују на локалном нивоу власти. Уз то, усвајањем новог средњорочног акцизног календара за дуванске производе наставља се досадашња пракса постепеног повећања акциза и унапређења пореске регулативе. Непорески приходи у 2026. години се процењују на нивоу од око 303 млрд динара, што је за око 26 млрд динара ниже од очекиваног износа у 2025. години. Кључан разлог за планирано приметно смањење непореских прихода је искључивање прихода који се сматрају једнократним у 2025. години (пре свега уплата по основу остварене добити Народне банке Србије) и није извесно да се могу остварити у том обиму и у наредном периоду. На крају, буџетом за 2026. годину предвиђа се да ће приливи од донација износити 31,4 млрд динара, што је нешто ниже од планираног износа у 2025. години.

Табела 3. Приходи у Предлогу закона о буџету за 2026. годину

<i>у млрд РСД</i>	Процена 2025	Буџет 2026	Разлика (Буџет 2026 - Проц. 2025)	Стопа раста (у %)
ПРИХОДИ БУЏЕТА	2.318,4	2.414,7	96,3	4,2
1. Порески приходи	1.953,4	2.080,0	126,6	6,5
Порез на доходак	140,3	150,5	10,2	7,3
Порез на добит	265,8	275,0	9,2	3,5
ПДВ	1.002,0	1.084,0	82	8,2
Акцизе	435,3	453,3	18	4,1
<i>Акцизе на деривате нафте</i>	<i>235,1</i>	<i>244,0</i>	<i>8,9</i>	<i>3,8</i>
<i>Акцизе на дуванске прерађевине</i>	<i>149,0</i>	<i>154,0</i>	<i>5</i>	<i>3,4</i>
<i>Остале акцизе</i>	<i>51,2</i>	<i>55,3</i>	<i>4,1</i>	<i>8,0</i>
Царине	93,4	99,9	6,5	7,0
Остали порески приходи	16,6	17,3	0,7	4,2
2. Непорески приходи	329,6	303,3	-26,3	-8,0
3. Донације	35,4	31,4	-4	-11,3

Извор: Предлог закона о буџету за 2026. годину

Приходи од ПДВ-а кредибилно су планирани узимајући у обзир очекивана макроекономска кретања. Приходи од ПДВ-а у 2025. години бележе осетно нижу наплату у односу на иницијални буџетски план. Детаљнија анализа показује да је неколико кључних разлога – оптимистични буџетски план за 2025. години, нижа наплата у 2024. (тзв. ефекат базе), успоравање домаће потрошње.¹⁰ Према томе, очекивани износ наплате у 2025. години може се сматрати структурним и тиме може бити добра основа за израду будућег буџетског плана. У Предлогу буџета процењује се да ће приходи од ПДВ-а у 2026. години износити 1.084 млрд динара, што је за око 82 млрд динара више од пројекције наплате у 2025. години. Планирано повећање прихода од ПДВ-а од 8,2% у складу је са очекиваним номиналним растом личне потрошње која доминантно одређује кретање пореске основице. Конкретно, за 2026. годину Министарство финансија процењује да ће реални раст потрошње домаћинства износити 4,6%, а просечна годишња инфлација 3,7%, што имплицира номинално повећање потрошње од приближно 8,4%. Дакле, имајући у виду досадашње кретање наплате и процењени макроекономски оквир за 2026. годину оцењујемо да је планирано повећање прихода од ПДВ-а одговарајуће.

Пројекција пореза на доходак у складу је са постојећим трендовима на тржишту рада и најавама повећања неопорезивог износа зарада. Порез на доходак грађана планиран у износу од 150,5 млрд динара, што је повећање за око 7% у односу на процену за 2025. Више од половине ове категорије чини порез на зараде, који се планира у износу од 83,6 млрд динара. Уобичајена пракса планирања буџетских прихода полази од последњих фискалних процена за текућу годину, очекиваног будућег кретања пореске основице (маса зарада) и процењених ефеката најављених пореских политика. У образложењу буџета нису експлицитно наведене полазне претпоставке о очекиваном износу прихода у 2025. години, нити процене будућих трендова на тржишту рада (просечна зарада и раст запослености), а имплицитно се може закључити да се очекује раст масе зарада од око 10%. Узимајући у обзир досадашња и најављена повећања зарада

¹⁰ За више детаља погледати извештај Фискалног савета „Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2026. са пројекцијама за 2027. и 2028. годину“, стр. 19-20.

у државном сектору¹¹, планирани раст минималне зараде¹², очекивани наставак раста зарада у приватном сектору, сматрамо да је оваква претпоставка реалистична, уз напомену да су мањи изгледи да трендови на тржишту рада буду осетно бољи од планираних, као што је био случај протеклих неколико година. Поред тога, за наредну годину предвиђа се додатно пореско растеређење зарада кроз повећање неопорезивог износа зараде за 20,4% тј. са 28.423 динара на 34.221 динара. Процењује се да ће ова мера утицати на смањење буџетских прихода за око 4 млрд динара, док се нешто већи ефекти очекују на приходе локалних самоуправа. Остали облици пореза на доходак у 2026. години планирају се у укупном износу од скоро 67 млрд динара. Ова група прихода 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.

Буџетски план за порез на добит могао је бити нешто опрезнији имајући у виду макроекономске неизвесности. Порез на добит планиран је на нивоу од 275 млрд динара, што је повећање за око 9 млрд динара у поређењу са очекиваним приходима у 2025. години. Важно је узети у обзир да се порез на добит у 2026. години обрачунава и наплаћује по основу остварених резултата у 2025. години, за које ће поуздане информације бити доступне тек након предатих завршних финансијских рачуна средином наредне године. Поред тога, наплата пореза на добит није уско повезана са кретањем макроекономских показатеља, као што је случај са другим пореским категоријама – пошто се за обрачунавање пореза на добит користе рачуноводствени принципи, што додатно усложњава пројектовање. Због тога се процена пореза за наредни период доминантно ослања на фискалне податке о прикупљеним јавним приходима и прелиминарним претпоставкама о пословним резултатима. Скрећемо пажњу на то да подаци о наплаћеним порезима на добит предузећа показују надпросечно високе нивое након ковид кризе. Конкретно, приходи од пореза на добит у 2022, а нарочито у 2023. години¹³ наплаћени су у рекордно високом износу у односу на БДП-а, што је тренд који се може уочити у ширем међународном контексту.¹⁴ У 2024. години успорава раст прихода од пореза, а слично се очекује и у 2025. години – укупни приходи од око 2,8% БДП-а. Можемо приметити и да ће се очекује да укупна реализација пореза у 2025. години (у апсолутном износу) буде нижа од наплате у 2024. години за око 10 млрд динара. Имајући у виду да је пословање привреде у 2025. години било под утицајем глобалних и домаћих неизвесности, да је привредни раст нижи од очекиваног, уз притисак на раст трошкова рада, постоје индиције да би и профитабилност привреде могла бити нешто нижа у односу на претходну годину. Према томе, иако процењен износ

¹¹ Уколико се узму у обзир секторска повећања зарада (образовање и здравство) током 2025. године и најављено повећање зарада у 2026. од 5,1% - просечни међугодишњи раст зарада у државном сектору је између 7 и 8%.

¹² Минимална зарада се повећава у два корака – у октобру 2025. године и у јануару 2026. године, што ће имати укупни ефекат раста за око 20% у поређењу са почетком 2025. године.

¹³ Укупни приходи (републички и на нивоу АПВ) од пореза на добит у 2022. години износили су 2,8% БДП-а, а у 2023. години 3,1% БДП-а.

¹⁴ За више детаља погледати извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину“, из септембра 2024, стр. 15-18.

Напомена: подаци за Србију показују учешће пореза на добит у БДП-у, пре него што је извршена ревизија БДП-а. Након ревизије показатељ прикупљених прихода у % БДП-а нешто је нижи.

пореза на добит није недостижан, сматрамо да би у ситуацијама изражених привредни неизвесности било примереније да буџетски план буде нешто конзервативнији.

Приходи од акциза планирани су на основу најављене акцизне политике и очекиваног уобичајеног нивоа потрошње акцизних добара. Укупни приходи од акциза пројектују се у износу од 453,3 млрд динара, што представља повећање за око 18 млрд динара (тј. за око 4%) у односу на последње процене за 2025. годину. У наредној години планира се почетак примене новог средњорочног акцизног календара за дуванске производе, који предвиђа наставак постепеног повећања акциза и додатно усклађивање пореске политике са регулативом Европске уније. Уз то, предвиђено је редовно законско усклађивање специфичних акциза (износи који су дефинисани по јединици мере) као што су акцизе на нафтне деривате, кафу, алкохолна пића за општи раст цена претходне године. У погледу процена потрошње акцизних производа у 2026. години планови Министарства финансија полазе од процене да ће бити задржан приближно сличан ниво потрошње свих акцизних производа, осим дуванских производа за које се очекује благи међугодишњи пад потрошње. У складу са претходно наведеним, буџетом се планира раст прихода од акциза на деривате нафте, као и умерено повећање прихода од акциза на дуванске прерађевине и осталих акциза (на електричну енергију, алкохол и кафу).

Пројектовани приходи од акциза на нафтне деривате су одговарајући, уз претпоставку да ће тржиште нафтних деривата стабилно функционисати. Акцизе на деривате нафте се планирају у износу од 244 млрд динара, што је за 3,8% више од процене у 2025. години. Пројектовани износ акциза заснива се на претпоставци да ће потрошња у 2026. години остати на нивоу из 2025, да ће почетком 2026. бити спроведено редовно законско повећање акциза у складу са оствареном инфлацијом, као и да се износ рефакција акциза за гориво неће осетније променити у наредној години. Осим тога, скрећемо пажњу да се од 2026. године планира наплата акцизе на компримовани природни гас, али се процењује да ће ефекти на буџетске приходе бити веома ограничени. Имајући у виду све наведено сматрамо да је пројектован износ прихода од акциза одговарајући и остварив. Ипак, не искључујемо могућност да, у случају већих поремећаја у снабдевању тржишта нафтних деривата, буду донесене привремене мере умањења акциза у циљу ублажавања притисака на раст малопродајних цена, као што се у пракси већ дешавало ранијих година (у 2005, 2012, и током периода 2022-2023. године). Додатни ризик за пројекцију прихода од ових акциза представља и евентуални пад промета нафтних деривата у случају појаве већих проблема у снабдевању.

Приходи од акциза на дуванске производе пројектовани су узимајући у обзир ажурирани акцизни календар и очекивано смањење потрошње. Буџетом за 2026. годину планирају се приходи од акциза на дуванске производе у износу од 154 млрд динара, чиме се очекује раст наплате од 3,4% у односу на 2025. годину. Подсећамо да највећи део ове категорије чине акцизе на цигарете (приближно 95%), али да постепено расту и приходе од акциза на друге дуванске и сродне производе. Од 2026. године предвиђен је нови акцизни календар којим се наставља досадашња динамика постепеног повећања акциза на дуванске производе. Конкретно, за цигарете се планирани да ће специфични део акцизе од 1. јануара 2026. године износити 106,9 динара, а од 1. јула 108,4 динара по паклици. Поред тога, на цигарете се плаћа и пропорционална акциза од 33% малопродајне цене, па са растом цена повећава се и укупно наплаћена акциза. За остале дуванске и сродне производе, такође, се планира наставак повећања акциза (за више детаља о предложеним изменама пореске политике у 2026. видети одељак 2.1). При изради буџетског плана Министарство је претпоставило, као и претходне године, смањење потрошње дуванских производа за 2%. Узимајући у обзир досадашњу наплату прихода, као и очекиване трендове на тржишту дуванских производа, оцењујемо да је предложени буџетски план реалистичан и достижан.

Пројекције прихода од осталих акциза одговарају досадашњим нивоима потрошње и очекиваном повећању акциза. Приходи од осталих акциза (на електричну енергију, алкохолна пића и кафу) у Буџету за 2026. годину планирају се у износу од 55,3 млрд динара, што је повећање за око 4 млрд у односу на процењен износ у 2025. години. Последњи подаци указују на то да би приходи од акциза на електричну енергију, који имају највећи удео у осталим акцизима, у 2025. години могли достићи готово 30 млрд динара. Будући да се акциза на електричну енергију обрачунава *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. Полазећи од достигнутог нивоа потрошње и повећања цена електричне енергије крајем 2025. године¹⁵, које ће се у пуном обиму ефектуирати у 2026. години сматрамо да би приходи од акциза на електричну енергију у 2026. годину могли да износе 33-34 млрд динара. Поред тога, процењујемо ће приходи од акциза на алкохолна пића у 2025. години износити око 17 млрд динара, а акциза на кафу око 4 млрд динара. Под претпоставком сличног обима потрошње и усклађивања износа акциза за остварену инфлацију, у 2026. години приходи од акциза на алкохол и кафу могли би бити благо виши – око 22 млрд динара. Дакле, полазећи од стабилног нивоа потрошње и очекиваног раста акциза, сматрамо да је изнет фискални план за групу осталих акциза кредибилан.

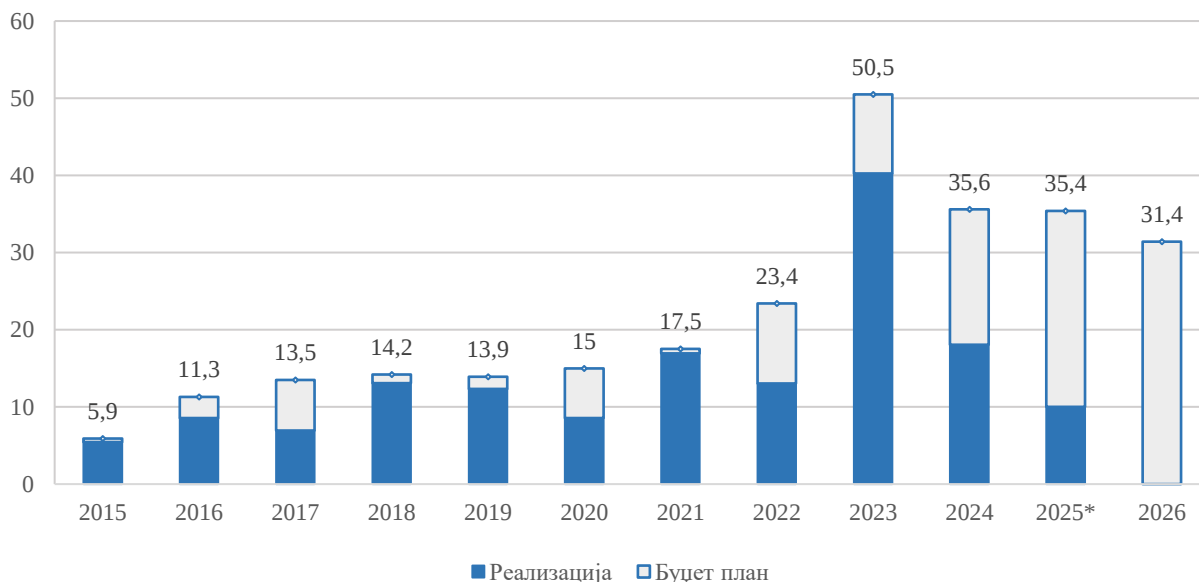
Повећање прихода од царина заснива се на процењеном расту увоза, стабилним ценама међународне размене и важећим спољнотрговинским политикама. Буџетом за 2026. годину планирају се приходи од царина у износу од готово 100 млрд динара, што је повећање за око 7% у односу на процену за 2025. годину. Кључне детерминанте за планирање прихода од царина су очекивано кретање увоза, структура увоза и девизног курса. Процењује се да ће у наредној години увоз остварити реални раст од 6,5%, док има основа да се очекује стабилан ниво увозних цена и девизног курса. Уколико се у наредној години одржи постојећа структура увоза и царинских стопа, сматрамо да је изнета процена царинских прихода за 2026. годину коректна и остварива. Ипак, можемо приметити да постоје одређени наговештаји нешто погоднијих царинских стопа са појединим земљама које би могле утицати на ниже приливе од прихода од тренутно планираних. Конкретно, у образложењу Буџета наводи се да би се могли очекивати додатни ефекти по основу примене споразума о слободној трговини са Кином, уз потенцијалне споразуме и са другим земљама.

Повлачење донација већ годинама тече веома споро, па не искључујемо могућност да се ни планирани износ за 2026. годину не оствари у потпуности. Донације се планирају у износу од 31 млрд динара, што и даље представља висок ниво узимајући у обзир реализације претходних година. Као што се на Графикону 1 може уочити, у периоду 2018-2024. године – изузев у 2023. години када су приспеле донације Европске уније за санацију последица енергетске кризе – просечан износ повучених средстава износио је приближно 14 млрд динара. Детаљнији увидом у буџетски план за 2026. годину показује да се планирају високи износи донација за Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (преко 7 млрд динара), Министарство пољопривреде (око 6 млрд динара), Министарство заштите животне средине (5,7 млрд динара), Министарство просвете (5,3 млрд динара) и у мањем обиму за остала министарства и институције. Међутим, вишегодишње искуство показује да су приливи по основу донација осетно нижи од иницијалних буџетских планова – у просеку повуче се око 75% иницијалног буџетског износа (Графикон 1). Потенцијално успорено коришћење расположивих финансијских средстава може проистацати из недостатком

¹⁵ Повећање цена струје крајем 2025. године за регулисано снабдевање (око 6,6%) утицаће на већу основицу и тиме више приходе у 2026., док је кретање цена на слободном тржишту тешко проценити.

кадровских капацитета у стручним службама, недовољно квалитетно припремљене пројектно-техничке документације и сличних ограничења. Како би се у 2026. години обезбедило што више повлачење планираних средстава, још једном истичемо да је од пресудне важности унапредити административне и оперативне процесе.

Графикон 1. Буџетом планирани и остварени приливи донација у периоду 2015-2026. године (у млрд динара)



Извор: Закони о буџету и извештај о наплати републичких прихода
 *за 2025. годину приказан је прилив донација закључно са 19. новембром.

Планирани непорески приходи за 2026. године укључују очекивану уплату по основу лиценце за 5Г мобилну мрежу. Буџетом за 2026. годину планирају се укупни непорески приходи у износу од 303,3 млрд динара, што је смањење за око 26 млрд динара у односу на последњу процену за 2025. годину. Основни разлог за међугодишње смањење непореских прихода је искључивање (очекиваних) непореских прихода који су по природи једнократни – најављена ванредно висока уплата по основу добити НБС-а у износу од 34 млрд динара. Планирани износ непореских прихода у 2026. години подразумева да ће највећи део прихода остварити раст у складу са инфлацијом. Осим тога, за наредну годину очекује се други део уплате по основу продаје лиценци за 5Г мобилну мрежу. На крају, предвиђа се да ће и универзитетске установе бити укључене у систем редовног буџетског извештавања.

Очекује се да ће од 2026. године процес редовног буџетског извештавања бити у потпуности заокружен укључивањем установа високог образовања. Подсећамо да је крајем прошле године било планирано да сви преостали индиректни корисници (институције из домена основног и универзитетског образовања) буду обухваћени системом редовног буџетског извештавања већ од почетка 2025. године. Међутим, од 2025. године укључено је само основно образовање, док су високообразовне институције остале ван система. Према најновијим најавама, очекује се да ће од почетка 2026. године и универзитетске институције бити укључене у редовно праћење прихода и расхода. Процењује се да би то допринело повећању прихода (и расхода) за око 30 милијарди динара. У оквиру буџетског извештавања на приходној страни промене би се оствариле у структури непореских прихода – повећали би се редовни непорески приходи (*Приходи од продаје добара и услуга и Остали ванредни приходи*), док више не би постојала издвојена група *остали непореских прихода индиректних корисника*.

Пројекција редовних непореских прихода укључује очекивано методолошко унапређење извештавања и најављену уплату од продаје лиценци за 5Г. Редовни непорески приходи су поприлично хетерогена група која обухвата приходе од имовине (накнаде за коришћење минералних сировина, пољопривредног земљишта, вода, шума итд), таксе, новчане казне, приходе од продаје добара и услуга, приходе од продаје нефинансијске имовине и остале приходе. Процењује се да ће редовни непорески приходи у 2026. години износити 277,8 млрд динара, што је приметно више од очекиване реализације у 2025. године. Кључни разлог за међугодишње повећање ових прихода је планирано укључивање високог образовања у систем редовног буџетског извештавања. Поред тога, ови приходи ће и у 2026. години, исто као у 2025. години, бити привремено нешто виши услед најављене уплате друге половине прихода по основу продаје лиценци за 5Г мобилне мреже.

Планови ванредних непореских прихода узимају у обзир структурни ниво прихода, што је у складу са принципима доброг и одговорног буџетирања. Ванредни непорески приходи обухватају приливе по основу остварене добити јавних предузећа, дивиденди, добити јавних агенција, као и посебну категорију *остали ванредни приходи*. Ову групу карактерише висока волатилност током времена, јер у значајној мери зависе од остварених резултата пословања предузећа у држаном власништву, као и од дискреционих одлука Владе о расподели добити јавних предузећа и агенција. Констатујемо да је Буџетом за 2026. годину планиран износ (од 25,5 млрд динара) и структура ванредних непореских прихода идентична као у Буџету за 2025. годину. Скрећемо пажњу на то да пракса опрезног и одговорног буџетског планирања налаже да се при изради будућих процена узимају у обзир само дугорочно одрживи (структурни) нивои прихода који се са већом извесношћу могу очекивати и у наредном периоду. Једнократни и неизвесни приливи, као што је на пример уплата по основу остварене добити Народне банке Србије у 2025. години, требало би да се евидентирају и укључе у буџет тек након што се остваре у високом износу. Дакле, изнет план сматрамо генерално одговарајућим, али није искључено да и у 2026. години буду наплаћени неки тренутно непланирани приходи.

3. ОЦЕНА РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ

У најширим цртама, планирани расходи у Предлогу буџета за 2026. усклађени су с расположивим приходима Републике и планираним дефицитом. Највеће, законом дефинисане категорије расхода – пре свега, расходи за запослене и пензије (кроз трансфере ПИО фонду) – планиране су кредибилно, у складу са прописаним индексацијом. Према смо на појединачним ставкама буџета идентификовали одређене ризике да ће бити пробијен планирани оквир, идентификовали смо такође и потенцијалне „резерве“ које могу да компензују ова пробијања. Због тога очекујемо да укупно извршење републичких расхода буде у оквирима планираног буџета, али уз промене по појединачним апропријацијама.

Највећа слабост расходне стране предложеног буџета је то што значајан број издвајања за појединачне секторе показује озбиљне проблеме у погледу кредибилности и транспарентности. Субвенције за пољопривреду остају на идентичном нивоу као у буџету за 2025, али је њихова унутрашња структура измењена (средства за рурални развој повећана, директна давања смањена) – без пратећег документа који би објаснио промене политика, законских решења или стратешких приоритета. Истовремено, постоји и ризик да ови расходи пробију планирани ниво, што се већ дешавало у претходним годинама. Слично томе, снажно смањење субвенција за друмски саобраћај није поткрепљено анализом промена у ценама и обухвату путарина, нити проценом финансијских потреба ЈП „Путеви Србије“ која узима у обзир висок ниво акумулираних доцњи. Расходи за социјалну заштиту планирани су по инерцији, иако су у претходним годинама редовно премашивали иницијалне буџетске планове (што се дешава и у 2025. години) – па и овде постоји ризик пробијања плана. Издвајања за енергетику и енергетску транзицију оцењујемо скромним и недовољно образложеним у односу на ризике и огромне потребе овог сектора. Велики капитални пројекти значајно премашују иницијално планиране трошкове, без јасног образложења разлога који су до тога довели.

Важно је истаћи и додатни проблем у оцени буџетских расхода за 2026. годину – Влада у образложењу није дала чак ни приближну процену њиховог извршења у 2025. години. С обзиром на бројне промене у политикама и динамици извршења, иницијални буџет за 2025. више не представља поуздану основу за поређење. Зато се у многим случајевима не може утврдити на чему заправо почива планирани ниво расхода за 2026. годину.

Ово поглавље организовано је у две целине. У првом делу дајемо општу оцену планираних расхода републичког буџета за 2026. годину (одељак 3.1). Затим, у другом анализирамо појединачне расходе и пратеће фискалне ризике (одељак 3.2), док је детаљнији осврт на капиталне пројекте Републике и структурне проблеме у овом сегменту јавних финансија дат у следећем поглављу (поглавље 4).

3.1. Општа оцена

Буџетски расходи у 2026. години расту, при чему највећи допринос потиче од раста пензија и плата у јавном сектору. Према Предлогу буџета за 2026. годину, укупни издаци Републике планирани су на нивоу од скоро 2.752 млрд динара, што је за око 92 млрд више у односу на усвојени буџет за 2025. годину. Иако је унутар структуре расхода дошло до бројних измена, суштински се читав раст може објаснити утицајем две мере: 1) повећање плата у јавном сектору од 5,1% од јануара 2026. године (ефекат око 68 млрд динара) и 2) индексација пензија и других права које исплаћује ПИО за 12,2% почев од децембарске исплате (већи трансфери ПИО фонду за око 24 млрд динара). Промене на осталим позицијама се углавном међусобно неутралишу: раст издвајања за социјално осигурање и заштиту (15 млрд), трансфере локалним самоуправама (скоро 2 млрд) и

активирани гаранције (скоро 2 млрд динара) уравнотежени су смањењем субвенција и јавних инвестиција (у збиру пад од око 19 млрд динара). Слично томе, раст осталих трансфера ООСО (15 млрд) и већи издаци за робу и услуге (3,5 млрд) неутралисани су уштедама на каматама и нето буџетским позицијама (укупно смањење за око 18 млрд динара).

Прираст расхода у 2026. години се може оценити као умерен. За наредну годину пројектовано је номинално повећање масе расхода од 3,4% у односу на буџет 2025, што је незнатно испод очекиване стопе инфлације (3,7%). То значи да је у плану незнатно реално смањење републичких расхода. Постоје, пак, изгледи да ће реализација расхода у текућој (2025) години осетније подбацити у односу на буџетски план, али се, чак и након те корекције, планирани раст расхода у 2026. години може оценити умереним – креће се у зони благог реалног раста (реда величине 1-3%). Оцењујемо да је то добар приступ за улазак у период изражених економских и фискалних неизвесности, који ће захтевати опрезно управљање јавним финансијама.

На појединим позицијама уочавамо ризик од пробијања плана, премда су укупни издаци за 2026. годину планирани кредибилно. Оцењујемо да је план укупних расхода кредибилан и да нема материјалних ризика који би могли довести до пробијања буџетског лимита. Напротив, као и претходних година, планирање расхода је умерено конзервативно, због чега се – уколико не буде нових мера и непредвиђених околности – може очекивати и нешто нижа реализација од планиране. Прелиминарна процена потенцијалних уштеда креће се на нивоу од око 0,3-0,4% БДП-а, што је нето ефекат две супротстављене тенденције: с једне стране, очекујемо мању реализацију издатака за камате, робу и услуге и остале текуће расходе, док, с друге, постоје изгледи да би издвајања за субвенције (пре свега у пољопривреди и друмском саобраћају) и социјалну заштиту могла да пробију план. У случају материјализације неких од екстерних ризика, пре свега у енергетском сектору, буџет би и даље имао простор за интервенцију циљаним мерама, без нарушавања планираног нивоа расхода, па тиме ни путање дефицита и јавног дуга. Највеће расходне ставке – пензије и плате у јавном сектору – пројектоване су у оквиру важећих фискалних правила: укупна издвајања за запослене консолидоване државе у 2026. години износиће око 10,2% БДП-а, што је ниже од законског максимума (10,6% БДП-а), док се пензије индексирају у складу са растом зарада како, за постојећи ниво ових расхода у односу на БДП, прописује фискално правило. Нема нових, економски упитних и експанзивних мера на расходној страни.

Необично ниска реализација на великом броју крупних расходних ставки отежава прецизнију оцену плана за наредну годину. Са једне стране, дошло је до увођења нових политика (повећање плата у основним и средњим школама, раст плата у високом образовању и увећање надокнада факултетима, рефундирање дела школарина и др.) које су захтевале прераспodelу унутар расходне стране буџета. Са друге стране, у 2025. години није усвојен ребаланс, услед чега је изостало ажурирање кључних квалитативних и квантитативних информација о очекиваној реализацији до краја године какво се иначе даје у процесу измена и допуна Закона о буџету. Влада је средства за нове мере и ванредне интервенције обезбеђивала интервентним „штедњама“ – захтевима Министарства финансија да буџетски корисници смање сопствене планове текућих расхода – која су акумулирана у текућој буџетској резерви, а овако пренет новац није био потрошен до краја септембра (19,2 млрд динара).¹⁶ То је, уједно, и један од разлога због којег је динамика извршења на великом броју материјално издашних расходних позиција

¹⁶ На ово треба додати и податак да је средином новембра, једним решењем о употреби резерве, Влада у њу пренела додатних 20 млрд динара, скидајући новац са неколико капиталних пројеката (мађарско-српске железнице, Национални стадион, пруга Ниш-Димитровград и др).

била неувобичајено ниска (Табела 4), а да при том није јасно да ли је реч о трајним уштедама или привременом одлагању плаћања која ће у неком тренутку морати да буду извршена.

Табела 4. Преглед досадашњег извршења на одабраним позицијама расхода

<i>у млрд РСД</i>	План 2025	Извршење е јан-сеп	Проценат изврш.
Министарство одбране (без плата и рате за "Рафале")	125,1	57,5	46%
Основно образовање (без плата)	46,1	19,5	42%
ЕКСПО 2027 (МФИН)	46,0	20,6	45%
Субвенције јавним путарским предузећима (МГСИ)	25,7	5,3	21%
Експропријација (Министарство финансија)	24,1	9,6	40%
Средње образовање (без плата)	20,0	6,9	35%
Министарство заштите животне средине	23,8	11,0	46%
Изградња националног фудбалског стадиона (МФИН)	18,6	0,1	<1%
Министарство културе (са установама културе)	17,8	7,7	43%
Реконструкција пруге Ниш-Димитровград (МГСИ)	13,0	0,9	7%
Казне и пенали по решењу судова (МФИН)	15,6	2,9	18%
Тунел Карађорђева улица-Дунавска падина (МГСИ)	6,0	0,0	0%
УКУПНО	361,8	142	39%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу доступних података

Влада је пропустила прилику да у Образложењу буџета разреши поменуте нејасноће, тако да недовољна транспарентност остаје један од важнијих недостатака расходне стране буџета. Закон не предвиђа обавезу израде ребаланса у условима нижег него пројектованог дефицита (што је случај у 2025. години). Ипак, специфичности које су се догодиле у досадашњем периоду године само су појачале потребу да Влада пажљивије него иначе образложи претпоставке које је користила у пројектовању расхода за 2026. годину. То се није догодило, а у појединим сегментима начињен је и корак уназад: промене које доноси буџет за 2026. образлажу се у односу на стари, сада већ нерелевантан план за 2025. годину (оригинални Закон о буџету), а не у односу на кориговано/очекивано извршење.¹⁷ Једнако ниска транспарентност не карактерише сву буџетску документацију – напротив, макроекономски оквир и пројекције јавних прихода праћени су детаљнијим квантитативним прецизирањима па и актуелном проценом реализације до краја године. У одређеним сегментима Образложења могли су се пронаћи занимљиви детаљи који немају директан непосредан утицај на буџетска кретања у Србији – трогодишње пројекције цене руде гвожђа за увоз у Кини преко луке Тиан Јан, узроци фискалне експанзије у Немачкој (војни и инфраструктурни радови), разлози споријег раста инвестиционе активности у ЕУ (мањи утицај Next Generation ЕУ фондова и мањи раст инвестиција у стамбеном сектору) и др. Истовремено изостају бројне информације које описују кључне политике које ће се спроводити у наредној години (и које непосредно одређују ниво и структуру јавних расхода у Србији). Тако остаје нејасно по ком основу се планира драстично смањење издвајања за резерве нафте и енергената у односу на буџет за 2025. годину (пад са 5,2 на 0,25 млрд динара), које категорије подстицаја Влада планира да смањи да би се остварио

¹⁷ Израда пројекција за 2025. на бази стварне реализације, заправо, за Владу није била ни технички ни оперативно захтеван задатак, имајући у виду да је овогодишњи фискални оквир опште државе већ два пута ревидиран – први пут у Фискалној стратегији 2026-2028. из јуна, а потом и ревидираној верзији овог документа из новембра.

пројектовани пад директних давања у пољопривреди у односу на буџет за 2025. годину (са 95,9 млрд на 89,1 млрд), да ли је и даље релевантан план да се доцње предузећа ЈП „Путеви Србије“ измире (и наставе измиривати) из буџета Републике и сл.

Буџет за 2026. годину не доноси већа средства за убрзање реформи у важним областима декарбонизације и борбе против климатских промена. Расходна страна буџета по обиму и структури обезбеђује наставак макроекономске и фискалне стабилности, о чему је већ било речи. Главни суштински недостатак буџета за наредну годину, пак, је то што не доноси неопходно убрзање структурних реформи у кључним областима у којима Србија бележи вишедценијска кашњења – енергетика, декарбонизација и климатске промене и у 2026. по свему судећи остају ван реформских приоритета. Наиме, структура буџета по секторима показује да се издвајања у области животне средине у најширем смислу – која обухватају кључне програме декарбонизације, зелене транзиције и управљања отпадом и отпадним водама – задржавају на нивоу плана за 2025. годину (око 38 млрд динара), иако су већ сада недовољна, а њихово извршење тече споро. Истовремено, издвајања за сектор енергетике се смањују – са 21 млрд динара из плана за 2025. на 16,1 млрд динара у 2026. години – иако се Србија суочава са ризицима у снабдевању гасом, санкцијама НИС-у и заостајањем у процесу декарбонизације и унапређења енергетске ефикасности. У јасном контрасту са ограниченим средствима за ове стратешки важне области, буџет предвиђа увећање субвенција за ЈП ПЕУ „Ресавица“ (са 5,5 на 6,5 млрд динара), упркос томе што ово предузеће већ деценијама бележи лоше финансијске резултате и има значајан негативан утицај на животну средину.

3.2. Детаљнија анализа расхода и ризици

Расходи за запослене главни су покретач раста буџетских издатака. Планирано је да фонд плата Републике у 2026. години достигне 656 млрд динара – око 68 млрд више него у буџету за 2025. годину. То значи да ова ставка сама објашњава више од две трећине укупног међугодишњег раста расхода (92 млрд). Основни разлог је најављено линеарно повећање плата свим запосленима у јавном сектору од 5,1% од јануара. Ипак, маса плата расте према буџету знатно више – за 11,5% – што је последица пренетог ефекта ванредног увећања плата неким секторима из 2025. године: двоструко повећање зарада у основним и средњим школама (5% од марта + 5% од октобра), трајно увећање у високом образовању за око 16%, повећан број радних часова у здравству, убрзана реализација масе плата у МУП-у која доводи до пробијања оригиналног буџетског плана. Мали део међугодишњег прираста (1-1,5%) не можемо директно објаснити познатим мерама, што може указивати на евентуалне планове за додатна запошљавања или ванредна повећања плата појединим секторима, иако се то у Образложењу не прецизира.

Структурни проблеми у систему плата и запослености у јавном сектору преносе се у наредну годину, с тим да се одређене неравнотеже додатно појачавају. Дугогодишње разлике у висини зарада између и унутар сектора онемогућавају запошљавање и задржавање довољног броја стручних људи у критичним деловима јавног сектора. То није технички проблем буџета, већ одраз недостатка јединственог и функционалног оквира за уређење зарада. Најаве јединственог система платних разреда трају још од почетка фискалне консолидације (крај 2013. године), али су сви реформски покушаји у овој области доживели неуспех. Фискални савет је више пута указивао на то да систем вредновања рада у државном сектору почива на великом броју различитих, често неусаглашених прописа, што резултира неједнаким третманом истих послова и недовољним подстицајем за високо квалификоване кадрове. Како конкретни планови за системску реформу не постоје ни за средњи рок који је пред нама (2026-2028), буџет за

2026. у овом домену задржава *status quo*. Одређене неравнотеже ће се, по свему судећи, додатно продубити у наредној години: распон између највише и најниже плате у државном сектору¹⁸ биће сужен са 1:5,3 у 2025. на 1:4,6 у 2026, јер минимална зарада расте брже од индексације у јавном сектору. Тај распон је испод оних предвиђених Законом о систему плата из 2016. године (1:7,5)¹⁹, или препоручених међународном праксом (до 1:12). У тим условима, јавни сектор тешко задржава стручни кадар на позицијама високе одговорности, тим пре што приватни сектор за упоредиве послове нуди знатно конкурентније услове. Дефицит кадрова препознајемо у осетљивим системима као што су социјална заштита, инспекцијске службе, здравство и Пореска управа, а проблеми су све присутнији и у МУП-у и Војсци – упркос чињеници да су ти сектори годинама добијали највећа повећања зарада.

Трансфери ПИО фонду друга су највећа ставка која повећава укупне расходе, што превасходно произилази из повећања пензија за 12,2% од 1. јануара 2026. године. Расходи за пензије формално се воде у оквиру буџета ПИО фонда, али се њихов „терет“ индиректно види на расходној страни републичког буџета. Разлог је то што изворни приходи ПИО фонда – доприноси за пензијско и инвалидско осигурање – нису довољни да покрију све његове обавезе, па се недостајућа средства обезбеђују кроз републичке трансфере. Да би се боље разумеле промене које у овом домену предвиђа буџет за 2026. годину, важно је најпре сагледати очекивани раст прихода од доприноса у следећој години. Планирано је да у 2026. години наплата доприноса ПИО фонда порасте за око 12% (тј. за 112,4 млрд динара) у односу на план за 2025. годину. Расходна страна, међутим, расте брже (за око 148 млрд динара): пензије, накнаде за туђу негу и помоћ и друга права која исплаћује ПИО биће увећане за 12,2% од јануара, што носи ефекат од око 136 млрд динара, а очекује се и већи одлив средстава ка РФЗО, за више од 12 млрд динара.²⁰ С тим у вези, ПИО фонд ће недостајућа средства морати да надомести додатним републичким трансферима – како би укупан фискални резултат овог фонда остао избалансиран. Управо зато, према плану за 2026, републички трансфери ПИО фонду расту за око 34 млрд динара (приближно 13%) у односу на иницијални буџет за 2025. годину, док је прираст већи уколико се као основица узме процењена реализација у 2025 – за нешто више од 50 млрд динара (тј. за око 20%).²¹

Укупне субвенције би у 2026. години требало да се смање са 224 млрд на око 214 млрд динара, али се остварење овог плана може показати изазовним. Пројектовано смањење концентрисано је у две области: на субвенцијама за друмски саобраћај (пад од готово 8 млрд динара) и субвенцијама у енергетици (смањење за око 2 млрд динара). Истовремено, подстицаји у пољопривреди, највећа појединачна категорија субвенција, задржани су на нивоу плана за 2025. годину, што представља први извор ризика. Додатни ризик произилази из планираног умањења субвенција за друмски саобраћај, које се заснива на очекиваном расту прихода од путарина, док је истовремено занемарена чињеница да је предузеће ЈП „Путеви Србије“ акумулирало висок ниво

¹⁸ Овај однос апроксимирамо дељењем највише дозвољене зараде у јавном сектору прописане Законом о утврђивању максималне зараде у јавном сектору са минималном платом у Републици Србији.

¹⁹ Овај пропис укинут је у марту 2025. године, заједно са повезаним законима који су имали за циљ да једнообразно уреде систем плата (закон о платама у АПВ и ЈЛС, јавним службама, јавним агенцијама и другим организацијама које су основали Република, ЈЛС и АПВ). То је још једна у низу потврда да је реформски замах који је започет 2013-14. године доживео неуспех.

²⁰ ПИО фонд трансферише одређена средства другим фондовима ООСО, највише РФЗО-у на име доприноса за здравствено осигурање за исплаћене пензије.

²¹ Мања реализација републичких трансфера ПИО фонду у 2025. у односу на оригинални план последица је веће него планиране наплате доприноса. Боља наплата доприноса потиче од бољих него очекиваних кретања на тржишту рада, превасходно наставка високог раста зарада.

неизмирених обавеза према извођачима, које ће, по свему судећи, бити измирене из републичког буџета.²²

Први под ризиком је Владин план номиналног „замрзавања“ субвенција у области пољопривреде. Субвенције у пољопривреди се у Предлогу буџета за 2026. задржавају на нивоу из плана за 2025. од око 116 млрд динара. У структури доминирају две промене – смањују се директна давања (са 95,9 млрд на 89,1 млрд), док истовремено расту подстицаји за мере руралног развоја порасту (са 5,8 млрд на 12,8 млрд динара). Остали облици давања остају приближно исти – ИПАРД, кредитна подршка пољопривредницима и друге мере. Овај план оцењујемо претерано амбициозним, имајући у виду искуство из протеклог периода (2018-2024). Наиме, ови расходи не само што имају стабилан тренд номиналног раста годинама уназад, већ готово по правилу пробијају изворни буџетски план. Као што се може видети на Графикону 2 субвенције у пољопривреди су у свега две године (2018, 2019) остале у оквирима лимита предвиђеног Закона о буџету, док су много чешће (2020, 2021, 2022, 2023. и 2024. године) пробијале ту границу. Основни узрок тако изражених одступања лежи у високо дискреционој природи система подстицаја у овој области. Уредба о расподели подстицаја у пољопривреди доноси се након усвајања буџета, с тим да њене честе измене током године доносе конкретнију расподелу средстава по конкретним мерама (по хектару, грлу, литру млека и др). С друге стране, законом је прописан минимални ниво издвајања за пољопривреду (буџет Министарства привреде не сме бити мањи од 5% буџета Републике), док ограничења у погледу максимума нема, што ствара снажан подстицај да накнадне корекције расподеле подстицаја на крају доведу до реализације која је већа од иницијално планиране.

Графикон 2. Субвенције у пољопривреди, у млрд РСД (2018-2024)

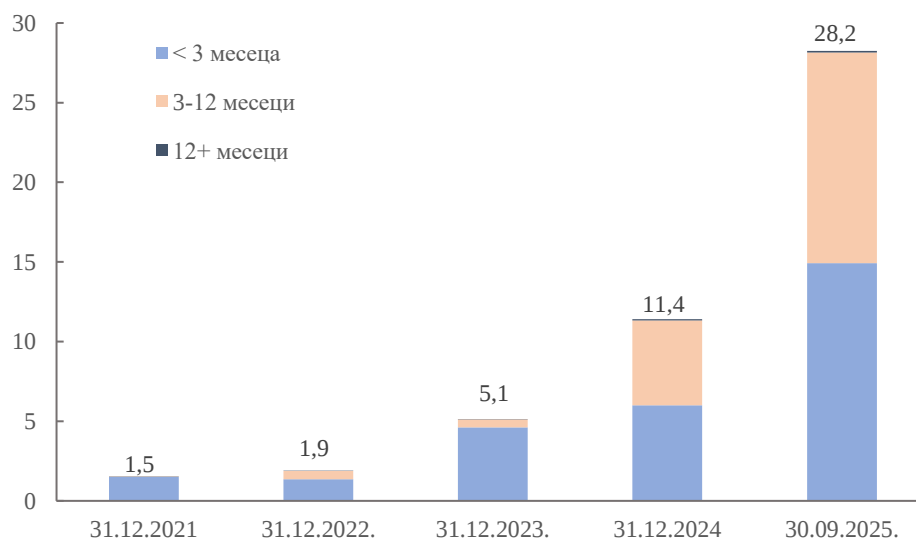


Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Закона о буџету Републике Србије и Предлога закона о завршним рачунима.

²² У одељку *Policy Statement* прве оцене актуелног *PCI* аранжмана са ММФ-ом (јун 2025) Влада је експлицитно навела да ће обезбедити додатне трансфере из републичког буџета за ЈП „Путеве Србије“ како би се измириле доцње у 2025. години, а уједно најавила да ће помоћ пружати и надаље ако буде потребно.

Други ризик на субвенцијама тиче се планираног умањења у области друмског саобраћаја. У плану је да ови расходи²³ опадну са 27 млрд динара (ниво из Закона о буџету за 2025. годину) на 19 млрд динара у 2026. години. Овако велико умањење од готово 30% заснива се на очекиваном расту изворних прихода предузећа ЈП „Путеви Србије“, тј. путарина. Наиме, од јануара 2026. године почиње наплата путарина за теретна возила на саобраћајницама нижег реда, уз истовремено повећање цена коришћења аутопутева за сва остала возила. Ове мере требало би да генеришу око 7 млрд динара нових прихода за предузеће, што би требало да умањи потребу за буџетским дотирањем у истом износу. Иако ова мера „на папиру“ затвара финансијску конструкцију, њена одрживост у пракси може бити доведена у питање услед структурних слабости у пословању овог предузећа. У протекле две године ЈП „Путеви Србије“ већ пролазе кроз период опадајуће буџетске подршке – смањење субвенција са 27,7 млрд у 2023. на 17,4 млрд у 2024. години, док је у текућој (2025) години до краја септембра исплаћено свега око 5 млрд динара што је вишеструко мање од буџетом предвиђеног износа.²⁴ Овако нагло „затезање“ није довело до трајног побољшања финансијске позиције – напротив, нето губитак је удвостручен (са просека од скоро 6 млрд током 2021–2023. на преко 11 млрд у 2024), док су неизмирене обавезе драматично порасле. Само у последње две и по године, неизмирене обавезе су скоро ушестостручене и достигле 28 млрд динара (Графикон 3), претежно у облику краткорочних дугова према извођачима радова. Ово у пракси значи да досадашње „смањење субвенција“ није последица структурних уштеда, већ одлагања плаћања, што генерише велику ликвидност у домаћој грађевинској индустрији.

Графикон 3. Неизмирене обавезе ЈП „Путеви Србије“ по рочности



Извор: Квартални извештаји о реализацији програма пословања ЈП „Путеви Србије“

Реформа приходне стране ЈП „Путева Србије“ потребна је али не и довољна – нужна је системска промена модела одржавања путне мреже која би морала да буде праћена бољом контролом планирања и извршавања обавеза. Влада се, у

²³ Готово читав износ републичких субвенција за друмски саобраћај отпада на ЈП „Путеви Србије“. Највећи део тих средстава намењен је за одржавање мреже путева по члану 69. и 70. Закона о путевима, а у мањој мери за експропријацију и учешће Републике Србије у Пројекту рехабилитације путева и унапређења безбедности саобраћаја.

²⁴ Подаци о субвенцијама из републичког буџета преузети су из биланса успеха предузећа ЈП „Путеви Србије“, а укључују средства пренета за одржавање путне мреже и експропријацију.

пројекцијама за 2026. ослања на раст путарина као решење за финансијску консолидацију, али бројке показују да проблем није присутан само на приходној страни²⁵ него и на расходима. Детаљнији поглед на 2024. открива велике слабости у планирању активности, реализацији и контроли трошкова: укупна издвајања за одржавања путне мреже премашила су планирани износ из Програма пословања за преко 40%, имајући у виду да је уместо буџетираних 35 млрд за ове намене реализовано готово 50 млрд динара (Табела 5). Зато је кључно да реформа наплате путарина буде праћена дубинском ревизијом читавог модела одржавања путне инфраструктуре – начина закључивања уговора, верификације изведених радова, методологије за одређивање потребног обима текућег и инвестиционог одржавања, као и система контроле цена. Без таквих промена, раст изворних прихода не може обезбедити трајну финансијску стабилност нити оправдати планирано смањење субвенција. Напротив, постоји висок ризик да ће се већ акумулиране доцње поново прелити на републички буџет у виду већих субвенција – што би у великој мери поништило пројектоване уштеде.

Табела 5. План и реализација одржавања путне мреже РС у 2024. години

у млрд РСД	План 2024	Реализација 2024	Разлика	Индекс роста
ОДРЖАВАЊЕ - УКУПНО	35,4	49,9	+14,5	1,41
Неплаћене обавезе из 2023. године	2,6	2,6	0,0	1,00
Одржавање државних путева I и II реда	18,3	23,1	+4,9	1,27
<i>Редовно одржавање</i>	15,5	18,2	+2,7	1,18
<i>Рехабилитација</i>	1,7	3,4	+1,7	2,00
<i>Ургентно одржавање</i>	0,5	0,8	+0,3	1,57
<i>Надзор и лаб. контрола квалитета.</i>	0,6	0,7	+0,1	1,22
Остале позиције одржавања	0,6	0,5	-0,1	0,77
Санација локалне путне мреже и објеката	0,0	2,7	+2,7	
Средства резервисана закључком Владе и по одобрењу МГСИ	13,9	21,0	+7,2	1,52

Извор: Извештај о степену реализација Програма пословања ЈП „Путеви Србије“ за 2024. годину

Субвенције у енергетици се у 2026. смањују за око 2 млрд динара, што сигнализира непромењен курс енергетске политике. С једне стране, уочава се пад издатака на две специфичне ставке: 1) готово 2 млрд динара мање за јавна енергетска предузећа – средства која су у 2025. била намењена ЕМС-у за пројекте БеоГрид 2025 и Панонски коридор, као и за БИО4 кампус и индустријску зону у Ћуприји; затим 2) завршетак субвенционисања енергетских прикључака за пројекат *EXPO 2027* (још око 2 млрд мање). С друге стране, расту субвенције ЈП ПЕУ „Ресавица“ за 1 млрд динара, док расту планирана издвајања за програм енергетски заштићеног купца (за нешто више од 1 млрд динара) – што делимично ублажава пад укупних субвенција у енергетици. Оваква динамика наговештава да сви други, стратешки важни енергетски програми у суштини стагнирају, што се не може оценити као позитиван исход.

Буџет за 2026. годину не доноси преко потребан заокрет ка већим јавним улагањима у декарбонизацију и енергетску транзицију. Енергетика је мултидимензиони сектор у којем се јавне политике не финансирају искључиво кроз субвенције са раздела ресорног министарства. Да би се добила прецизнија слика о томе где се овај важан сектор налази на листи приоритета у 2026. години потребно је анализу

²⁵ На приходној страни, највећа структурна неусклађеност потиче од тога што ЈП „Путеви Србије“ управљају мрежом путева која је дугачка око 17.000 км, док путарину наплаћују на деоницама дужине око 1.000 км.

проширити и на сродне програме (климатске промене, енергетска ефикасност, заштита ваздуха од загађења и други) који се финансирају са раздела других министарства (Табела 6). Овај шири поглед такође потврђује образац који не охрабрује: бројне активности и пројекти који су иначе били скромно финансирани сада се додатно смањују – попут програма у области енергетске ефикасности и рехабилитације система даљинског грејања, док неки други тек симболично расту – програм подстицања обновљиве енергије KfW, пројекат чисте енергије за грађане, уређење система енергетске ефикасности и др. Оваква структура буџета за 2026. показује да ће и следеће године улога јавних финансија у подстицању хитних процеса декарбонизације и борбе против климатских промена остати веома ограничена. То је супротно најавама о амбициозним улагањима у кровним стратешким документима у овој области до 2030. године (нпр. у Интегрисаном националном енергетском и климатском плану), али и у односу на објективне потребе, будући да Србија озбиљно касни у декарбонизацији за упоредивим земљама ЦИЕ-11 као и у испуњавању међународних обавеза које је ратификовала.

Табела 6. Преглед кључних програмских активности и пројеката у области енергетике и сродних области

<i>у млрд РСД</i>	<i>Буџет 2025</i>	<i>Буџет 2026</i>	<i>Разлика</i>
ЕНЕРГЕТИКА	19,43	14,42	-5,01
Уређење система у области енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије и заштита животне средине у енергетици	0,18	0,40	0,22
Електроенергетика, нафта и природни гас и системи даљинског грејања	4,42	1,88	-2,54
Стратешко планирање у енергетици	0,25	0,21	-0,04
Програм подстицања обновљиве енергије - развој тржишта биомасе - KfW	0,13	0,54	0,42
ИПА 2025 - Енергетска ефикасност и квалитет ваздуха	0,86	0,29	-0,57
ИПА 2024 - Интегрисани национални енергетски и климатски план	0,12	0,04	-0,1
Изградња само-балансираних соларних електрана капацитета 1 GW са батеријским системима за складиштење електричне енергије	0,42	0,05	-0,38
Мере за ублажавање последица енергетске кризе*	0,28	0,00	-0,28
Рехабилитација система даљинског грејања у Републици Србији - фаза V	0,44	0,11	-0,32
Енергетска ефикасност у зградама централне власти	0,15	0,58	0,43
Енергетска ефикасност у јавним зградама и обновљиви извори енергије у сектору даљинског грејања	0,14	0,72	0,58
Унапређење система енергетског менаџмента ради повећања инвестиција у енергетску ефикасност јавних зграда у Србији	0,01	0,02	0,00
Пројекат чисте енергије и енергетска ефикасност за грађане	0,66	1,19	0,53
Енергетски угрожени купац	2,00	3,30	1,30
Формирање и одржавање обавезних резерви нафте, деривата нафте и природног гаса	8,60	4,60	-4,00
Изградња резервоара у складишту деривата нафте у Смедереву	0,02	0,00	-0,02
Мере за унапређење енергетске ефикасности	0,77	0,50	-0,27
ИПА 2024- Изградња капацитета институција у систему управљања и контроле Оперативног програма	0,00	0,14	0,14
Пројектно-техничка документација за Ђердап 3	0,00	0,001	0,00

Изградња РХЕ Бистрица	0,00	0,02	0,02
КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ, ЗАГАЂЕЊЕ ВАЗДУХА	1,53	2,11	0,58
Подстицаји за куповину еколошки прихватљивих возила	0,17	0,17	0,00
Смањење загађења ваздуха у Србији из индивидуалних извора	0,13	0,13	0,00
Набавка, замена, реконструкција и санација котларница за грејање	0,35	0,35	0,00
Јачање капацитета за усклађивање са унапређеним оквиром транспарентности споразума из Париза (СВИТ 2)	0,10	0,01	-0,09
Зелена трансформација градова – паметна, одржива и ниско-угљенична урбана решења	0,07	0,07	0,00
Мониторинг квалитета ваздуха, воде и седимената	0,20	0,19	-0,01
Пројекат даљинског грејања у Крагујевцу	0,20	0,26	0,03
Израда извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе и Споразуму из Париза	0,10	0,08	-0,02
Смањење загађења ваздуха у Србији из индивидуалних извора	0,13	0,13	0,00
Смањење угљеничког отиска локалних заједница применом принципа циркуларне економије у Републици Србији	0,09	0,08	0,00
Унапређење квалитета ваздуха у Србији	0,00	0,67	0,67

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Закона о буџету за 2025. годину и Предлога Закона о буџету за 2026. годину. Напомена: * - програм накнадно убачен, није га било у Закону о буџету за 2025

Јавне инвестиције у 2026. успоравају, што доводи до њиховог смањења у односу на буџет за 2025. годину – први пут у последњих шест година. У претходном периоду (2019–2024) капитални издаци свих нивоа власти бележили су континуиран и снажан раст. Само на нивоу Републике, они су са 3,3% БДП-а (187 млрд динара) из 2019. године порасли на 5,9% БДП-а (574 млрд) у 2024. години, што је темпо којим није расла ниједна земља ЦИЕ.²⁶ Још једна специфичност тог периода је то што је висока реализација у текућој години по правилу била праћена планом додатног повећања у следећој – што је указивало на висок оптимизам Владе у погледу способности система да у кратком року реализује обимне инвестиционе програме. У том контексту, буџет за 2026. годину представља својеврстан преседан – капитални издаци Републике се, по први пут од 2019. године,²⁷ смањују у односу на буџет за претходну годину, са 613 млрд на 603 млрд динара. Укупан ниво јавних инвестиција и даље је висок, тако да ову корекцију не треба тумачити као сигнал наглог резања. Ипак, оцењујемо да је Влада могла да понуди конкретније разлоге за смањење амбиција у погледу наставка започетог инвестиционог циклуса,²⁸ тим пре што су многи велики инфраструктурни пројекти већ сада значајно премашили иницијалне цене коштања. Реалистичан сценарио је да ће инвестиције у 2025. години подбацити у односу на оригинални буџет за најмање 15 млрд

²⁶ Овај нагли раст само делимично се може објаснити ширењем обухвата буџетских корисника; много важнији фактор били су појачани радови у области саобраћаја (аутопутеви, брзе саобраћајнице, пруге) и одбрани, уз нешто већа улагања у комуналну инфраструктуру, образовање и дигитализацију.

²⁷ Ситуација у којој је буџет за наредну годину предвидео смањење капиталних расхода Републике у односу на оригинални буџет за текућу последњи пут се догодила 2016. године.

²⁸ То би било важно и из разлога што се на појединим местима у Образложењу буџета срећу контрадикторности које не одговарају стварним променама које доноси Предложени буџет за 2026. годину. Примера ради, на једном месту се наводи да „*приоритет и даље остаје на инвестицијама са највишим мултипликатором – у саобраћај, енергетику, дигиталну и зелену транзицију*“. Међутим, инвестициони расходи у прве две области (саобраћај, енергетика) ће у 2026. да се смање у односу на план за 2025. годину. Улагања у области заштите животне средине и комуналне инфраструктуре, с друге стране, остају номинално непромењена, што значи да њихов ниво опада у односу на БДП – иако је било оправдано да порасте.

динара, што би имплицирало да ће у 2026. години, упркос формалном међугодишњем паду који се добије поређењем два буџета (за 2026. са оним из 2025. године), капитални расходи Републике благо да порасту. Ако се такав развој догађаја оствари, међугодишњу динамику треба тумачити с опрезом, јер ће значајан део евентуалног прираста у 2026. години представљати тек надокнађивање кашњења из претходног периода. Имајући у виду висок фискални значај јавних инвестиција, као и претходних година, детаљнију оцену њиховог планираног кретања у 2026. години износимо у Поглављу 4.

Буџетски трошкови за камате планирани су у износу од 212,2 млрд динара, што је знатно више од њиховог очекиваног нивоа у 2025. години. Предлогом закона о буџету за 2026. годину планирано је да расходи за камате износе 212,2 млрд динара, односно око 1,8 млрд евра.²⁹ Да би се оценила реалистичност овог плана неопходно је најпре успоставити адекватну базу за поређење, имајући у виду да је буџетирање ове ставке у 2025. било проблематично. Наиме, у овогодишњем буџету је за плаћање камата било резервисано 220,2 млрд динара, што би имплицирало да се у 2026. очекује смањење ових трошкова за 8 млрд динара. Фискални савет је, међутим, још приликом оцене тог документа указао да је овај износ прешироко постављен барем за 10 млрд динара. Посебно проблематичан део плана био је необјашњени снажан раст пратећих трошкова задуживања, са уобичајених око 10 млрд динара на преко 22 млрд динара, за који није било извесно да ће се десити па су уштеде могле да буду и веће. Досадашње извршење расхода у 2025. потврђује оцену да је буџетски план био сувише конзервативан. Закључно са септембром, за камате је плаћено око 135 млрд динара и теоријски није могуће да се са ове ставке исплати још 85 милијарди до краја године, при чему се за сад нису оствариле ни најаве о снажном порасту пратећих трошкова задуживања.³⁰ Коначно, и сама Влада је у Ревидираној Фискалној стратегији за период 2026-2028. спустила процену републичких расхода за камате у 2025. години на око 195 млрд динара. Ова ревидирана процена је доста реалнија, мада се чини да је и она донекле конзервативна и да би коначно извршење могло бити ниже за барем 5 млрд динара. Узимајући реално извршење у 2025. (190-195 млрд динара) као релевантну базу, план за 2026. од 212,2 милијарде динара заправо представља осетно повећање ових издатака за око 20 милијарди динара, тј. за 10-15%.

Расходи за камате су поново конзервативно буџетирани, због чега на овој ставци највероватније постоји простор за значајне уштеде у 2026. години. Анализе Фискалног савета указују на два главна разлога који говоре у прилог тврдњи да је буџетски оквир за камате вероватно прецењен. Најпре, у овој и следећој години се очекује осетно спорији номинални раст јавног дуга од планираног повећање трошкова за камате, што значи да план претпоставља значајан скок каматних стопа по којима се Србија задужује – а то је у кратком року мало вероватно. Такође, слично као у буџету за 2025. годину, Влада поново планира неуобичајено високе пратеће трошкове задуживања (19,6 млрд динара) без икаквог објашњења. Имајући у виду слабо извршење на овој ставци у овој години (до септембра свега 35% од плана), задржавамо резерву према износу који је планиран у 2026. Фискални савет начелно подржава опрезнији приступ код планирања расхода за камате, јер њихов обим понекад зависи од фактора који нису под директном контролом Владе. То је донедавно и била пракса, будући да је ова ставка по правилу садржала умерени фискални простор (бафер) реда величине 5 до 10 млрд

²⁹ Посматрано у структури, највећи део овог износа предвиђен је за плаћање камата страним повериоцима (око 110 млрд динара), затим домаћим повериоцима (око 72 млрд динара), док је за пратеће трошкове задуживања планирано 19,6 млрд динара, а за отплату камата по гаранцијама око 11 млрд динара.

³⁰ Током првих девет месеци 2025. са ове буџетске позиције исплаћено је непуних 8 млрд динара, што је начелно у складу са уобичајеним нивоом из претходних година.

динара. Међутим, прецењивање трошкова за камате у буџету за 2025, по свему судећи за 25-30 млрд динара, превазилази оквире опрезног планирања и доводи у питање кредибилитет саме пројекције. У предлогу буџета за 2026. није направљен пропуст сличне величине, мада је и овај план доста конзервативан. Према нашим проценама, расходи за камате би у следећој години могли да буду мањи од планираних за барем 10 млрд динара, уз могућност да уштеде буду и веће ако опет изостане најављени раст пратећих трошкова задуживања.

Издаци за отплату активираних гаранција у 2026. остају на сличном нивоу као у овој години и добро су одмерени. Буџетом за 2025. ови расходи су били планирани на нивоу од 22 милијарде динара, а имајући у виду да је закључно са септембром исплаћено 18,5 млрд динара, очекујемо да ће укупна реализација бити у складу са планом. Предлогом буџета за 2026. годину предвиђа се благо повећање ових издатака, на 23,7 млрд динара. Релативно стабилан ниво ових буџетских расхода последица је чињенице да се ни укупан износ дуга који је гарантовала држава није битније мењао. Према подацима Управе за јавни дуг, стање гарантованог дуга је на крају септембра 2025. износило око 1.850 милиона евра, што је за око 200 милиона евра мање него на крају 2024. године. Посматрано по корисницима, највећи износ гаранција издат је ЕПС-у (585 млн евра), Србијагасу (470 млн евра) и групи железничких предузећа (нешто мање од 190 млн евра). Међутим, кад је реч о активираним гаранцијама, тј. кредитима чија је отплата пала на терет републичког буџета, највећи део средстава заправо одлази на враћање дугова Србијагаса и железничких предузећа (Железнице Србије, Инфраструктура Железнице Србије, Србија Карго и Србија Воз). Премда буџет и пратећа документација по правилу не садрже детаљније информације о томе које кредите државних предузећа отплаћују порески обвезници, анализа Фискалног савета потврђује да је највероватније реч о укупном износу од око 200 млн евра – што се уклапа у оквир који је предвиђен у буџету за 2026. Такође, процењујемо да је око 70% овог износа резервисано за отплату гарантованог дуга Србијагаса, док се око 30% односи на гаранције железничких предузећа.

Расходи за социјално осигурање и социјалну заштиту 2026. буџетирани су у износу од 212 млрд динара, али вероватно ће премашити план за барем 5 млрд. Ову процену заснивамо на очекиваном извршењу расхода у 2025. години, које служи као основа за планирање наредне буџетске године. Већ приликом анализе буџета за 2025. указали смо на то да ће планирани износ од 197,4 млрд динара у 2025. бити премашен (за око 5 млрд динара), а сада процењујемо да би пробијање могло бити још и веће. Наиме, до краја октобра 2025. потрошено је 168 млрд динара на овој категорији расхода, а како се крај године уобичајено одликује већим извршењем, коначан износ 2025. највероватније ће бити скоро 10 млрд изнад плана.³¹ Ако се он узме као полазиште, износ од 212,2 млрд динара планиран буџетом за 2026. подразумева међугодишње увећање социјалних расхода за тек нешто више од 2%. Процењујемо да је ово недовољно будући да се већина социјалних програма усклађује са инфлацијом и растом зарада, а код оба се у 2026. очекује бржи раст (инфлација 3,7%, зараде око 10%). Другим речима, буџетски

³¹ Напомињемо да на извршење 2025. може да утиче још један фактор који овде свесно није узет у обзир јер је, највероватније, у питању једнократно плаћање. Наиме, Влада је у склопу пратеће буџетске документације за 2026. приложила и извршење буџета за 2025. годину закључно са септембром. Ту се види да је на категорији социјалне заштите за развој високог образовања алоцирано 6 млрд динара, које још увек није извршено. Иако није експлицитно наведено на шта се ови расходи односе, према свим доступним информацијама процењујемо да је у питању износ опредељен за рефундирање 50% школарина у области високог образовања. С обзиром на то да овај износ није ушао у иницијални буџет за 2025, уколико се реализује до краја године, извршење ће у 2025. премашити буџетски план за додатних 6 млрд динара (преко горепомнутих приближно 10 млрд динара).

план имплицира велико смањење броја корисника социјалне заштите, што не сматрамо реалистичним, нити опрезним планирањем буџета. План за 2026. додатно се чини неодговарајући када се има у виду да је планиран раст остале социјалне заштите у односу на буџет 2025. за 5,5 млрд динара. Ово увећање није образложено³², али свакако не садржи најважније и најиздашније програме социјалне заштите. Уколико би се то неуобичајено повећање искључило, планирани раст укупних расхода за социјално осигурање и социјалну заштиту у 2026. још је скромнији. Када све узмемо у обзир, сматрамо да би укупни расходи за социјално осигурање и социјалну заштиту у 2026. највероватније били барем 5 млрд динара изнад плана, а лако може да дође и до нешто већег пробијања.

³² Могуће је да су у питању школарине за високо образовање, слично као 2025, али буџет за 2026. не даје директну потврду.

4. АНАЛИЗА КАПИТАЛНИХ РАСХОДА У ПРЕДЛОГУ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ

Буџет за 2026. годину најављује релативни пад укупних јавних инвестиција опште државе, на и даље висок ниво од 6,7% БДП-а. Јавне инвестиције опште државе обухватају капиталне издатке из републичког буџета, као и улагања организација обавезног социјалног осигурања, аутономне покрајине, локалне самоуправе и државних предузећа попут „Путева Србије“ и „Коридора Србије“. План републичких капиталних инвестиција у 2026. години износи 603 милијарде динара (5,1 млрд евра). Када се томе додају улагања осталих ентитета (око 134 млрд динара), укупан план инвестиција опште државе достиже око 737 милијарди динара (6,3 млрд евра), што чини 6,7% БДП-а. Дакле, за следећу годину предвиђа се релативни пад јавних инвестиција опште државе у односу на очекиваних 7,1% БДП-а у 2025. години. Ово смањење је првенствено последица завршетка или уласка у завршну фазу неколико већих пројеката, без укључивања значајног броја нових у буџет. Иако се планови капиталних инвестиција неретко мењају у кратком року, што може довести до значајне ревизије током године, чини се да држава предложеним буџетом тежи постепеном успоравању снажног инвестиционог циклуса започетог 2021. године. План укупних јавних инвестиција делује реалистично, али га треба тумачити са опрезом, јер смернице на којима је заснована инвестициона политика у 2026. остају недовољно разрађене. У наставку овог поглавља следи детаљнија анализа планираних инвестиција за 2026. које се углавном финансирају из републичког буџета.

У поређењу са буџетским планом за 2025. инвестиције се номинално смањују, али ће у односу на овогодишње извршење вероватно остати на сличном нивоу. Међугодишња поређења капиталних расхода су отежана, будући да је ове године за сад изостао уобичајени јесењи ребаланс буџета, који по правилу даје прецизнији годишњи план реализације инвестиција у односу на првобитни буџет. Наиме, Законом о буџету за 2025. годину план републичких јавних инвестиција износи 613 милијарди динара. Међутим, приметно је да извршење појединих инвестиционих ставки иде спорије (попут експропријације или Националног стадиона), што сугерише да ће крајња реализација вероватно бити испод предвиђеног обима. На основу досадашње реализације, републичке јавне инвестиције би на крају 2025. године вероватно могле да буду нешто испод 600 милијарди динара, што значи да би у 2026. години, уколико планираних 603 милијарде буду остварене, капитални расходи забележили незнатни пораст. Овај закључак изводимо искључиво на основу досадашње реализације и увида у текуће апропријације закључно са октобром. Ипак, како су текуће апропријације лако променљиве и не представљају релевантну планску величину, њих не треба користити као репер. Због изостанка званичних планова који би одразили очекивани изглед расходне стране буџета на крају ове године, план капиталних расхода у 2026. поредимо са последњим званичним документом, а то је Закон о буџету за 2025. годину (усвојен у новембру 2024).

Закон о буџету потврђује да приоритети инвестиционе политике остају исти као у претходном периоду. У тексту Закона о буџету наведено је да „*приоритет остаје на инвестицијама са највишим мултипликаторима - у саобраћај, енергетику, дигиталну и зелену транзицију*“. Међутим, секторска расподела планираних инвестиционих улагања у 2026. годину показује да се та констатација може сматрати само делимично тачном. Заправо, улагања осетно расту једино у одбрани, док сви други сектори бележе стагнацију или благи пад. Према подацима из буџетског плана, најдоминантније компоненте капиталног буџета за 2026. годину јесу инвестиције у области одбране и безбедности (1,4% БДП-а), које немају високе мултипликаторе, и издаци за ЕКСПО и пратећу инфраструктуру (0,7% БДП-а), чија је економска исплативост и даље упитна.

Јавне инвестиције у саобраћајној инфраструктури планиране су на високом нивоу – нешто испод 2% БДП-а, али благо опадају у номиналном и релативном износу. Ако посматрамо ниво опште државе, ове три категорије (саобраћај, одбрана и ЕКСПО са пратећом инфраструктуром) чине скоро две трећине планираних капиталних издатака у 2026. години, што потврђује да су то *de facto* приоритети. С обзиром на то да је ова група инвестиција представљала окосницу инвестиционе политике и у претходних пар година, можемо закључити да приоритети остају непромењени.

Секторски посматрано, највећи раст бележе капитални расходи у области одбране. Сектор безбедности (одбрана и полиција) једини је који у претходних неколико година константно бележи пораст јавних инвестиција. Међутим, док капитални расходи МУП-а остају на готово истом нивоу (око 8 млрд динара годишње), целокупан нето раст у овом сектору своди се на Министарство одбране. Поредиш планове за 2025. и 2026. годину, улагања у одбрану расту са 121 милијарде на 148 милијарди динара, што је увећање од 27 милијарди динара. Ово заправо представља нето прираст чији је главни покретач промена издвајања за само једну ставку – набавка војних авиона „Рафал“ – која се увећава за 42,7 милијарди динара (са 55 на 97,7 милијарди), док издаци за редовне инвестиције у војну опрему опадају за 15 милијарди. Илустрације ради, овај *раст* инвестиција за Рафале већи је од укупних јавних инвестиција опште државе у здравству, а *ниво* улагања предвиђен за ове војне авионе готово је двоструко већи од улагања у изградњу железничке инфраструктуре. На овај начин, јавне инвестиције у сектору безбедности остају на нивоу од 1,4% БДП-а, што је знатно више него у упоредивим земљама ЦИЕ. Упркос великим трошковима за раније уговорену војну опрему, одржавање овако високог нивоа инвестиција усмерених у одбрану – које не спадају у најпродуктивније видове државне потрошње – контрадикторно је у тренутку када укупна јавна улагања смањују свој удео у БДП-у.

Капитална улагања у саобраћајнице благо опадају, али изградња великих путних праваца и даље остаје у врху приоритета инвестиционе политике. Уколико посматрамо републичке капиталне издатке за изградњу саобраћајне инфраструктуре (не рачунајући експропријацију и друге категорије код којих се на основу доступних информација не може раздвојити део који отпада на саобраћајнице), примећујемо пад са 214 млрд динара (1,8 млрд евра) за ове намене у буџету за 2025. на 203 млрд динара (1,7 млрд евра) у буџету за 2026. Главни разлог тог пада је чињеница да у буџетском плану нема много нових пројеката – само два који отпочињу у 2026. са занемарљиво малом апропријацијом. Детаљнија анализа по пројектима следи у наставку:

- Улагања у *друмску инфраструктуру* остају највећа поткатегорија издатака у оквиру саобраћајне инфраструктуре, са планом реализације од 127 млрд динара. Овде доминирају раније започети пројекти, као што су Моравски коридор (28,5 млрд динара), Фрушкогорски коридор (16,5 млрд), деоница Београд–Зрењанин (12 млрд), Дунавски коридор (10 млрд), обилазница око Крагујевца (9,4 млрд), мост-обилазница око Новог Сада (7,6 млрд), Рума–Шабац–Лозница (5,2 млрд), тунел од Карађорђевог улице до Дунавске падине (5 млрд), Прељина–Пожега (4,2 млрд) и деоница на ауто-путу Београд–Сарајево (4 млрд). Једини нови пројекат у републичком буџету је мост са приступним путевима на Дунаву код Бачке Паланке, са апропријацијом од 0,6 млрд динара.
- За *железничку инфраструктуру* опредељено је 52 млрд динара капиталних расхода у Закону о буџету. Наставља се са изградњом мађарско–српске железнице (план 15 млрд динара током 2026), реконструкцијом пруге Ниш–Димитровград (11 млрд) и изградњом пруге између Земун поља и Националног Стадиона (17 млрд). Такође, очекује се и почетак реконструкције пруге Београд–Ниш, али је у

плану за 2026. овој пружи додељено тек симболичних 1 млн динара. Почетак реализације овог пројекта, према ранијим средњорочним плановима, требало је да буде знатно интензивнији, те овакав буџетски план сугерише да ће се реконструкција и модернизација те пруге одвијати спорије него што је било планирано.

- *Водна инфраструктура* учествује са око 3 млрд у капиталном буџету за 2026. годину, при чему већи део тих средстава (1,7 млрд) отпада на проширење капацитета лука.
- *Метро* је једина поткатегорија саобраћајне инфраструктуре која бележи пораст планираних издатака. Према буџету за 2026, за изградњу метроа у Београду предвиђено је да се издвоји 21 млрд динара инвестиција из републичког буџета (што је око три пута више него у 2025), као и још 5,4 млрд које ће бити трансферисане локалу за ову намену. У наредним годинама инвестиције у метро требало би да буду и вишеструко веће.

Издаци за саобраћајну инфраструктуру благо падају, иако се истовремено бележи значајан раст процењене вредности за поједине пројекте. У претходном периоду дошло је до осетног повећања очекиваних трошкова за поједине саобраћајнице чија је изградња у току. Ту спадају Фрушкогорски коридор, пут Рума–Шабац–Лозница, саобраћајница од аеродрома за потребе ЕКСПО-а, као и линијска инфраструктура у оквиру овог пројекта (која обухвата и ставке које не припадају саобраћајном сектору). Њихова укупна процењена вредност је током 2025. порасла, у мањој или већој мери, при чему за већину наведених пројеката то није први пут, јер су и ранијих година забележена повећања иницијалне цене.³³ Међутим, ово повећање трошкова неће се значајније одразити на план реализације у 2026. години. Наиме, са порастом процењене вредности продужен је и временски рок, те је тренутак завршетка реализације одложен на 2027. (Фрушкогорски коридор, линијска инфраструктура), односно 2028. годину (Рума–Шабац–Лозница).³⁴ Преостали део улагања је стога махом распоређен на 2027. и 2028. годину. Из тог разлога, када све „поскупеле“ пројекте посматрамо збирно, не очекује се да ће они допринети расту издатака у 2026. години. Посебан проблем представља чињеница да разлози због којих долази до пробијања цена нису детаљно образложени у Закону о буџету, а ни у другим званичним јавно доступним документима.

Опредељени износ средстава за међународну изложбу ЕКСПО и повезане пројекте у 2026. не мења се знатно. За изградњу инфраструктуре за потребе ЕКСПО-а, укључујући пратеће пројекте попут Националног стадиона и линијске инфраструктуре, опредељено је око 80 млрд динара (0,7% БДП-а) капиталних расхода у 2026. години, што је приближно идентичан износ као што је био буџету за 2025. (мада ће реализација у 2025. готово извесно бити мања). Ови пројекти су, попут поменутих саобраћајница, недавно забележили пораст процењене вредности³⁵, али се то увећање планираних

³³ Рецимо, пораст процењених вредности у 2025. години износи око 40% за Фрушкогорски коридор и 15% за Рума–Шабац–Лозница. Уколико посматрамо кретање процењених вредности од тренутка уговарања ових пројеката до данас, уочавамо да је Фрушкогорски коридор „поскупео“ за скоро 50%, а пут Рума–Шабац–Лозница за приближно 90% у односу на првобитно уговорене цене.

³⁴ Остаје необјашњено зашто су померени рокови за (финансијску) реализацију ових путева, поготово када је у питању саобраћајница Рума–Шабац–Лозница, чија се реализација одлаже са 2026. на 2028. годину, иако је пут готово у целости физички изграђен.

³⁵ На поскупљење ових пројеката указују подаци у Ревидираној Фискалној стратегији за периоду 2026–2028. годину, који откривају скок процењене вредности Националног фудбалског стадиона за 7,5 млрд (са 67,5 на 75,0 млрд), пратеће линијске инфраструктуре са топлотним извором за 22 млрд (са 40,5 на 62,5 млрд) и ставке „ЕКСПО Београд 2027“ за 2,6 млрд (са 139,6 на 142,2 млрд).

издатака распоредило на више година, тако да је, рецимо, рок за коначни завршетак изградње Националног стадиона померен на 2028. годину. У Закону о буџету, међутим, нису образложена ова пробијања цена.

Инвестиције у запостављене секторе (здравство, образовање и животна средина) стагнирају или опадају, што сугерише да су ниско на листи приоритета у буџету за 2026. годину. Током ранијих година, Фискални савет је константно истицао да су улагања у овим областима на недопустиво ниском нивоу. До извесног пораста јавних улагања у претходном периоду јесте дошло, при чему је повећање инвестиција у здравству било директна последица пандемије COVID-19 и потребе да се хитно одговори на тај изазов, с обзиром на неприпремљеност система. Након тога, уследио је и умерен раст улагања у образовање и заштиту животне средине, мада не као резултат дугорочне планске политике инвестирања у овим областима. Према буџету за 2026. годину, републички капитални расходи предвиђени су на нивоу од 37 млрд динара за заштиту животне средине, комуналну и канализациону инфраструктуру, 22 млрд за образовање и 11 млрд за здравство, што у збиру чини око 0,6% БДП-а. Када се томе додају инвестиције аутономне покрајине, локалне самоуправе и РФЗО-а (око 0,5% БДП-а), долазимо до укупно 1,1% БДП-а улагања у ове запостављене секторе. Поређења ради, укупан обим инвестиција усмерених у ове три области приметно мањи је од капиталних улагања у сектору одбране. Додатно забрињава устаљена пракса по којој се план инвестиција за одређене пројекте, попут пројеката изградње комуналне и канализационе инфраструктуре, често не реализује у предвиђеном обиму, тако да се ни за наведени ниво у 2026. години не може са сигурношћу тврдити да ће бити извршен.

5. АНАЛИЗА ЗЕЛЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2026. ГОДИНУ

У 2026. години наставља се започето увођење зеленог означавања активности и пројеката у буџету Републике Србије. Зелено буџетирање представља релативно нови алат за управљање јавним финансијама који треба да омогући боље разумевање еколошког утицаја одлука о јавним приходима и расходима, као и да обезбеди усклађеност буџетских планова са постављеним еколошким и климатским циљевима. Улога овог алата на европском нивоу експлицитно је наглашена у оквиру Европског зеленог договора из 2019. године, где је истакнуто да његова употреба треба да допринесе преусмеравању јавних инвестиција, потрошње и опорезивања ка зеленим приоритетима. У складу са тим циљем, Европска комисија је, у сарадњи са државама чланицама, успоставила Референтни оквир за зелено буџетирање ЕУ (GBRF), у којем су дефинисани кључни елементи за његову имплементацију. Као резултат тога, у 2025. години већ 20 чланица ЕУ користе елементе зеленог буџетирања, а земљама у процесу приступања препоручено је да се ускладе са параметрима овог оквира. Усвајањем Мапе пута за увођење зеленог означавања пројеката крајем 2023. године, Србија је поставила темеље за постепено увођење овог алата у домаћи буџетски систем. Први конкретан корак начињен је усвајањем буџета за 2025. годину, уз који су објављени посебни прилози са методологијом и листом ставки са повољним утицајем на животну средину. Буџет за 2026. годину стога представља други корак у овом процесу, чији је крајњи циљ да оспособи буџет – као најважнији инструмент јавних политика – да адекватно одговори на комплексне изазове климатских промена и зелене транзиције.

Зелени буџет за 2026. не доноси суштинска методолошка унапређења, што значи да је процес увођења овог алата још увек у раној фази. У својој елементарној форми, зелено буџетирање се своди на разврставање буџетских ставки (тзв. *green tagging*) у зависности од њиховог утицаја на животну средину, делећи их на „зелене“ (са повољним утицајем), „смеђе“ (које су штетне) и неутралне. Сама класификација врши се у складу са ЕУ Таксономијом за одрживо финансирање, која дефинише шест климатских и еколошких циљева као референтне тачке за обележавање буџета.³⁶ Притом, препоручује се да увођење зеленог означавања буде постепено, те је у првом кораку потребно обухватити барем расходне ставке са позитивним утицајем, и то на централном нивоу власти. Дефинисана мапа пута за зелено означавање буџета у Србији следи ову препоруку: зелени буџет за 2025. обухватио је само четири ресорна министарства (централни ниво власти) и означени су искључиво пројекти и активности са позитивним утицајем. У складу са овим планом, зелени буџет за 2026. је израђен по истим смерницама, тако да су и даље означене искључиво расходне ставке са позитивним утицајем на животну средину. Приметна су само нека мања техничка унапређења у односу на прошлу годину. На пример, табела са зеленим пројектима (Прилог 1а) сада садржи прецизније информације о секундарном циљу заштите животне средине, што доприноси јасноћи крајње намене буџетских средстава. Рецимо, за Пројекат даљинског грејања у Крагујевцу примарни циљ је спречавање и контрола загађења, што је општа констатација, док секундарни циљ прецизира да пројекат подразумева санацију отвореног одлагалишта пепела у околини топлане. У овој почетној фази примене, оцењујемо да је главни допринос Зеленог буџета управо повећање транспарентности буџетских издвајања за заштиту животне средине и борбу против климатских промена.

³⁶ То су: 1) ублажавање климатских промена; 2) адаптација на климатске промене; 3) одржива употреба и заштита водних ресурса; 4) транзиција ка циркуларној економији; 5) превенција и контрола загађења; и 6) заштита и обнова биодиверзитета и екосистема.

Прелазак на напреднију форму зеленог буџетирања и искорак ка пуној функционалности овог алата планира се тек од буџетског циклуса за 2027. годину. Након почетне фазе, која је првенствено фокусирана на транспарентност и идентификацију зелених расхода, неопходно је наставити са даљим развојем методологије како би зелено буџетирање могло да испуни своју сврху. Следећи корак подразумева проширење обухвата буџетских ставки: осим расхода са позитивним утицајем („зелених“), неопходно је увести означавање и штетних („смеђих“) и неутралних издатака. Такође, у овој фази почиње означавање и приходних ставки, укључујући и пореске расходе (трошкови који настају као резултат пореских олакшица), с обзиром на раширену праксу да се и повољне и штетне активности подстичу управо пореским олакшицама, уместо директним давањима из буџета. На крају, финална фаза имплементације захтева укључивање ех-ante процене утицаја, тј. систематске процене потенцијалног еколошког утицаја буџетских мера пре него што се усвоје, као и ех-post евалуације, која подразумева мерење и извештавање о стварном еколошком ефекту имплементираних мера. Тек ове напредне фазе дају могућност да се пажња усмери на алокацију ограничених буџетских средстава на мерљиве еколошке и друштвене резултате, а не само на расподелу средстава и финансијске токове. Према постојећем плану имплементације, Србија би у другу фазу овог процеса требало да уђе током припреме буџета за 2027. годину. Наиме, планира се укључивање расходних ставки са штетним утицајем, означавање приходних ставки, као и пореских расхода – под условом да Влада напokon успостави систем извештавања. Додатно, од следеће године би и Фискална стратегија за период 2027-2029. требало да садржи посебан прилог зелених пројеката, чиме би се увела средњорочна перспектива јавних финансија у контексту постављених еколошких и климатских циљева.

Зелени буџет за 2026. не предвиђа експанзију броја пројеката, већ се углавном наставља финансирање истих активности као у овој години. У буџету за 2026. годину означено је 66 пројеката и програмских активности, што представља скромно повећање у односу на буџет за 2025. (64 зелена пројекта). Ова минимална промена је резултат изласка три пројекта и укључивања пет нових пројеката у буџет. Међу пројектима који су испали са листе су: Изградња постројења за пречишћавање отпадних вода у Зубином Потоку, Пројекат управљања отпадним водама у Лесковцу (ORIO10/SB/01) и Изградња пешачко-бициклистичког моста у Новом Саду.³⁷ С друге стране, у буџет је први пут укључено пет пројеката за које је опредељено нешто преко 5 млрд динара: Изградња постројења за прераду отпадних вода у Чачку, Подршка усаглашеном управљању шумама у Националном парку "Фрушка гора", Унапређење квалитета ваздуха у Србији, Реконструкција и модернизација деонице пруге Београд-Ниш и Пројекат студентско становање у Србији. Највећи број зелених пројеката и даље је у надлежности четири министарства која су учествовала у зеленом означавању у првој години: Министарство заштите животне средине (27 пројеката), Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (19), Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства (11 – од чега је десет у надлежности Дирекције за воде и један Управе за шуме) и Министарство рударства и енергетике (8). Као једини нови буџетски корисник који је означио свој пројекат као зелен издваја се Министарство просвете (Пројекат студентско становање у Србији).

Планирани износ за означене пројекте незнатно расте, што значи да у 2026. не долази до већег заокрета буџета ка финансирању зелених активности. За пројекте

³⁷ С обзиром на то да закључно са септембром 2025. није било исплата са ових буџетских позиција, брисање ових пројеката са зелене листе вероватно значи да је Влада одложила или одустала од њихове реализације у скорој будућности.

који су означени као зелени у предложеном буџету за 2026. годину предвиђено је укупно 124,2 млрд динара, што представља раст од скромних 5,7 млрд динара у односу на буџет за 2025. годину. Посматрано према примарном циљу заштите животне средине, тај раст је у целости генерисан већим издвајањима за ублажавање климатских промена (за око 10 млрд динара), за које је опредељено убедљиво највише средстава – 77,5 млрд динара. Насупрот томе, планирани расходи за друге кључне области бележе смањење: за спречавање и контролу загађења предвиђено је 31,3 милијарде динара (смањење за преко 2 млрд динара), док је буџет за адаптацију на климатске промене смањен на 9,1 милијарду динара (пад за скоро 2 млрд динара). За преостале еколошке циљеве – прелазак на циркуларну економију, заштиту и обнову биодиверзитета, и заштиту и одрживост водних ресурса – намењен је знатно мањи и готово непромењен износ (укупно 6,3 млрд динара). Оваква расподела сугерише да је фокус Владе и даље усмерен првенствено на велике инфраструктурне пројекте у области саобраћаја, упркос томе што постоји неспорна потреба да се појачају улагања у све области заштите животне средине.

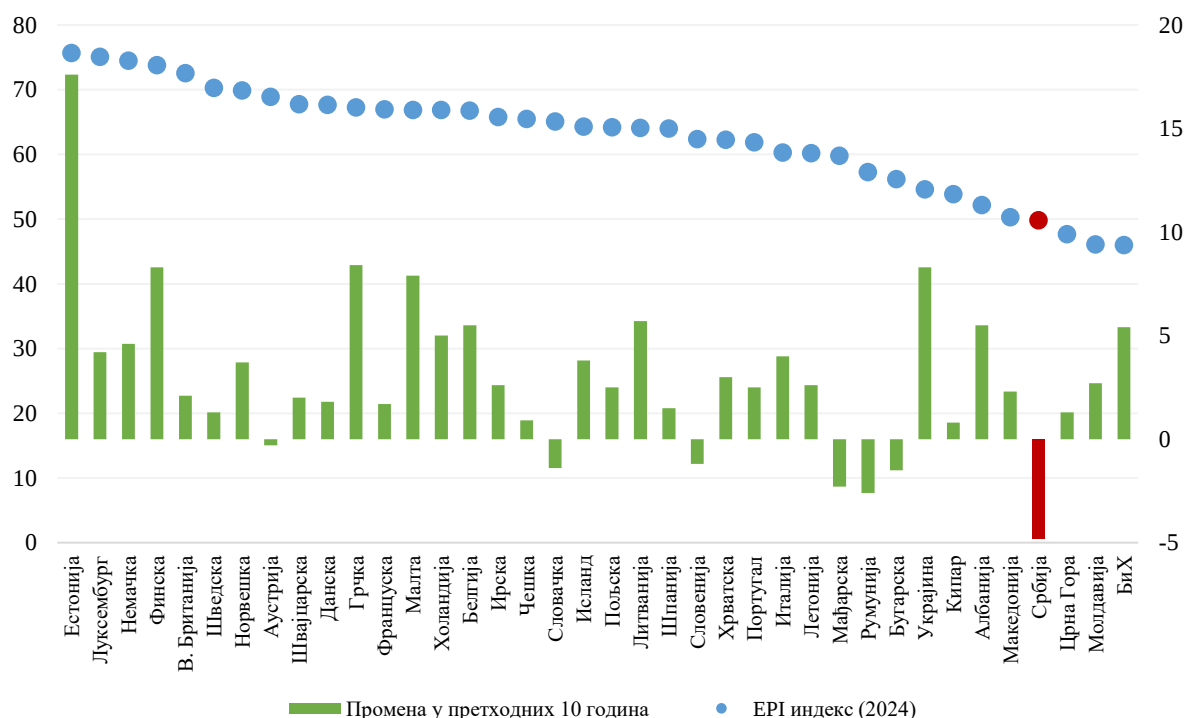
Повећање укупних средстава је последица снажног раста планираних издвајања за београдски метро, док се буџет за остале зелене пројекте смањује. Планирани раст улагања у зелене пројекте у потпуности је генерисан издвајањима за изградњу београдског метроа, за који је предвиђено 26 милијарди динара, што представља скок од чак 14,5 милијарди динара у односу на буџет за 2025. годину. То заправо значи да се буџетирана средства за остале пројекте који су означени као зелени у маси смањују. На страни повећања опредељених средстава, истичу се нови пројекат изградње постројења за прераду отпадних вода у Чачку (скоро 4 млрд динара), раст издвајања за реализацију железничке инфраструктуре (за 2 млрд динара) и за изградњу регионалних центара за управљање отпадом (раст за 1 млрд динара). С друге стране, највеће смањење буџетираног износа забележено је код неких кључних пројеката, укључујући мађарско-српске железнице (за 3,2 млрд динара), пројекат сакупљања и пречишћавања отпадних вода у Београду (за 3 млрд динара) и пројекта изградње комуналне инфраструктуре „Чиста Србија“ (смањење за 2 млрд динара). Значајно су умањена и средства за реконструкцију пруге Ниш-Димитровград (за 2,1 млрд динара), за изградњу пруге Земун Поље-Национални стадион (за 1 млрд динара), као и за два пројекта унапређења комуналне инфраструктуре у надлежности Министарства заштите животне средине (смањење за по око 1,3 млрд динара). Оваква расподела средстава у оквиру зеленог буџета у 2026. години не охрабрује, јер издвајања за решавање горућих еколошких проблема са којима се Србија суочава, попут прекомерног загађења ваздуха и неразвијене инфраструктуре за прераду отпадних вода, остају ограничена.

У зеленом буџету за 2026. годину по вредности поново доминирају пројекти који не представљају улагања у заштиту животне средине у ужем смислу. Зелени пројекти за које се може рећи да не доводе директно до побољшања квалитета животне средине, нити директно смањују емисије гасова са ефектом стаклене баште, чине око 60% зеленог буџета за 2026. годину, Реч је о пројектима у области саобраћајне инфраструктуре (железничке, водне и београдски метро) за које је намењено скоро 75 милијарди динара, што је за непуних 10 милијарди динара више него у 2025. години. Појединачно гледано, билансно највећи пројекти су: београдски метро (26 млрд динара), пруга Земун Поље – Национални стадион (17 млрд динара), мађарско-српске железнице (14,8 млрд динара) и пруга Ниш-Димитровград (10,9 млрд динара). Ови пројекти се означавају као зелени по усвојеној методологији јер се видови саобраћаја које они подржавају сматрају еколошки повољнијом алтернативом од друмског транспорта, односно одликују их мање емисије угљен-диоксида (CO₂) и других штетних гасова. Напомињемо да њихово укључивање на листу зелених пројеката методолошки није

спорно, али њихова апсолутна доминација у зеленом буџету свакако ограничава његов директан допринос системском поправљању лошег стања животне средине у Србији.

Повећање улагања у друге области заштите животне средине је императив, будући да је Србија тренутно међу најзагађенијим земљама у Европи. Бројни показатељи квалитета животне средине указују на забрињавајуће лоше стање. Према Индексу еколошких перформанси (EPI), који представља композитни индекс за мерење ефикасности јавних политика у области заштите животне средине, Србија не само да је међу најлошије рангираним земљама у Европи, већ је забележила и највећи пад вредности овог индекса у последњих 10 година (Графикон 1). Штавише, само неколико европских земаља је забележило погоршање у овом периоду (Румунија, Мађарска, Бугарска, Словачка, Словенија и Аустрија) – али је тај пад био мањи, а и почетни квалитет животне средине је био на вишем нивоу него у Србији. Овај неповољан тренд је резултат слабог напретка у изградњу канализационе мреже и постројења за прераду отпадних вода, неразвијеног система за управљање отпадом, изостанка системских мера за заштиту ваздуха од загађења и др. Упркос овим дугогодишњим еколошким проблемима, зелени буџет за 2026. годину не предвиђа већа средства за решавање акутних еколошких изазова. Уколико посматрамо само означене пројекте којима је циљ заштита животне средине у ужем смислу (улагање у канализацију, отпадне воде, енергетску ефикасност, обновљиве изворе енергије итд.), за њих је предвиђено непуних 50 милијарди динара – што је за 2 милијарде динара мање него у буџету за 2025. годину.

Графикон 4. Индекс еколошких перформанси у 2024. и промена у протеклих 10 година



Извор: Yale Center for Environmental Law & Policy

Укупни буџетски издаци за заштиту животне средине у ужем смислу бележе благо смањење у односу на овогодишњи план. Фискални савет у својим анализама прати нешто ширу дефиницију улагања у заштиту животне средине, која поред зелених пројеката наведених у Прилозима 1 и 1а, обухвата и средства која се односе на трошкове управљања, администрације и инспекцијског надзора у области заштите животне средине, као и скуп пројеката и активности које још увек формално нису означене као

зелене али суштински припадају овом сектору (нпр. оперативни трошкови Агенције за заштиту животне средине или Републичког хидрометеоролошког завода). Према нашим проценама, укупни буџетски издаци за заштиту животне средине и 2026. планирани су на нивоу од 61,5 млрд динара, што је за 1 млрд динара мање у поређењу са буџетом за 2025. годину (Табела 7). У структури расхода, највеће промене бележе се код издатака за управљање водама (пад за скоро 4 млрд динара), за управљање отпадом (пораст за 1,7 млрд динара) и за енергетску ефикасност и климатске промене (раст за 1,3 млрд динара). Реч је о малим корекцијама, тако да структура буџета не открива суштинске промене приоритета у овом сектору: највећи део средстава и даље је усмерен у област вода (51,6%), затим у сектор отпада (26,1%), у енергетску ефикасност и климатске промене (10,9%), док је за све остале области збирно опредељено 11,4% расхода за заштиту животне средине.

Табела 7. Буџет за заштиту животне средине у 2025. и 2026. години (у млн динара)

	Буџет за 2025.	Буџет за 2026.
Управљање водама	35.642,6	31.730,0
Управљање отпадом	14.315,2	16.047,9
Енергетска ефикасност и климатске промене	5.448,2	6.714,7
Заштита ваздуха	2.156,8	1.947,4
Заштита природе	1.605,8	1.865,9
Шумарство	1.007,7	1.007,7
Управљање хемикалијама и биоцидним производима	63,1	57,7
Остало (управљање, надзор и др.)	2.258,0	2.143,1
Укупно	62.497,2	61.514,3

Извор: Обрачун фискалног савета на основу буџета Републике за 2025. и 2026. годину

Премда је адекватно планирање кључно, успех зеленог буџетирања пресудно зависи и од ефикасности реализације означених пројеката. Мапа пута за увођење зеленог означавања, усвојена крајем 2023. године, експлицитно ставља акценат на питање ефикасности реализације зеленог буџета. Наиме, као један од циљева у овом процесу постављен је захтев да се у 2025. години реализује најмање 75% расхода обележених као зелени – како текућих тако и капиталних. Премда ће коначна оцена бити могућа тек након објављивања Завршног рачуна буџета за 2025. годину, прелиминарни подаци о извршењу ових расхода у првих девет месеци сугеришу да је достизање овог циља прилично неизвесно. Наиме, досадашња реализација зелених расхода у просеку је била прилично ниска (посматрано по буџетским корисницима између 20 и 50% од плана), при чему значајан број пројеката по свему судећи није ни почео да се реализује.³⁸ Зелено буџетирање може у перспективи дати жељене резултате једино ако се осигура да оно што је планирано у буџету заиста буде и извршено – што је у прошлости био озбиљан проблем кад је реч о улагањима у заштиту животне средине. Последишно, овај сегмент реформе захтева посебну пажњу Владе, а Фискални савет ће дефинитивну испуњеност циља који се односи на реализацију зелених расхода оценити следеће године у оквиру анализе завршног рачуна буџета за 2025. годину.

³⁸ Просечна реализација зелених расхода у првих девет месеци 2025. била је ниска код свих буџетских корисника: код Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре 33,9% (5 пројеката није ни кренуло), код Министарства рударства и енергетике 33,5% (2 пројекта нису кренула), код Министарства заштите животне средине 44,5% (8 пројеката није кренуло), код Републичке дирекције за воде реализација је износила 51,9%, а код Управе за шуме само 19,3%.