



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

21. новембар 2025. године

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О БУЏЕТУ ЗА 2026. ГОДИНУ

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.