



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 31.03.2025

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 000919303 2025 20103 003
000 051 011
Датум: 31.3.2025. године
Немањина 17
Београд

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
01	02-602/25		

11

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Ана Брнабић, председница Народне скупштине

Трг Николе Пашића 13
Београд 11 000

Поштована госпођо Брнабић,

У складу са чланом 92а став 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24) у прилогу дописа достављамо Вам Извештај о раду Фискалног савета за 2024. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Проф. др Благоје Пауновић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

Београд, март 2025. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије имају за циљ да помогну у остваривању стабилности јавних финансија, транспарентности и предвидивости економске политике. Крајем 2022. године успостављен је нови сет фискалних правила којим је оснажен постојећи оквир за вођење одговорне фискалне политике у дугом року.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела Одлуку, РС број 13, о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Фискални савет чине председник Фискалног савета проф. др Благоје Пауновић, који је изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 17 од 31. јула 2024. године, члан др Никола Алтипармаков, који је изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 17 од 31. јула 2024. године и члан др Бојан Димитријевић изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 57 од 17. децембра 2020. године.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на Нацрт Фискалне стратегије и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то би требало да се обавезно констатује и да се наведу разлози за такву одлуку, а да се достављено мишљење Фискалног савета у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу Предлога закона о буџету, Закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења за вођење фискалне политике, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила неизвесност у погледу будућих кретања у јавним финансијама. Фискална правила могу бити општа и посебна, а крајем 2022. дефинисан је и успостављен нови сет фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему.

Општим фискалним правилима одређују се максимални ниво јавног дуга у односу на БДП и циљани средњорочни фискални дефицит. Општа фискална правила прописују да дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП-а. Такође, дефинисан је циљани средњорочни фискални дефицит на нивоу од 0,5% БДП-а.

Изменом фискалних правила успостављена је директна веза између нивоа дуга сектора државе и дозвољеног фискалног дефицита. Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП-а, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да фискални дефицит износи највише 0% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП-а фискални дефицит износи највише 0,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП-а фискални дефицит износи највише 1,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП-а, фискални дефицит неће прећи износ од 3% БДП-а. Почетак примене новог општег фискалног правила планиран је од буџета за 2029. годину.

Посебна фискална правила обезбеђују да се контрола нивоа фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко ограничавања највећих текућих јавних расхода – расхода за запослене у сектору државе и пензија. Циљ посебних фискалних правила је и да се достигне оптимална структура јавних расхода у смислу повољног односа између текуће државне потрошње и јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити да учешће расхода за запослене у сектору државе буде до 10,6% БДП-а. Уколико су укупни расходи за пензије мањи од 10% БДП-а, пензија ће се усклађивати према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Уколико су укупни расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а, пензија ће се ускладити са збиром половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена. Уколико су укупни расходи за пензије једнаки или већи од 10,5% БДП-а пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао у 2024. произилазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24), као матичног закона, али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је током 2024. године израдио седам извештаја, од чега: три оцене на предложене законе и измене закона о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2025-2027. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему,

Фискални савет је радио већи број тематских истраживања, од којих су анализе политике јавних инвестиција и механизма флексибилности у управљању јавним финансијама Републике Србије објављене као посебни извештаји. Такође, Фискални савет се у 2024. години фокусирао на питања привредног раста, његових детерминанти и економске конвергенције, а резултати ових истраживања презентовани су како у извештајима Фискалног савета, тако и на домаћим стручним конференцијама. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

У јуну 2024. године објављен је свеобухватан извештај о политици јавних инвестиција у Републици Србији¹, у којем су детаљно анализирани ниво и структура капиталног буџета опште државе, услови финансирања јавних инфраструктурних пројеката, као и предности и недостаци тренутног модела управљања државним инвестицијама. Овим извештајем Фискални савет је настојао да пореским обвезницима пружи објективан увид у најважнија питања у овој области, али и да Влади понуди препоруке за унапређење тренутне политике јавних инвестиција у Србији (в. Одељак 6 у Додатку).

Други тематски извештај објављен је у јулу 2024. године, а био је посвећен механизмима флексибилности које извршна власт има током извршења буџета Републике, након што га је усвојила Народна скупштина.² У овом истраживању смо се првенствено фокусирали на употребу текуће буџетске резерве и процедуре за усвајање ребаланса буџета. Анализирали смо обим средстава које Влада може да преусмерава мимо уобичајених механизма парламентарне контроле, расходе који се финансирају из текуће буџетске резерве, као и извештавање о овим трансакцијама. Посебан одељак био је посвећен недостацима устаљене праксе усвајања ребаланса буџета Републике по хитној процедури. Фискални савет је у овом извештају изнео низ препорука за реформе у овој области у циљу одговорнијег и транспарентнијег управљања јавним финансијама Републике Србије (в. Одељак 7 у Додатку).

Средином 2024. године Фискални савет се бавио и средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основ за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2025-2027.³ Анализиран је нови средњорочни план Владе, његове макроекономске импликације, као и утицај повећања експанзивности фискалне политике на одрживост јавних финансија Србије. Посебна пажња била је посвећена најави поновног одлагања почетка примене општих фискалних правила која се односе на дозвољену величину дефицита и јавног дуга, која су, према иницијалном плану, требало да ступе на снагу у 2025. години (в. Одељак 1 у Додатку).

¹ Фискални савет: Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења, 17. јун 2024. године.

² Фискални савет: Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења, 22. јул 2024. године.

³ Фискални савет: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, 5. јул 2024. године.

У септембру 2024. Фискални савет је објавио оцену ребаланса буџета Републике Србије за 2024. годину.⁴ У ревидираном буџетском плану Влада је предвидела повећање јавних расхода, које је само делимично било компензовано растом јавних прихода. Последишно, септембарским ребалансом повећан је је планирани дефицит буџета Републике у 2024. години са 197 милијарди динара на 263 милијарде динара. Влада је тако после три узастопне године постепеног уравнотежавања буџета најавила промену смера фискалне политике. Имајући у виду да је буџетски оквир био кредибилно и донекле конзервативно планиран, оценили смо да постоји могућност да фискални дефицит у 2024. буде нешто мањи од плана из ребаланса, што се на крају и десило (в. Одељак 2 у Додатку).

У новембру 2024. године Фискални савет је објавио мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за период 2025-2027. година.⁵ У фокусу овог извештаја било је неколико значајних промена у односу на нацрт овог стратешког документа Владе. Пре свега, реч је о планираном додатном повећању експанзивности фискалне политике у средњем року, али и о чињеници да је у Фискалну стратегију први пут укључен преглед великих инвестиционих пројеката који се финансирају из републичког буџета. Фискални савет је овом приликом анализирао и напредак у сегменту планираних структурних реформи у односу на Нацрт из јуна 2024. године (в. Одељак 3 у Додатку).

Крајем новембра 2024. године Фискални савет је објавио оцену Предлога закона о буџету Републике Србије за 2025. годину.⁶ Овом приликом детаљно су анализирани буџетски приходи и расходи, планирани фискални дефицит, утицај на кретање јавног дуга, као и шире економске импликације предвиђеног повећања експанзивности фискалне политике у 2025. години. Анализирана су и одређена техничка унапређења буџета, попут интеграције нових индиректних корисника у буџетски процес и почетка имплементације „зеленог“ буџетирања (Одељак 4 у Додатку).

Фискални савет је анализирао и Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину.⁷ Овај документ је донео неке важне нове информације о фискалној политици у 2023. години, а Фискални савет је указао и на неколико елемената завршног рачуна које је потребно додатно унапредити. То се пре свега односи на начин образлагања одступања реализованих расхода у односу на буџетски план, извештавање о употреби текуће буџетске резерве, као и на извештавање о учинку буџетских програма (в. Одељак 5 у Додатку).

⁴ Фискални савет: Оцена предлога ребаланса буџета за 2024. годину, 23. септембар 2024. године.

⁵ Фискални савет: Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, 8. новембар 2024. године.

⁶ Фискални савет: Оцена Предлога закона о буџету за 2025. годину, 25. новембар 2024. године.

⁷ Фискални савет: Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике за 2023. годину, 25. новембар 2024. године.

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2024. години:

- 1) Презентација „Може ли Србија да избегне замку средње развијености?“
- 2) Извештај „Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења“, од 17. јуна 2024. године;
- 3) Извештај „Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења“, од 22. јула 2024. године;
- 4) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, од 5. јула 2024. године;
- 5) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, од 20. септембра 2024. године;
- 6) Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, од 4. новембра 2024. године, са допуном;
- 7) Оцена Предлога закона о буџету за 2025. годину, од 22. новембра 2024. године;
- 8) Анализа Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину, од 22. новембра 2024. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2024. години

- 1) Извештај о раду Фискалног савета за 2023. годину, број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011 од 29. марта 2024. године;
- 2) Правилник о заштити података о личности у Фискалном савету број: 001314617 2024 20103 003 000 000 001 од 9. априла 2024. године;
- 3) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 001439625 2024 20103 003 000 000 001 од 23. априла 2024. године;
- 4) Правилник о допуни правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке и набавке на које се закон не примењује у Фискалном савету број: 000037274 2024 20103 003 000 000 001 од 11. јануара 2024. године;
- 5) Архивска књига Фискалног савета за 2023. годину број: 001266649 2024 20103 003 000 031 005 од 11. априла 2024. године;
- 6) Повеља интерне ревизије број: 002853973 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;
- 7) Етички кодекс интерне ревизије број: 002854039 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;
- 8) Стратешки план интерне ревизије 2025-2027 број: 002853818 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;

9) Посебан Каталог радних места у Фискалном савету број: 000812807 2024 20103 003 000 000 001 од 27.5.2024. године;

10) Акт о безбедности информационо-комуникационог система Фискалног савета број: 000834946 2024 20103 003 000 000 001 од 31.5.2024. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је осам радних места са 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима. На крају 2024. године Фискални савет је имао укупно 9 запослених лица на неодређено време, 1 запослено лице на одређено време ради замене одсутног државног службеника и 3 члана Фискалног савета.

Чланом 27к став 6. Закона о буџетском систему, прописано је да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених (на одређено време), односно ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима, по уговору о делу и лица ангажованих по другим основама.

Сходно наведеној одредби Закона о буџетском систему у 2024. години ангажовали смо:

- једно лице по основу два уговора о привременим и повременим пословима, а радно ангажовање је окончано 31.7.2024. године;
- једно лице по основу уговора о делу ради израде студије о пројекцији становништа Србије;
- интерног ревизора за једну интерну ревизију, до 30 дана.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02, од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

14

2305

01	ФИСКАЛНИ САВЕТ	62.886.000
	Извори финансирања за раздео 14	
	Општи приходи и примања буџета	62.886.000
	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	62.886.000

110		Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	62.886.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	62.886.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	35.312.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000
	413	Накнаде у натури	30.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	775.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.500.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	17.312.000
	424	Специјализоване услуге	100.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	455.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

**Извод из Закона о изменама и допунама Закона буџету Републике Србије
за 2024. годину**

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	64.974.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	64.974.000
		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	64.974.000
2305		Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	64.974.000
	110	Стручна анализа фискалне политике	64.974.000
	0001	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	35.600.000
	411	Социјални доприноси на терет послодавца	5.400.000
	412	Накнаде у натури	30.000
	413	Социјална давања запосленима	500.000
	414	Накнаде трошкова за запослене	475.000
	415	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	416	Стални трошкови	1.500.000
	421	Трошкови путовања	1.000.000
	422	Услуге по уговору	19.362.000
	423	Специјализоване услуге	100.000
	424	Текуће поправке и одржавање	50.000
	425	Материјал	455.000
	426	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	483	Машине и опрема	447.000
	512	Нематеријална имовина	53.000
	515		

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину

14

2305

110

0001

ФИСКАЛНИ САВЕТ		68.605.000
Извори финансирања за раздео 14		
01	Општи приходи и примања буџета	68.605.000
Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност		68.605.000
Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови		68.605.000
Стручна анализа фискалне политике		68.605.000
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.789.000
412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.726.000
413	Накнаде у натури	30.000
414	Социјална давања запосленима	435.000
415	Накнаде трошкова за запослене	506.000
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
421	Стални трошкови	1.823.000
422	Трошкови путовања	1.000.000
423	Услуге по уговору	20.027.000
424	Специјализоване услуге	10.000
425	Текуће поправке и одржавање	45.000
426	Материјал	641.000
483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
512	Машине и опрема	521.000
515	Нематеријална имовина	50.000

Извршење буџета од 1.1.2024. до 31.12.2024. године

Економска класификација	Закон о буџету	Ребаланс буџета	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	35.312.000,00	35.600.000,00	35.590.157,42	99,97
412 Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000,00	5.400.000,00	5.391.908,80	99,85
413 Накнаде у натури	30.000,00	30.000,00	21.000,00	70,00
414 Социјална давања запосленима	500.000,00	500.000,00	95.804,00	19,16
415 Накнаде трошкова за запослене	775.000,00	475.000,00	403.844,71	85,02
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00
421 Стални трошкови	1.500.000,00	1.500.000,00	1.291.122,32	86,07
422 Трошкови путовања	1.000.000,00	1.000.000,00	883.512,77	88,35
423 Услуге по уговору	17.312.000,00	19.362.000,00	19.110.635,06	98,70
424 Специјализоване услуге	100.000,00	100.000,00	23.200,00	23,20
425 Текуће поправке и одржавање	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
426 Материјал	455.000,00	455.000,00	388.130,71	85,30
483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00
512 Машине и опрема	400.000,00	447.000,00	446.997,00	100,00
515 Нематеријална имовина	100.000,00	53.000,00	0,00	0,00
Укупно:	62.886.000,00	64.974.000,00	63.646.312,79	97,96

5. Сарадња

5.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2024. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору редовно и благовремено достављао извештаје (које је према Закону о буџетском систему у обавези да доставља Народној скупштини Републике Србије), а такође је, у складу с уобичајеном праксом Одбору представљао своја мишљења, оцене и анализе пре саопштавања широј јавности.

Сарадња са представницима Владе Републике Србије била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. Фискални савет је због природе својих надлежности у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2024. остала на сличном нивоу као у 2023. године. Након промене у саставу Фискалног савета, у септембру 2024. организован је састанак на предлог министра финансија, на којем су представницима Фискалног савета представљени краткорочни планови Министарства. Такође, дискутовало се о могућим унапређењима сарадње у наредном периоду. Министарство финансија је у 2024. углавном достављало захтеване податке који су неопходни за израду фискалних анализа, уз констатацију да постоји простор за даље унапређење сарадње. Један од предлога о којем се дискутовало да састанку са представницима Министарства финансија је да се детаљни извештаји о извршењу буџета Републике, које Министарство редовно израђује, благовремено и аутоматски достављају Фискалном савету на увид. Настављена је досадашња добра сарадња са Управом за трезор, која од 2023. године редовно доставља проширени скуп података који су значајни за израду анализа Фискалног савета (нпр. подаци о извршењу буџета јединица локалне самоуправе).

У току 2024. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2024. години настављена је одлична сарадња са овом институцијом, у оквиру које је Фискални савет редовно добијао податке о броју запослених у јавном сектору по свим облицима ангажовања на месечном нивоу.
- *Републичким заводом за статистику* – Фискални савет се у свом раду у великој мери ослања на податке РЗС-а, а иначе добра сарадња са овим државним органом је у 2024. додатно унапређена. За потребе модела за микроекономске симулације, РЗС нам редовно доставља детаљне податке из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК) и Анкете о потрошњи домаћинстава. Поред тога, у 2024. години одржано је више састанака са представницима РЗС-а, на којима се дискутовало о ефектима велике ревизије статистике националних рачуна, затим о подацима у области заштите животне средине које прикупља РЗС и др. Такође, Фискални савет је препознат као значајан корисник података званичне статистике, због чега су у 2024. иницирани разговори о нашем учешћу у пројекту РЗС-а „Систем за подршку доношења одлука на националном нивоу“, који има за циљ боље

сагледавање потреба корисника за подацима, као и унапређење у области размене података и других облика институционалне сарадње.

Представници Фискалног савета су учествовали на неколико домаћих конференција у 2024. години, као и у раду посебних радних група Владе. Наиме, представници Фискалног савета присуствовали су састанцима Стручне групе за сузбијање сиве економије, који су били посвећени праћењу реализације Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године и разматрању додатних мера за побољшање у овој области.

Фискални савет је традиционално учествовао на Копаконик бизнис форуму, на којем је бивши Председник, проф. др. Павле Петровић, одржао запажено излагање под називом: "Може ли Србија да избегне замку средње развијености?" у оквиру панел дискусије на тему актуелних макроекономских изазова с којима се суочава Србија, као и изгледа за будући привредни раст.

Представници Фискалног савета учествовали су на научно-стручном скупу „Економија: привредни развој Србије и његове детерминанте“, који је организовала Српска академија наука и уметности у децембру 2024. године. Том приликом презентовани су резултати два истраживања која су спроведена у 2024. години, на тему детерминанти и будућих изгледа привредног раста Србије, односно детерминанти неједнакости дохотка у Србији у односу на земље Европске уније. Представници Фискалног савета узели су учешће на конференцији „18th Biennial Conference of EACES at the University of Belgrade – Faculty of Economics and Business“ (септембар 2024. година), на којој су презентовали резултате анализе извора доходне неједнакости у Европи у периоду 2017-2019. година. Такође, на годишњој конференцији Научног друштва економиста Србије, која је одржана у децембру 2024. године, презентовани су резултати истраживања на тему текуће фискалне реформе у Црној Гори и могућих поука за Србију. Представници Фискалног савета присуствовали су и другим конференцијама које су покривале теме од значаја за рад Фискалног савета: „Зелена трансформација и декарбонизација индустрије“ у организацији амбасаде Немачке, „Зелена енергетска транзиција у Србији“ у организацији Удружења корпоративних директора Србије и др.

5. 2. Међународна сарадња

Фискални савет је још од оснивања успоставио одличну сарадњу са међународним организацијама и институцијама (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска комисија, Делегација Европске уније, ЕБРД, ЕИБ и др.) и свим другим међународним актерима који с посебном пажњом прате макроекономска и фискална кретања у Србији (нпр. агенције за процену кредитног рејтинга, стране амбасаде). У наставку следи кратак преглед активности у области међународне сарадње током 2024. године.

Чланови и представници Фискалног савета су се током 2024. године у више наврата састали с представницима Међународног монетарног фонда. У складу са уобичајеном праксом, организована су два састанка током њихових редовних посета због ревизије текућег аранжмана за координацију економских политика (енг. Policy Coordination Instrument) између Србије и ММФ-а. Основне теме састанака с представницима ове међународне финансијске институције по правилу су анализа текућих макроекономских и фискалних кретања и пројекције, структурне реформе, фискална правила и ризици, као и мере за унапређење

система за управљање јавним финансијама. Представници ММФ-а су у 2024. години били посебно заинтересовани за налазе и резултате истраживања Фискалног савета о политици јавних инвестиција у Србији, тако да су на састанцима размењена мишљења о могућим унапређењима система за управљање јавним инвестицијама у Србији. Поред ових састанака, Фискални савет је био у редовној комуникацији са представницима сталне канцеларије ММФ-а у Републици Србији, при чему је организован и низ састанака на којима су размењивана мишљења о актуелним макро-фискалним кретањима и напретку у спровођењу структурних реформи.

Чланови и представници Фискалног савета традиционално су се састали с представницима Европске комисије и Делегације ЕУ у Србији у оквиру њихове мисије намењеној евалуацији Програма економских реформи Србије за период 2024-2026. година. У фокусу је била дискусија о макроекономским кретањима и реалистичности средњорочног фискалног оквира који је Влада представила у Ревидираној Фискалној стратегији за 2024. годину с пројекцијама за 2025. и 2026. годину. Посебна пажња посвећена је фискалним ризицима, као и напретку у реализацији реформи у енергетском сектору, пореској администрацији и др.

Од осталих састанака издвајамо консултације са релевантним агенцијама за процену кредитног рејтинга земље – Standard and Poor's Moody's и Fitch. У 2024. години представници Фискалног савета састајали су се и са: ЕБРД-ијем, Светском банком, ОЕЦД-ом, као и са амбасадама Немачке и Норвешке.

Запослени Фискалног савета су и у 2024. години користили могућност бесплатног стручног усавршавања на Joint Vienna Institute, похађајући курсеве у организацији ММФ-овог института за изградњу стручних капацитета. Представници Фискалног савета су похађали напредни курс о статистици јавних финансија (Government Finance Statistics), односно курс о макроекономским импликацијама климатских промена.

5.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2024. години наставио да развија добре односе са заинтересованим медијима, којима је редовно достављао своје оцене и мишљења у електронској форми, оглашавао се званичним саопштењима о актуелним темама, а настављена је и пракса добре директне комуникације о пословима из своје надлежности с представницима свих заинтересованих медија.

Председник и чланови Фискалног савета, као и њихови сарадници, одазивали су се редовно позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

6. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24), јавност рада је остварена тако што су извештаји,

анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2024. године, објављени на интернет страници Фискалног савета, као и кроз саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета, као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011
У Београду, 25. март 2025. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Проф. др Благоје Пауновић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, кровним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2024. године, сходно својим надлежностима, редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и јавне финансије.

Фискални савет је Народној скупштини, Влади Србије и ресорним министарствима у складу с прописаним роковима доставио: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, Оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2025. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2023. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове уже фискалне акте, током 2024. бавили смо се и другим важним економским темама, при чему су јавним инвестицијама и механизмима флексибилности у управљању јавним инвестицијама посвећени посебни извештаји.

У наставку текста следи кратак осврт на најважније ставове, анализе и оцене које је Фискални савет објавио током 2024. године.⁸

1. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину

Средњорочни фискални план приказан у нацрту Фискалне стратегије за период 2025-2027. године предвиђао је извесна погоршања основних фискалних показатеља у односу на претходне планове Владе. Премда предвиђени раст дефицита опште државе не би требало да угрози макроекономску и фискалну стабилност, Фискални савет је оценио да је у условима високих каматних стопа требало тежити нешто рестриктивнијој фискалној политици и последично мањем задуживању земље.

Основна замерка на Нацрт овог документа била је суспензија примене општих фискалних правила до 2029. године, будући да ово пролонгирање може да наруши кредибилитет вођења економске политике. Фискални савет је истакао да фискална правила представљају окосницу уређења јавних финансија, дефинишући кључне параметре фискалне политике. Изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2022. године ревидирана су фискална правила, а њихова пуна примена била је планирана за 2025. годину. Одустајање од овог плана и одлагање примене за четири године представља наглу промену основних постулата фискалне политике, што не би смело да се дешава, јер умањује кредибилитет прокламованих економских политика и стратешких докумената Владе.

У нацрту Фискалне стратегије постављени квантитативни циљеви фискалне политике представљају одређено погоршање у односу на раније стратешке планове. Док се претходним фискалним оквиром предвиђали средњорочни дефицити у складу са општим фискалним правилима, односно до 1,5% БДП-а, сада се планира да у периоду 2025-2027. просечан дефицит буде

⁸ С обзиром на то је Републички завод за статистику у октобру 2024. године објавио нову процену БДП-а Србије, сви фискални агрегати (дефицит, јавни дуг, пензије и др.) у овом извештају изражени су у односу на ревидирани БДП.

на нивоу од око 2% БДП-а. Већи фискални дефицит за собом повлачи и већи јавни дуг у поређењу са ранијим пројекцијама. Фискални савет је оценио да предложене политике не би требало да угрозе фискалну и макроекономску стабилност Србије, али је скренуо пажњу на то да су каматне стопе тренутно на релативно високом нивоу и да додатно задуживање доприноси расту будућих трошкова буџета за плаћање камата.

Кључни разлог осетног повећања фискалног дефицита у средњем року је додатна експанзија јавних инвестиција. Нацртом стратегије планирано је да у средњем року издвајања за јавне инвестиције износе око 6,3 милијарде евра годишње (око 6,8% БДП-а), што је значајно повећање у односу на претходне планове. Основни узрок овог повећања је програм „Скок у будућност“ који би у периоду 2024-2027. године требало да чини око 70% вредности свих планираних јавних инвестиција. Фискални савет је истакао да би у коначној верзији овог документа требало повећати транспарентност инвестиционих планова у погледу информација о очекиваним ефектима и оправданости највећих инвестиционих пројеката. Додатно, скренута је пажња да би инвестициона политика државе више требало да се ослања на законом предвиђене процедуре, које би омогућиле остваривање најповољнијих друштвених ефеката.

Имајући у виду праксу да реализација јавних инвестиција у Србији у појединим сегментима није довољно ефикасна, а уочавају се и одређена кашњења, није искључено да се не реализују ни средњорочни планови у пуном обиму. Поред тога, Фискални савет је проценио да би у средњем року могао да се створи и додатни фискални простор по основу нешто више наплате јавних прихода од јунских процена, и сугерисао да се евентуални додатни фискални простор искористи за смањивање фискалног дефицита и новог задуживања.

Иако је у нацрту Стратегије направљен одређени помак у аналитичком аспекту, Фискални савет је указао да и даље није посвећено довољно пажње потребним структурним реформама. Конкретно, нису на адекватан начин адресирани неки од структурних проблема јавних финансија као што су неуређен систем зарада и запослености у јавном сектору, неререформисана социјална политика, енергетска питања, проблеми Пореске управе, просвете, здравства и друго.

2. Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину

Фискални савет је 20. септембра објавио оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, у којој је као најважнију карактеристику издвојио заокрет у вођењу фискалне политике. Ребалансом је планирано повећање републичког дефицита са првобитно буџетираних 2% БДП-а на 2,7% БДП-а, што је представљало суштинску промену у односу на дотадашњи тренд уравнотежења буџета, тј. постепеног смањења фискалног дефицита од 2021. године.

У својој анализи, Фискални савет је указао да би у актуелним економским околностима за Србију била прихватљивија нешто рестриктивнија фискална политика. Главни аргумент је био да је привредни раст Србије већ тада био солидан (близу 4%) и није захтевао додатне фискалне стимулансе, посебно имајући у виду бржи раст домаће тражње од БДП-а и релативно високу инфлацију. Савет је сматрао да је постојао простор за даље смањивање фискалног дефицита, с обзиром на веће од планираних јавне приходе у првих осам месеци 2024. године. Ипак, Влада се определила за повећање буџетских

расхода и дефицита. Фискални савет је истакао да најављено погоршање фискалних кретања неће угрозити макроекономску стабилност земље, али и да постоји потреба за опрезом, нарочито због релативно високих каматних стопа по којима се држава тренутно задужује.

Анализа структуре прихода и расхода показала је да је пројектовано повећање дефицита углавном резултат раста дискреционих расхода, што омогућава релативно лакше враћање буџета у равнотежу у будућности. Као позитивну карактеристику ребаланса, Фискални савет је истакао то што је Влада овај пут избегла неселективно дељење новца великим групама становника.

На крају, указујемо на то да је стварни буџетски дефицит у 2024. години износио 2,2% БДП-а, што је било ниже од ребалансом предвиђених 2,7% БДП-а. Овај исход није био изненађење, будући да је Фискални савет у својој оцени ребаланса указао на конзервативност у пројекцији прихода и резерве на страни расхода које би могле довести до „уштеда“, прогнозирајући дефицит од око 2,3% БДП-а.

3. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Ревидирана Фискална стратегија за период 2025-2026. године предвидела је додатно повећање планираног дефицита у средњем року на 3% БДП-а. Генерално, ова Стратегија донела је значајне промене средњорочног фискалног оквира у односу на Нацрт, са приметним повећањем пројекција јавних прихода, али још већим растом јавних расхода, што резултира повећањем планираног дефицита. Важно је напоменути да су у ревидираној Стратегији знатно измењени сви фискални агрегати који се мере у односу на БДП (јавни дуг, фискални дефицит, издаци за пензије и плате у јавном сектору и слично) услед значајне ревизије БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику. У суштинском смислу, примећено је побољшање извештавања о јавним инвестицијама, али је неопходно значајно унапредити цео систем управљања јавним инвестицијама у наредном периоду.

Средњорочне фискалне пројекције у ревидираној Стратегији претрпеле су значајне измене у односу на њен Нацрт. Јавни приходи у периоду 2025-2027. у просеку су повећани за око 1,5% БДП-а годишње, док су јавни расходи већи за око 2,4% БДП-а, што је довело до повећања просечног фискалног дефицита са 2,2% на 3% БДП-а. Фискални савет је идентификовао неколико кључних фактора који су допринели овим променама, укључујући вишу наплату прихода у 2024. години, ажуриране процене макроекономских трендова и укључивање једнократних прихода од продаје 5G лиценци у 2025. години. Са друге стране, значајно повећање јавних расхода је резултат више законске индексације пензија, повећања јавних инвестиција и раста других текућих расхода попут субвенција, робе и услуга и плата у јавном сектору.

Фискални савет је оценио да је изнети трогодишњи фискални план коректно сачињен, односно да одговара полазним претпоставкама о макроекономским трендовима и најављеним политикама. Детаљнија анализа није указала на значајне могућности за премашивање планираних јавних прихода нити на изражене ризике прекорачења планираних јавних расхода, осим у случају увођења нових издашних политика. Међутим, Савет је поновио да Фискална стратегија обично не представља обавезујући документ за вођење

јавних политика у средњем року, што у пракси доводи до накнадног увођења нових фискалних мера које нарушавају њен кредибилитет и уопште предвидљивост економске политике.

Фискални савет сматра да значајно повећање фискалног дефицита током периода 2025-2027. није било неопходно, а истакао је и то да је добрим делом условљено повећањем текуће буџетске потрошње. Иако се повећање издвајања за пензије и јавне инвестиције може објаснити објективним разлозима (виша индексација пензија и уговорена набавка нове војне опреме), Савет сматра да преостали раст текућих расхода није био пожељан ни неопходан, делом и због тога што нису дата детаљна образложења која би га оправдала. Овим растом пропуштена је прилика да се јавни дуг раније спусти испод 45% БДП-а и избегне одлагање фискалних правила о дефициту за 2029. годину. Ипак, планирано повећање дефицита не би требало да угрози макроекономску стабилност земље, будући да се и даље очекује благо смањење јавног дуга у односу на БДП.

Значајно побољшање ревидиране Фискалне стратегије представља табеларни преглед великих инвестиционих пројеката из републичког буџета, што је била једна од препорука Фискалног савета. Средњорочни фискални план је допуњен одељком који обухвата 56 републичких капиталних пројеката вредности преко 20 милиона евра (изузев улагања у одбрану и безбедност), са информацијама о процењеној вредности, до сада уложеним средствима и планираним издвајањима за период 2024-2027. Овако је направљен помак у транспарентности извештавања о јавним инвестицијама, али остаје простор за даља побољшања.

Фискални савет је сугерисао да је у наредном периоду потребно радити на унапређењу процеса планирања, извештавања и праћења реализације јавних инвестиција. Систем дугорочног планирања јавних инвестиција није довољно развијен, што Влади оставља велики дискрециони простор. Посебно је истакнуто да још увек није усвојен седмогодишњи Инвестициони план предвиђен Законом о планском систему из 2018. године. Поред тога, приказ инвестиционих пројеката у Ревидираној стратегији није потпун.

У погледу структурних реформи, ревидирана Фискална стратегија доноси ограничена унапређења. Најављено је покретање кампање запошљавања у Пореској управи од јануара 2025. године, што је неопходно за даље унапређење пореске администрације. Планирана ревизија цена приступа дистрибутивном систему између ЕПС-а и ЕДС-а, као и цена надокнаде губитака електричне енергије, требало би да допринесе праведнијим односима између ових компанија. Позитивна је и најављена ревизија плана приоритетних инвестиција у енергетици за 2025. годину. Међутим, у погледу других важних структурних реформи попут система зарада и запошљавања у јавном сектору, социјалне заштите, здравства и просвете, нема значајних помака.

4. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2025. годину

Фискални савет је 22. новембра израдио оцену Предлога закона о буџету Републике за 2025. годину. Након што је Влада ребалансом за 2024. годину направила први корак ка експанзивнијој фискалној политици, предложени буџет за 2025. годину представља други корак у истом смеру, предвиђајући повећање републичког дефицита на 3% БДП-а (око 2,7 милијарди евра). Пројектовано повећање јавног дуга у апсолутном износу приближно одговара фискалном

дефициту, док се у погледу односа јавног дуга и БДП-а очекује благо смањење на 47,5% БДП-а, због релативно високог раста номиналног БДП-а.

У свом извештају, Фискални савет је указао на одређена техничка унапређења буџета, посебно напредак у интеграцији индиректних корисника буџета (основних школа и универзитета) у систем извршења, као и на увођење тзв. зеленог буџета који приказује пројекте са позитивним утицајем на животну средину. Савет је такође истакао добру праксу објективног пројектовања јавних прихода и расхода.

Са друге стране, Фискални савет је указао да главни изазови фискалне политике у Србији остају нерешени, првенствено због релативно високог дефицита од 3% БДП-а и процикличног карактера фискалне политике у условима још увек релативно високе инфлације (4,5% у октобру, са базном инфлацијом од 5,5%) и привредног раста близу потенцијалног нивоа. Савет је такође упозорио на значајно погоршање спољне неравнотеже Србије у 2024. години, са текућим дефицитом платног биланса од преко 6% БДП-а, делом подстакнуто фискалном експанзијом.

Анализа Фискалног савета је показала да иза планираног повећања фискалног дефицита у 2025. години највећим делом стоји раст текућих расхода Републике. У поређењу са ребалансом за 2024. годину, планира се раст јавних прихода од 173 милијарде динара, а расхода од 224 милијарде динара. Након искључивања методолошких промена, планирани раст буџетских прихода у 2025. години износи 7,3%, што је у складу са прогнозираним растом номиналног БДП-а од 7,5%. Раст јавних инвестиција планиран је на 7,5%, док планирани раст текућих расхода (очишћен од методолошких промена) износи 9,2% и представља главни разлог повећања дефицита.

До повећања текућих расхода буџета долази углавном услед законских и уговорних обавеза, попут расхода за камате који бележе раст од 19%, расхода за пензије услед законске индексације од 10,9% и расхода за запослене са планираним повећањем од 10,4%. Фискални савет сматра да је ова повећања било тешко избећи, али да је вероватно постојао простор за њихово делимично компензовање рационализацијом других буџетских позиција.

Гледајући унапред, Фискални савет је упозорио да се могу очекивати све већи притисци на повећање фискалног дефицита и да Влада треба да се одупре овим тенденцијама. Буџет за 2025. годину у великој мери представља наставак трендова из 2024. године, са прихватањем неизбежних повећања расхода и задржавањем високих издвајања за инвестиције, без значајнијег смањења осталих трошкова. Ово је резултирало повећањем дефицита и одлагањем примене фискалних правила. Фискални савет је закључио да не би било добро да се ова инерција настави и у наредним годинама, посебно имајући у виду да ће се исцрпети једнократни приходи из 2025. године, те да Влада треба пажљиво да анализира фискалне трендове и ризике у средњем року како би припремила неопходне мере и реформе, јер је планирани дефицит од 3% БДП-а већ релативно висок за Србију.

5. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину

Предлог Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину пружа детаљне информације о извршењу прихода и расхода Републике у протеклој години, што представља његову основну вредност. Међутим, Фискални савет је и ове године указао на одређене недостатке који се односе на недовољну транспарентност у приказивању извршења буџета, употребу текуће буџетске резерве и квалитет извештаја о учинку.

Образложење одступања остварених расхода од планираних није адекватно приказано у завршном рачуну. План расхода са којим се пореди извршење није релевантан, а образложења за значајна одступања често недостају или су незадовољавајућа. Наиме, расходи се пореде са тзв. текућом апропријацијом, која укључује измене настале ребалансом, коришћење текуће резерве и других механизма који се уредно могу користити за промену апропријација без скупштинског одобрења, што је чини непоузданом планском величином за поређење. Самим тим, образложења одступања расхода приказана у односу на њу немају велику употребну вредност. У појединим случајевима, чак и велики ресори попут Министарства финансија, Пореске управе и Министарства просвете готово уопште не пружају објашњења одступања. Због тога многа одступања расхода од буџета или ребаланса остају необјашњена, као што је случај са значајним прекорачењем трошкова за саобраћајницу Рума–Шабац–Лозница или знатно мањим извршењем расхода за београдски метро у односу на план. Ни нето буџетске позајмице, укључујући велике издатке за енергетска предузећа, нису адекватно образложене.

Извештавање о текућој буџетској резерви у завршном рачуну треба унапредити и учинити транспарентнијим. Иако је позитивно што је резерва у 2023. години остала у законским оквирима, завршни рачун не даје јасан одговор о тачном износу њене употребе. Приказан је списак трансакција, али не и укупна сума употребљене резерве, нити је јасно разграничено које трансакције улазе у обрачун резерве. Такође, извештавање о поверљивој употреби резерве је нејасно. Стога је могуће утврдити теоријски максимум резерве, али не и њену тачну вредност само на основу завршног рачуна.

Поред проблематичног начина приказивања употребе текуће резерве, 2023. година је добар пример још једног проблема у вези са текућом резервом о којој је Фискални савет писао у свом извештају посвећеном текућој буџетској резерви – да се овај инструмент користи за финансирање важних и великих политика без сагласности Парламента, супротно његовој идејној намени. Тако је 40% целокупне резерве у 2023. искоришћено пред крај године за једнократна давања пензионерима и ђацима средњих школа.

Извештај о учинку и даље не испуњава своју сврху, да се кроз мерење индикатора перформанси буџетских корисника унапреди буџетски процес и функционисање различитих делова државе. Образложења спровођења програма углавном недостају, често нема циљева и индикатора за праћење учинка, а за многе програме са утврђеним циљевима недостају вредности индикатора за 2023. годину или се одступања од циљаних вредности не образлажу.

6. Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења

Фискални савет је у јуну 2024. године објавио извештај посвећен анализи политике јавних инвестиција у Србији, имајући у виду њихов снажан раст у претходном периоду и чињеницу да су постале једна од основних полуга економске политике Владе. У претходне три године (2021-2023) издвајања за ове намене су била неубичајено висока, премашујући 7% бруто домаћег производа (БДП) што је сврстало Србију међу лидере у Централној и Источној Европи (ЦИЕ), и сада су већ трећи највећи издатак државног буџета (после пензија и плата). Мотивација за израду овог извештаја произашла је из потребе да се грађанима пружи објективан увид у економску и друштвену оправданост ових улагања, њихову цену и начин одабира пројеката и извођача, као и да се Влади понуде конкретне препоруке за унапређење ове области.

Један од кључних проблема идентификованих у извештају је несистематичан раст јавних инвестиција, праћен прекомерним ослањањем на нестандартне процедуре приликом њиховог уговарања и реализације. Од 2018. године, а посебно у периоду од 2021. до 2023. године, Влада Србије је у великој мери прибегавала заобилажењу стандардних законских прописа у области јавних набавки, експропријације и планирања, користећи билатералне споразуме и посебне законе (*lex specialis*). Иако је овај приступ у почетку допринео убрзању радова и повећању нивоа инвестиција, Фискални савет је упозорио да он значајно одступа од међународних стандарда и отвара питања транспарентности и одговорности.

Други значајан проблем је неодговарајућа секторска структура капиталног буџета. Произвољан одабир пројеката довео је до тога да се значајна средства концентришу у одређеним секторима, попут изградње ауто-путева и сектора безбедности, док су други, кључни за дугорочни развој, попут заштите животне средине и образовања, остали с недовољним улагањима. Чак и у оквиру сектора са високим инвестицијама, постоје области које су запостављене, као што је локална путна мрежа. Поред тога, евидентирана су значајна улагања у пројекте чија је економска и друштвена оправданост упитна.

Фискални савет је такође указао на растућу неефикасност инвестирања кроз нестандартне процедуре. Мањак контроле и конкуренције у процесу јавних набавки може довести до неоправданог повећања трошкова пројеката. Анализа показује да су код пројеката реализованих по овим процедурама забележена значајна пробијања планираних цена, што сугерише да дуготрајно ослањање на постојећи модел управљања јавним инвестицијама може бити повезано са повећањем укупних трошкова. Анализа услова под којима се држава задужује да би финансирала велике инфраструктурне пројекте је показала да су ови кредити у просеку били повољнији од тржишних услова, али и да су кредити добијени од међународних финансијских институција у просеку били повољнији од билатералних аранжмана.

Коначно, извештај констатује да заобилажење стандардних процедура постепено умањује позитивне економске ефекте јавних инвестиција. Лош избор пројеката и прекомерно ангажовање страних извођача ограничавају позитиван утицај на домаћу економију и друштвено благостање.

На основу ове анализе, Фискални савет је упутио неколико кључних препорука Влади. Прво, констатовано је да су позитивни ефекти постојећег

модела спровођења јавних инвестиција вероватно исцрпљени и да овакав модел није дугорочно одржив. Због тога је неопходан контролисани повратак на уређен систем управљања јавним пројектима, са нагласком на побољшању институционалних и процедуралних механизма и повећању транспарентности. Такође је неопходно преиспитати секторску структуру капиталног буџета како би се боље ускладила са потребама земље, посебно у областима заштите животне средине и образовања. Коначно, препоручено је увођење редовног и транспарентног извештавања о реализацији инвестиционих пројеката, у складу са међународним стандардима, ради обезбеђивања веће одговорности и спречавања пробијања рокова и цена.

7. Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења

У овом тематском извештају из јула 2024. године, Фискални савет је анализирао механизме флексибилности у извршењу буџета у Србији, са посебним фокусом на употребу текуће буџетске резерве и процедуре усвајања ребаланса буџета. Извештај је указао на неколико кључних проблема који се тичу ових аспеката управљања јавним финансијама.

Један од главних проблема јесте да се текућа буџетска резерва користи за финансирање потпуно нових економских политика, што је у супротности са њеном основном наменом, а то је финансирање трошкова државе које је објективно тешко предвидети. Такође, констатовано је да се резерва редовно користи за превазилажење недостатака у планирању буџета за одређене кориснике, попут локалних самоуправа, уместо да се унапреди иницијални процес буџетирања. Поред тога, употреба буџетске резерве није довољно транспарентно приказана, а значајан део средстава се користи за финансирање поверљивих расхода чија намена остаје непозната. У периоду од 2018. до 2023. године, преко текуће буџетске резерве је преусмерено 2,7 милијарди евра, при чему је забележено да је резерва коришћена готово до максимума дозвољеног законом, а у појединим годинама је тај лимит по свему судећи и премашен (у 2020. и 2022. години).

Фискални савет је посебно истакао да је од 2018. до 2023. године преко 400 милиона евра из буџетске резерве исплаћено за непланиране политике, укључујући једнократна давања становништву, нове мере популационе политике, нестратешке субвенције пољопривреди и изградњу станова за припаднике снага безбедности. Ова пракса заобилази парламентарну дебату и гласање, што је предвиђено за увођење нових политика кроз редован буџет. Такође, коришћење резерве за ове намене повећава ризик од неефикасног спровођења мера које нису довољно промишљене.

Поред финансирања нових политика, текућа буџетска резерва се редовно користи и за допуну средстава појединим буџетским корисницима, као што су локалне самоуправе, верске организације и спортски савези, што указује на системске слабости у планирању њиховог финансирања. Критеријуми за доделу средстава локалним самоуправама нису јасни, што доводи до значајних разлика у износима које добијају општине са сличним бројем становника.

Фискални савет је препоручио да се употреба буџетске резерве ограничи на 3% буџетских прихода у кратком року, а у средњем року додатно смањи на 2%. Такође је неопходно прецизирати на које приходе се односи законски лимит и

побољшати дефинисање и ограничење намене коришћења резерве, у складу са међународном праксом која забрањује коришћење резерве за финансирање нових политика или пребацивање средстава између различитих области јавне политике. Поред тога, потребно је унапредити извештавање о употреби резерве кроз завршни рачун и увођење нових периодичних извештаја.

Други кључни проблем анализиран у извештају јесте пракса да се ребаланс буџета готово по правилу усваја по хитној процедури, што ограничава улогу Парламента и јавности у буџетском процесу. У периоду од 2019. до 2023. године усвојено је седам ребаланса, који су доносили значајне промене у односу на иницијални буџет. Међутим, сви ребаланси осим једног су усвојени по хитној процедури, са значајно скраћеним роковима за анализу и расправу. Фискални савет сматра да је са овом праксом нужно прекинути, јер је ребаланс документ исте важности као и редован буџет и требало би да подлеже једнаким процедурама усвајања.

Број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011
У Београду, 25. март 2025. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Проф. др Благоје Пауновић



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

Број: 000919303 2025 20103 003

000 051 011

Датум: 31.3.2025. године

Немањина 17

Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 31.03.2025

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
11	02-602/25		

01

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава

Трг Николе Пашића 13

11 000 Београд

Поштовани,

У складу са чланом 92а став 3. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24) у прилогу дописа достављамо Извештај о раду Фискалног савета за 2024. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Проф. др Благоје Пауновић

Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ИЗВЕШТАЈ О РАДУ
ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

Београд, март 2025. године

1. Уводне напомене

Неконтролисани фискални дефицити и акумулирање јавног дуга угрожавају економску стабилност, развојне перспективе државе и добробит будућих генерација. Одговорна фискална политика је транспарентна, предвидива и стара се о фискалним ризицима. У Србији су изменама и допунама Закона о буџетском систему у октобру 2010. године установљени Фискални савет и фискална правила. Нова институција и нови принципи у фискалном систему Републике Србије имају за циљ да помогну у остваривању стабилности јавних финансија, транспарентности и предвидивости економске политике. Крајем 2022. године успостављен је нови сет фискалних правила којим је оснажен постојећи оквир за вођење одговорне фискалне политике у дугом року.

Фискални савет је независан државни орган, одговоран Народној скупштини Републике Србије. Народна скупштина је 31. марта 2011. године донела Одлуку, РС број 13, о избору чланова Фискалног савета, а полагањем заклетве пред Народном скупштином, 5. априла 2011. године, Фискални савет је преузео дужност. Фискални савет састоји се од три члана, а за вршење стручних и административних послова образује стручне службе. Функционисање Фискалног савета одређено је Законом о буџетском систему.

Фискални савет чине председник Фискалног савета проф. др Благоје Пауновић, који је изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 17 од 31. јула 2024. године, члан др Никола Алтипармаков, који је изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 17 од 31. јула 2024. године и члан др Бојан Димитријевић изабран Одлуком Народне скупштине Републике Србије, РС Број 57 од 17. децембра 2020. године.

Мисија Фискалног савета је да оцени кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и да обезбеди јавност и одговорност у вођењу фискалне политике. Фискални савет треба да унапреди културу фискалне одговорности у Републици Србији, независном анализом фискалне политике и подстицањем стручних расправа о фискалној политици.

Да би испунио постављене циљеве, Фискални савет проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Владиних докумената, даје независну и кредибилну оцену економске политике, процењује фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити фискалне циљеве у будућности, процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала фискална правила која је утврдила.

Током поступка припреме и доношења буџета, Фискални савет обавља различите функције:

- Припрема мишљење на Нацрт Фискалне стратегије и доставља мишљење министру. Са прибављеним мишљењем Фискалног савета, министар припрема предлог Фискалне стратегије. Уколико се деси да нека препорука Фискалног савета није унета у Фискалну стратегију, то би требало да се обавезно констатује и да се наведу разлози за такву одлуку, а да се достављено мишљење Фискалног савета у целини прилаже уз Фискалну стратегију и доставља Влади, која Фискалну стратегију, након усвајања, доставља на разматрање Народној скупштини;

- Припрема анализу Предлога закона о буџету, Закона о завршном рачуну буџета, процене о фискалним утицајима предлога закона.

Фискална правила постављају ограничења за вођење фискалне политике, како би се ојачала буџетска дисциплина, побољшала координација између различитих нивоа власти и смањила неизвесност у погледу будућних кретања у јавним финансијама. Фискална правила могу бити општа и посебна, а крајем 2022. дефинисан је и успостављен нови сет фискалних правила у оквиру Закона о буџетском систему.

Општим фискалним правилима одређују се максимални ниво јавног дуга у односу на БДП и циљани средњорочни фискални дефицит. Општа фискална правила прописују да дуг сектора државе, укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 60% БДП-а. Такође, дефинисан је циљани средњорочни фискални дефицит на нивоу од 0,5% БДП-а.

Изменом фискалних правила успостављена је директна веза између нивоа дуга сектора државе и дозвољеног фискалног дефицита. Уколико је дуг сектора државе изнад 60% БДП-а, фискална позиција сектора државе мора бити уравнотежена, тако да фискални дефицит износи највише 0% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 55% и 60% БДП-а фискални дефицит износи највише 0,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе између 45% и 55% БДП-а фискални дефицит износи највише 1,5% БДП-а. Уколико је дуг сектора државе испод 45% БДП-а, фискални дефицит неће прећи износ од 3% БДП-а. Почетак примене новог општег фискалног правила планиран је од буџета за 2029. годину.

Посебна фискална правила обезбеђују да се контрола нивоа фискалног дефицита у односу на БДП, највећим делом оствари преко ограничавања највећих текућих јавних расхода – расхода за запослене у сектору државе и пензија. Циљ посебних фискалних правила је и да се достигне оптимална структура јавних расхода у смислу повољног односа између текуће државне потрошње и јавних инвестиција.

Принципи одговорног фискалног управљања налажу утврђивање расхода за запослене у сектору државе на одрживом нивоу, тако да ће се тежити да учешће расхода за запослене у сектору државе буде до 10,6% БДП-а. Уколико су укупни расходи за пензије мањи од 10% БДП-а, пензија ће се усклађивати према промени просечне зараде без пореза и доприноса. Уколико су укупни расходи за пензије између 10% и 10,5% БДП-а, пензија ће се ускладити са збиром половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса и половине процента промене потрошачких цена. Уколико су укупни расходи за пензије једнаки или већи од 10,5% БДП-а пензија ће се ускладити према промени потрошачких цена.

2. Активности из делокруга рада

Активности које је Фискални савет предузимао у 2024. произилазе из законских овлашћења и обавеза из Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24), као матичног закона, али и из других прописа које примењује у свом раду.

Фискални савет је током 2024. године израдио седам извештаја, од чега: три оцене на предложене законе и измене закона о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2025-2027. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему,

Фискални савет је радио већи број тематских истраживања, од којих су анализе политике јавних инвестиција и механизма флексибилности у управљању јавним финансијама Републике Србије објављене као посебни извештаји. Такође, Фискални савет се у 2024. години фокусирао на питања привредног раста, његових детерминанти и економске конвергенције, а резултати ових истраживања презентовани су како у извештајима Фискалног савета, тако и на домаћим стручним конференцијама. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

У јуну 2024. године објављен је свеобухватан извештај о политици јавних инвестиција у Републици Србији¹, у којем су детаљно анализирани ниво и структура капиталног буџета опште државе, услови финансирања јавних инфраструктурних пројеката, као и предности и недостаци тренутног модела управљања државним инвестицијама. Овим извештајем Фискални савет је настојао да пореским обвезницима пружи објективан увид у најважнија питања у овој области, али и да Влади понуди препоруке за унапређење тренутне политике јавних инвестиција у Србији (в. Одељак 6 у Додатку).

Други тематски извештај објављен је у јулу 2024. године, а био је посвећен механизмима флексибилности које извршна власт има током извршења буџета Републике, након што га је усвојила Народна скупштина.² У овом истраживању смо се првенствено фокусирали на употребу текуће буџетске резерве и процедуре за усвајање ребаланса буџета. Анализирали смо обим средстава које Влада може да преусмерава мимо уобичајених механизма парламентарне контроле, расходе који се финансирају из текуће буџетске резерве, као и извештавање о овим трансакцијама. Посебан одељак био је посвећен недостацима устаљене праксе усвајања ребаланса буџета Републике по хитној процедури. Фискални савет је у овом извештају изнео низ препорука за реформе у овој области у циљу одговорнијег и транспарентнијег управљања јавним финансијама Републике Србије (в. Одељак 7 у Додатку).

Средином 2024. године Фискални савет се бавио и средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основ за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2025-2027.³ Анализиран је нови средњорочни план Владе, његове макроекономске импликације, као и утицај повећања експанзивности фискалне политике на одрживост јавних финансија Србије. Посебна пажња била је посвећена најави поновног одлагања почетка примене општих фискалних правила која се односе на дозвољену величину дефицита и јавног дуга, која су, према иницијалном плану, требало да ступе на снагу у 2025. години (в. Одељак 1 у Додатку).

¹ Фискални савет: Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења, 17. јун 2024. године.

² Фискални савет: Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења, 22. јул 2024. године.

³ Фискални савет: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, 5. јул 2024. године.

У септембру 2024. Фискални савет је објавио оцену ребаланса буџета Републике Србије за 2024. годину.⁴ У ревидираном буџетском плану Влада је предвидела повећање јавних расхода, које је само делимично било компензовано растом јавних прихода. Последице, септембарским ребалансом повећан је је планирани дефицит буџета Републике у 2024. години са 197 милијарди динара на 263 милијарде динара. Влада је тако после три узастопне године постепеног уравнотежавања буџета најавила промену смера фискалне политике. Имајући у виду да је буџетски оквир био кредибилно и донекле конзервативно планиран, оценили смо да постоји могућност да фискални дефицит у 2024. буде нешто мањи од плана из ребаланса, што се на крају и десило (в. Одељак 2 у Додатку).

У новембру 2024. године Фискални савет је објавио мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за период 2025-2027. година.⁵ У фокусу овог извештаја било је неколико значајних промена у односу на нацрт овог стратешког документа Владе. Пре свега, реч је о планираном додатном повећању експанзивности фискалне политике у средњем року, али и о чињеници да је у Фискалну стратегију први пут укључен преглед великих инвестиционих пројеката који се финансирају из републичког буџета. Фискални савет је овом приликом анализирао и напредак у сегменту планираних структурних реформи у односу на Нацрт из јуна 2024. године (в. Одељак 3 у Додатку).

Крајем новембра 2024. године Фискални савет је објавио оцену Предлога закона о буџету Републике Србије за 2025. годину.⁶ Овом приликом детаљно су анализирани буџетски приходи и расходи, планирани фискални дефицит, утицај на кретање јавног дуга, као и шире економске импликације предвиђеног повећања експанзивности фискалне политике у 2025. години. Анализирана су и одређена техничка унапређења буџета, попут интеграције нових индиректних корисника у буџетски процес и почетка имплементације „зеленог“ буџетирања (Одељак 4 у Додатку).

Фискални савет је анализирао и Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину.⁷ Овај документ је донео неке важне нове информације о фискалној политици у 2023. години, а Фискални савет је указао и на неколико елемената завршног рачуна које је потребно додатно унапредити. То се пре свега односи на начин образлагања одступања реализованих расхода у односу на буџетски план, извештавање о употреби текуће буџетске резерве, као и на извештавање о учинку буџетских програма (в. Одељак 5 у Додатку).

⁴ Фискални савет: Оцена предлога ребаланса буџета за 2024. годину, 23. септембар 2024. године.

⁵ Фискални савет: Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, 8. новембар 2024. године.

⁶ Фискални савет: Оцена Предлога закона о буџету за 2025. годину, 25. новембар 2024. године.

⁷ Фискални савет: Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике за 2023. годину, 25. новембар 2024. године.

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2024. години:

- 1) Презентација „Може ли Србија да избегне замку средње развијености?“
- 2) Извештај „Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења“, од 17. јуна 2024. године;
- 3) Извештај „Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења“, од 22. јула 2024. године;
- 4) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, од 5. јула 2024. године;
- 5) Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, од 20. септембра 2024. године;
- 6) Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, од 4. новембра 2024. године, са допуном;
- 7) Оцена Предлога закона о буџету за 2025. годину, од 22. новембра 2024. године;
- 8) Анализа Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину, од 22. новембра 2024. године.

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2024. години

- 1) Извештај о раду Фискалног савета за 2023. годину, број: 001053272 2024 20103 003 000 051 011 од 29. марта 2024. године;
- 2) Правилник о заштити података о личности у Фискалном савету број: 001314617 2024 20103 003 000 000 001 од 9. априла 2024. године;
- 3) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 001439625 2024 20103 003 000 000 001 од 23. априла 2024. године;
- 4) Правилник о допуни правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке и набавке на које се закон не примењује у Фискалном савету број: 000037274 2024 20103 003 000 000 001 од 11. јануара 2024. године;
- 5) Архивска књига Фискалног савета за 2023. годину број: 001266649 2024 20103 003 000 031 005 од 11. априла 2024. године;
- 6) Повеља интерне ревизије број: 002853973 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;
- 7) Етички кодекс интерне ревизије број: 002854039 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;
- 8) Стратешки план интерне ревизије 2025-2027 број: 002853818 2024 20103 003 000 429 001 од 25. октобра 2024. године;

9) Посебан Каталог радних места у Фискалном савету број: 000812807 2024 20103 003 000 000 001 од 27.5.2024. године;

10) Акт о безбедности информационо-комуникационог система Фискалног савета број: 000834946 2024 20103 003 000 000 001 од 31.5.2024. године.

3. Запослени

За вршење стручних и пратећих послова образоване су Стручне службе Фискалног савета.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Фискалном савету, систематизовано је осам радних места са 17 извршилаца, од чега су два извршиоца државни службеници на положају, а 15 су државни службеници на извршилачким радним местима. На крају 2024. године Фискални савет је имао укупно 9 запослених лица на неодређено време, 1 запослено лице на одређено време ради замене одсутног државног службеника и 3 члана Фискалног савета.

Чланом 27к став 6. Закона о буџетском систему, прописано је да корисник јавних средстава који има мање од 50 запослених на неодређено време може да има највише до седам запослених (на одређено време), односно ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима, по уговору о делу и лица ангажованих по другим основама.

Сходно наведеној одредби Закона о буџетском систему у 2024. години ангажовали смо:

- једно лице по основу два уговора о привременим и повременим пословима, а радно ангажовање је окончано 31.7.2024. године;
- једно лице по основу уговора о делу ради израде студије о пројекцији становништа Србије;
- интерног ревизора за једну интерну ревизију, до 30 дана.

4. Средства за рад

Рад Фискалног савета и његових стручних служби финансира се из буџета Републике Србије.

На основу Споразума о давању на привремено коришћење дела пословног простора број: 361-01-1/2011-02, од 16. јуна 2011. године, са Народном банком Србије, Фискални савет користи шест канцеларија на VI спрату, у Београду, Немањина 17.

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

14

2305

01	ФИСКАЛНИ САВЕТ	62.886.000
	Извори финансирања за раздео 14	
	Општи приходи и примања буџета	62.886.000
	Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	62.886.000

110		Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	62.886.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	62.886.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	35.312.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000
	413	Накнаде у натури	30.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	775.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.500.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	17.312.000
	424	Специјализоване услуге	100.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	455.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	400.000
	515	Нематеријална имовина	100.000

**Извод из Закона о изменама и допунама Закона буџету Републике Србије
за 2024. годину**

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	64.974.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	64.974.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	64.974.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	64.974.000
	0001	Стручна анализа фискалне политике	64.974.000
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	35.600.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.400.000
	413	Накнаде у натури	30.000
	414	Социјална давања запосленима	500.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	475.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
	421	Стални трошкови	1.500.000
	422	Трошкови путовања	1.000.000
	423	Услуге по уговору	19.362.000
	424	Специјализоване услуге	100.000
	425	Текуће поправке и одржавање	50.000
	426	Материјал	455.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
	512	Машине и опрема	447.000
	515	Нематеријална имовина	53.000

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину

14

2305

110

0001

ФИСКАЛНИ САВЕТ		68.605.000
Извори финансирања за раздео 14		
01	Општи приходи и примања буџета	68.605.000
Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност		68.605.000
Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови		68.605.000
Стручна анализа фискалне политике		68.605.000
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.789.000
412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.726.000
413	Накнаде у натури	30.000
414	Социјална давања запосленима	435.000
415	Накнаде трошкова за запослене	506.000
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000
421	Стални трошкови	1.823.000
422	Трошкови путовања	1.000.000
423	Услуге по уговору	20.027.000
424	Специјализоване услуге	10.000
425	Текуће поправке и одржавање	45.000
426	Материјал	641.000
483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
512	Машине и опрема	521.000
515	Нематеријална имовина	50.000

Извршење буџета од 1.1.2024. до 31.12.2024. године

Економска класификација	Закон о буџету	Ребаланс буџета	Извршено	% извршења
411 Плате, додаци и накнаде (зараде)	35.312.000,00	35.600.000,00	35.590.157,42	99,97
412 Социјални доприноси на терет послодавца	5.350.000,00	5.400.000,00	5.391.908,80	99,85
413 Накнаде у натури	30.000,00	30.000,00	21.000,00	70,00
414 Социјална давања запосленима	500.000,00	500.000,00	95.804,00	19,16
415 Накнаде трошкова за запослене	775.000,00	475.000,00	403.844,71	85,02
416 Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00
421 Стални трошкови	1.500.000,00	1.500.000,00	1.291.122,32	86,07
422 Трошкови путовања	1.000.000,00	1.000.000,00	883.512,77	88,35
423 Услуге по уговору	17.312.000,00	19.362.000,00	19.110.635,06	98,70
424 Специјализоване услуге	100.000,00	100.000,00	23.200,00	23,20
425 Текуће поправке и одржавање	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
426 Материјал	455.000,00	455.000,00	388.130,71	85,30
483 Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000,00	1.000,00	0,00	0,00
512 Машине и опрема	400.000,00	447.000,00	446.997,00	100,00
515 Нематеријална имовина	100.000,00	53.000,00	0,00	0,00
Укупно:	62.886.000,00	64.974.000,00	63.646.312,79	97,96

5. Сарадња

5.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2024. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. Фискални савет је овом одбору редовно и благовремено достављао извештаје (које је према Закону о буџетском систему у обавези да доставља Народној скупштини Републике Србије), а такође је, у складу с уобичајеном праксом Одбору представљао своја мишљења, оцене и анализе пре саопштавања широј јавности.

Сарадња са представницима Владе Републике Србије била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. Фискални савет је због природе својих надлежности у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2024. остала на сличном нивоу као у 2023. године. Након промене у саставу Фискалног савета, у септембру 2024. организован је састанак на предлог министра финансија, на којем су представницима Фискалног савета представљени краткорочни планови Министарства. Такође, дискутовало се о могућим унапређењима сарадње у наредном периоду. Министарство финансија је у 2024. углавном достављало захтеване податке који су неопходни за израду фискалних анализа, уз констатацију да постоји простор за даље унапређење сарадње. Један од предлога о којем се дискутовало да састанку са представницима Министарства финансија је да се детаљни извештаји о извршењу буџета Републике, које Министарство редовно израђује, благовремено и аутоматски достављају Фискалном савету на увид. Настављена је досадашња добра сарадња са Управом за трезор, која од 2023. године редовно доставља проширени скуп података који су значајни за израду анализа Фискалног савета (нпр. подаци о извршењу буџета јединица локалне самоуправе).

У току 2024. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2024. години настављена је одлична сарадња са овом институцијом, у оквиру које је Фискални савет редовно добијао податке о броју запослених у јавном сектору по свим облицима ангажовања на месечном нивоу.
- *Републичким заводом за статистику* – Фискални савет се у свом раду у великој мери ослања на податке РЗС-а, а иначе добра сарадња са овим државним органом је у 2024. додатно унапређена. За потребе модела за микроекономске симулације, РЗС нам редовно доставља детаљне податке из Анкете о приходима и условима живота (СИЛК) и Анкете о потрошњи домаћинстава. Поред тога, у 2024. години одржано је више састанака са представницима РЗС-а, на којима се дискутовало о ефектима велике ревизије статистике националних рачуна, затим о подацима у области заштите животне средине које прикупља РЗС и др. Такође, Фискални савет је препознат као значајан корисник података званичне статистике, због чега су у 2024. иницирани разговори о нашем учешћу у пројекту РЗС-а „Систем за подршку доношења одлука на националном нивоу“, који има за циљ боље

сагледавање потреба корисника за подацима, као и унапређење у области размене података и других облика институционалне сарадње.

Представници Фискалног савета су учествовали на неколико домаћих конференција у 2024. години, као и у раду посебних радних група Владе. Наиме, представници Фискалног савета присуствовали су састанцима Стручне групе за сузбијање сиве економије, који су били посвећени праћењу реализације Програма за сузбијање сиве економије 2022-2025. године и разматрању додатних мера за побољшање у овој области.

Фискални савет је традиционално учествовао на Копаоник бизнис форуму, на којем је бивши Председник, проф. др. Павле Петровић, одржао запажено излагање под називом: "Може ли Србија да избегне замку средње развијености?" у оквиру панел дискусије на тему актуелних макроекономских изазова с којима се суочава Србија, као и изгледа за будући привредни раст.

Представници Фискалног савета учествовали су на научно-стручном скупу „Економија: привредни развој Србије и његове детерминанте“, који је организовала Српска академија наука и уметности у децембру 2024. године. Том приликом презентовани су резултати два истраживања која су спроведена у 2024. години, на тему детерминанти и будућих изгледа привредног раста Србије, односно детерминанти неједнакости дохотка у Србији у односу на земље Европске уније. Представници Фискалног савета узели су учешће на конференцији „18th Biennial Conference of EACES at the University of Belgrade – Faculty of Economics and Business“ (септембар 2024. година), на којој су презентовали резултате анализе извора доходне неједнакости у Европи у периоду 2017-2019. година. Такође, на годишњој конференцији Научног друштва економиста Србије, која је одржана у децембру 2024. године, презентовани су резултати истраживања на тему текуће фискалне реформе у Црној Гори и могућих поука за Србију. Представници Фискалног савета присуствовали су и другим конференцијама које су покривале теме од значаја за рад Фискалног савета: „Зелена трансформација и декарбонизација индустрије“ у организацији амбасаде Немачке, „Зелена енергетска транзиција у Србији“ у организацији Удружења корпоративних директора Србије и др.

5. 2. Међународна сарадња

Фискални савет је још од оснивања успоставио одличну сарадњу са међународним организацијама и институцијама (Међународни монетарни фонд, Светска банка, Европска комисија, Делегација Европске уније, ЕБРД, ЕИБ и др.) и свим другим међународним актерима који с посебном пажњом прате макроекономска и фискална кретања у Србији (нпр. агенције за процену кредитног рејтинга, стране амбасаде). У наставку следи кратак преглед активности у области међународне сарадње током 2024. године.

Чланови и представници Фискалног савета су се током 2024. године у више наврата састали с представницима Међународног монетарног фонда. У складу са уобичајеном праксом, организована су два стастанка током њихових редовних посета због ревизије текућег аранжмана за координацију економских политика (енг. Policy Coordination Instrument) између Србије и ММФ-а. Основне теме састанака с представницима ове међународне финансијске институције по правилу су анализа текућих макроекономских и фискалних кретања и пројекције, структурне реформе, фискална правила и ризици, као и мере за унапређење

система за управљање јавним финансијама. Представници ММФ-а су у 2024. години били посебно заинтересовани за налазе и резултате истраживања Фискалног савета о политици јавних инвестиција у Србији, тако да су на састанцима размењена мишљења о могућим унапређењима система за управљање јавним инвестицијама у Србији. Поред ових састанака, Фискални савет је био у редовној комуникацији са представницима сталне канцеларије ММФ-а у Републици Србији, при чему је организован и низ састанака на којима су размењивана мишљења о актуелним макро-фискалним кретањима и напретку у спровођењу структурних реформи.

Чланови и представници Фискалног савета традиционално су се састали с представницима Европске комисије и Делегације ЕУ у Србији у оквиру њихове мисије намењеној евалуацији Програма економских реформи Србије за период 2024-2026. година. У фокусу је била дискусија о макроекономским кретањима и реалистичности средњорочног фискалног оквира који је Влада представила у Ревидираној Фискалној стратегији за 2024. годину с пројекцијама за 2025. и 2026. годину. Посебна пажња посвећена је фискалним ризицима, као и напретку у реализацији реформи у енергетском сектору, пореској администрацији и др.

Од осталих састанака издвајамо консултације са релевантним агенцијама за процену кредитног рејтинга земље – Standard and Poor's Moody's и Fitch. У 2024. години представници Фискалног савета састајали су се и са: ЕБРД-ијем, Светском банком, ОЕЦД-ом, као и са амбасадама Немачке и Норвешке.

Запослени Фискалног савета су и у 2024. години користили могућност бесплатног стручног усавршавања на Joint Vienna Institute, похађајући курсеве у организацији ММФ-овог института за изградњу стручних капацитета. Представници Фискалног савета су похађали напредни курс о статистици јавних финансија (Government Finance Statistics), односно курс о макроекономским импликацијама климатских промена.

5.3. Сарадња са медијима и приказ активности Фискалног савета у медијима

Фискални савет је у 2024. години наставио да развија добре односе са заинтересованим медијима, којима је редовно достављао своје оцене и мишљења у електронској форми, оглашавао се званичним саопштењима о актуелним темама, а настављена је и пракса добре директне комуникације о пословима из своје надлежности с представницима свих заинтересованих медија.

Председник и чланови Фискалног савета, као и њихови сарадници, одазивали су се редовно позивима медија за учешће у телевизијским емисијама, давање интервјуа и изјава о актуелним догађајима из делокруга рада ове институције.

6. Јавност рада Фискалног савета

Сходно члану 92з Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон, 92/23 и 94/24), јавност рада је остварена тако што су извештаји,

анализе, оцене и мишљења Фискалног савета из 2024. године, објављени на интернет страници Фискалног савета, као и кроз саопштења за јавност.

На интернет страници Фискалног савета налазе се и сви релевантни документи које се односе на рад Фискалног савета, као и Информатор о раду.

Јавност рада се обезбеђује и подношењем извештаја Народној скупштини Републике Србије - Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

Број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011
У Београду, 25. март 2025. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА



Проф. др Благоје Пауновић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2024. ГОДИНУ

Функције, задаци и овлашћења Фискалног савета дефинисани су Законом о буџетском систему, кровним прописом који уређује управљање јавним финансијама у Републици Србији. Фискални савет је током 2024. године, сходно својим надлежностима, редовно оцењивао законе и друге акте који утичу на фискалну политику и јавне финансије.

Фискални савет је Народној скупштини, Влади Србије и ресорним министарствима у складу с прописаним роковима доставио: Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, Оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2025. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2023. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове уже фискалне акте, током 2024. бавили смо се и другим важним економским темама, при чему су јавним инвестицијама и механизмима флексибилности у управљању јавним инвестицијама посвећени посебни извештаји.

У наставку текста следи кратак осврт на најважније ставове, анализе и оцене које је Фискални савет објавио током 2024. године.⁸

1. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2025. годину са пројекцијама за 2026. и 2027. годину

Средњорочни фискални план приказан у нацрту Фискалне стратегије за период 2025-2027. године предвиђао је извесна погоршања основних фискалних показатеља у односу на претходне планове Владе. Премда предвиђени раст дефицита опште државе не би требало да угрози макроекономску и фискалну стабилност, Фискални савет је оценио да је у условима високих каматних стопа требало тежити нешто рестриктивнијој фискалној политици и последично мањем задуживању земље.

Основна замерка на Нацрт овог документа била је суспензија примене општих фискалних правила до 2029. године, будући да ово пролонгирање може да наруши кредибилитет вођења економске политике. Фискални савет је истакао да фискална правила представљају окосницу уређења јавних финансија, дефинишући кључне параметре фискалне политике. Изменама и допунама Закона о буџетском систему крајем 2022. године ревидирана су фискална правила, а њихова пуна примена била је планирана за 2025. годину. Одустајање од овог плана и одлагање примене за четири године представља наглу промену основних постулата фискалне политике, што не би смело да се дешава, јер умањује кредибилитет прокламованих економских политика и стратешких докумената Владе.

У нацрту Фискалне стратегије постављени квантитативни циљеви фискалне политике представљају одређено погоршање у односу на раније стратешке планове. Док се претходним фискалним оквиром предвиђали средњорочни дефицити у складу са општим фискалним правилима, односно до 1,5% БДП-а, сада се планира да у периоду 2025-2027. просечан дефицит буде

⁸ С обзиром на то је Републички завод за статистику у октобру 2024. године објавио нову процену БДП-а Србије, сви фискални агрегати (дефицит, јавни дуг, пензије и др.) у овом извештају изражени су у односу на ревидирани БДП.

на нивоу од око 2% БДП-а. Већи фискални дефицит за собом повлачи и већи јавни дуг у поређењу са ранијим пројекцијама. Фискални савет је оценио да предложене политике не би требало да угрозе фискалну и макроекономску стабилност Србије, али је скренуо пажњу на то да су каматне стопе тренутно на релативно високом нивоу и да додатно задуживање доприноси расту будућих трошкова буџета за плаћање камата.

Кључни разлог осетног повећања фискалног дефицита у средњем року је додатна експанзија јавних инвестиција. Нацртом стратегије планирано је да у средњем року издвајања за јавне инвестиције износе око 6,3 милијарде евра годишње (око 6,8% БДП-а), што је значајно повећање у односу на претходне планове. Основни узрок овог повећања је програм „Скок у будућност“ који би у периоду 2024-2027. године требало да чини око 70% вредности свих планираних јавних инвестиција. Фискални савет је истакао да би у коначној верзији овог документа требало повећати транспарентност инвестиционих планова у погледу информација о очекиваним ефектима и оправданости највећих инвестиционих пројеката. Додатно, скренута је пажња да би инвестициона политика државе више требало да се ослања на законом предвиђене процедуре, које би омогућиле остваривање најповољнијих друштвених ефеката.

Имајући у виду праксу да реализација јавних инвестиција у Србији у појединим сегментима није довољно ефикасна, а уочавају се и одређена кашњења, није искључено да се не реализују ни средњорочни планови у пуном обиму. Поред тога, Фискални савет је проценио да би у средњем року могао да се створи и додатни фискални простор по основу нешто више наплате јавних прихода од јунских процена, и сугерисао да се евентуални додатни фискални простор искористи за смањивање фискалног дефицита и новог задуживања.

Иако је у нацрту Стратегије направљен одређени помак у аналитичком аспекту, Фискални савет је указао да и даље није посвећено довољно пажње потребним структурним реформама. Конкретно, нису на адекватан начин адресирани неки од структурних проблема јавних финансија као што су неуређен систем зарада и запослености у јавном сектору, неререформисана социјална политика, енергетска питања, проблеми Пореске управе, просвете, здравства и друго.

2. Оцена Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину

Фискални савет је 20. септембра објавио оцену Предлога ребаланса буџета Републике за 2024. годину, у којој је као најважнију карактеристику издвојио заокрет у вођењу фискалне политике. Ребалансом је планирано повећање републичког дефицита са првобитно буџетираних 2% БДП-а на 2,7% БДП-а, што је представљало суштинску промену у односу на дотадашњи тренд уравнотежења буџета, тј. постепеног смањења фискалног дефицита од 2021. године.

У својој анализи, Фискални савет је указао да би у актуелним економским околностима за Србију била прихватљивија нешто рестриктивнија фискална политика. Главни аргумент је био да је привредни раст Србије већ тада био солидан (близу 4%) и није захтевао додатне фискалне стимулансе, посебно имајући у виду бржи раст домаће тражње од БДП-а и релативно високу инфлацију. Савет је сматрао да је постојао простор за даље смањивање фискалног дефицита, с обзиром на веће од планираних јавне приходе у првих осам месеци 2024. године. Ипак, Влада се определила за повећање буџетских

расхода и дефицита. Фискални савет је истакао да најављено погоршање фискалних кретања неће угрозити макроекономску стабилност земље, али и да постоји потреба за опрезом, нарочито због релативно високих каматних стопа по којима се држава тренутно задужује.

Анализа структуре прихода и расхода показала је да је пројектовано повећање дефицита углавном резултат раста дискреционих расхода, што омогућава релативно лакше враћање буџета у равнотежу у будућности. Као позитивну карактеристику ребаланса, Фискални савет је истакао то што је Влада овај пут избегла неселективно дељење новца великим групама становника.

На крају, указујемо на то да је стварни буџетски дефицит у 2024. години износио 2,2% БДП-а, што је било ниже од ребалансом предвиђених 2,7% БДП-а. Овај исход није био изненађење, будући да је Фискални савет у својој оцени ребаланса указао на конзервативност у пројекцији прихода и резерве на страни расхода које би могле довести до „уштеда“, прогнозирајући дефицит од око 2,3% БДП-а.

3. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2024. са пројекцијама за 2025. и 2026. годину

Ревидирана Фискална стратегија за период 2025-2026. године предвидела је додатно повећање планираног дефицита у средњем року на 3% БДП-а. Генерално, ова Стратегија донела је значајне промене средњорочног фискалног оквира у односу на Нацрт, са приметним повећањем пројекција јавних прихода, али још већим растом јавних расхода, што резултира повећањем планираног дефицита. Важно је напоменути да су у ревидираној Стратегији знатно измењени сви фискални агрегати који се мере у односу на БДП (јавни дуг, фискални дефицит, издаци за пензије и плате у јавном сектору и слично) услед значајне ревизије БДП-а коју је спровео Републички завод за статистику. У суштинском смислу, примећено је побољшање извештавања о јавним инвестицијама, али је неопходно значајно унапредити цео систем управљања јавним инвестицијама у наредном периоду.

Средњорочне фискалне пројекције у ревидираној Стратегији претрпеле су значајне измене у односу на њен Нацрт. Јавни приходи у периоду 2025-2027. у просеку су повећани за око 1,5% БДП-а годишње, док су јавни расходи већи за око 2,4% БДП-а, што је довело до повећања просечног фискалног дефицита са 2,2% на 3% БДП-а. Фискални савет је идентификовао неколико кључних фактора који су допринели овим променама, укључујући вишу наплату прихода у 2024. години, ажуриране процене макроекономских трендова и укључивање једнократних прихода од продаје 5G лиценци у 2025. години. Са друге стране, значајно повећање јавних расхода је резултат више законске индексације пензија, повећања јавних инвестиција и раста других текућих расхода попут субвенција, робе и услуга и плата у јавном сектору.

Фискални савет је оценио да је изнети трогодишњи фискални план коректно сачињен, односно да одговара полазним претпоставкама о макроекономским трендовима и најављеним политикама. Детаљнија анализа није указала на значајне могућности за премашивање планираних јавних прихода нити на изражене ризике прекорачења планираних јавних расхода, осим у случају увођења нових издашних политика. Међутим, Савет је поновио да Фискална стратегија обично не представља обавезујући документ за вођење

јавних политика у средњем року, што у пракси доводи до накнадног увођења нових фискалних мера које нарушавају њен кредибилитет и уопште предвидљивост економске политике.

Фискални савет сматра да значајно повећање фискалног дефицита током периода 2025-2027. није било неопходно, а истакао је и то да је добрим делом условљено повећањем текуће буџетске потрошње. Иако се повећање издвајања за пензије и јавне инвестиције може објаснити објективним разлозима (виша индексација пензија и уговорена набавка нове војне опреме), Савет сматра да преостали раст текућих расхода није био пожељан ни неопходан, делом и због тога што нису дата детаљна образложења која би га оправдала. Овим растом пропуштена је прилика да се јавни дуг раније спусти испод 45% БДП-а и избегне одлагање фискалних правила о дефициту за 2029. годину. Ипак, планирано повећање дефицита не би требало да угрози макроекономску стабилност земље, будући да се и даље очекује благо смањење јавног дуга у односу на БДП.

Значајно побољшање ревидиране Фискалне стратегије представља табеларни преглед великих инвестиционих пројеката из републичког буџета, што је била једна од препорука Фискалног савета. Средњорочни фискални план је допуњен одељком који обухвата 56 републичких капиталних пројеката вредности преко 20 милиона евра (изузев улагања у одбрану и безбедност), са информацијама о процењеној вредности, до сада уложеним средствима и планираним издвајањима за период 2024-2027. Овако је направљен помак у транспарентности извештавања о јавним инвестицијама, али остаје простор за даља побољшања.

Фискални савет је сугерисао да је у наредном периоду потребно радити на унапређењу процеса планирања, извештавања и праћења реализације јавних инвестиција. Систем дугорочног планирања јавних инвестиција није довољно развијен, што Влади оставља велики дискрециони простор. Посебно је истакнуто да још увек није усвојен седмогодишњи Инвестициони план предвиђен Законом о планском систему из 2018. године. Поред тога, приказ инвестиционих пројеката у Ревидираној стратегији није потпун.

У погледу структурних реформи, ревидирана Фискална стратегија доноси ограничена унапређења. Најављено је покретање кампање запошљавања у Пореској управи од јануара 2025. године, што је неопходно за даље унапређење пореске администрације. Планирана ревизија цена приступа дистрибутивном систему између ЕПС-а и ЕДС-а, као и цена надокнаде губитака електричне енергије, требало би да допринесе праведнијим односима између ових компанија. Позитивна је и најављена ревизија плана приоритетних инвестиција у енергетици за 2025. годину. Међутим, у погледу других важних структурних реформи попут система зарада и запошљавања у јавном сектору, социјалне заштите, здравства и просвете, нема значајних помака.

4. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2025. годину

Фискални савет је 22. новембра израдио оцену Предлога закона о буџету Републике за 2025. годину. Након што је Влада ребалансом за 2024. годину направила први корак ка експанзивнијој фискалној политици, предложени буџет за 2025. годину представља други корак у истом смеру, предвиђајући повећање републичког дефицита на 3% БДП-а (око 2,7 милијарди евра). Пројектовано повећање јавног дуга у апсолутном износу приближно одговара фискалном

дефициту, док се у погледу односа јавног дуга и БДП-а очекује благо смањење на 47,5% БДП-а, због релативно високог раста номиналног БДП-а.

У свом извештају, Фискални савет је указао на одређена техничка унапређења буџета, посебно напредак у интеграцији индиректних корисника буџета (основних школа и универзитета) у систем извршења, као и на увођење тзв. зеленог буџета који приказује пројекте са позитивним утицајем на животну средину. Савет је такође истакао добру праксу објективног пројектовања јавних прихода и расхода.

Са друге стране, Фискални савет је указао да главни изазови фискалне политике у Србији остају нерешени, првенствено због релативно високог дефицита од 3% БДП-а и процикличног карактера фискалне политике у условима још увек релативно високе инфлације (4,5% у октобру, са базном инфлацијом од 5,5%) и привредног раста близу потенцијалног нивоа. Савет је такође упозорио на значајно погоршање спољне неравнотеже Србије у 2024. години, са текућим дефицитом платног биланса од преко 6% БДП-а, делом подстакнуто фискалном експанзијом.

Анализа Фискалног савета је показала да иза планираног повећања фискалног дефицита у 2025. години највећим делом стоји раст текућих расхода Републике. У поређењу са ребалансом за 2024. годину, планира се раст јавних прихода од 173 милијарде динара, а расхода од 224 милијарде динара. Након искључивања методолошких промена, планирани раст буџетских прихода у 2025. години износи 7,3%, што је у складу са прогнозираним растом номиналног БДП-а од 7,5%. Раст јавних инвестиција планиран је на 7,5%, док планирани раст текућих расхода (очишћен од методолошких промена) износи 9,2% и представља главни разлог повећања дефицита.

До повећања текућих расхода буџета долази углавном услед законских и уговорних обавеза, попут расхода за камате који бележе раст од 19%, расхода за пензије услед законске индексације од 10,9% и расхода за запослене са планираним повећањем од 10,4%. Фискални савет сматра да је ова повећања било тешко избећи, али да је вероватно постојао простор за њихово делимично компензовање рационализацијом других буџетских позиција.

Гледајући унапред, Фискални савет је упозорио да се могу очекивати све већи притисци на повећање фискалног дефицита и да Влада треба да се одупре овим тенденцијама. Буџет за 2025. годину у великој мери представља наставак трендова из 2024. године, са прихватањем неизбежних повећања расхода и задржавањем високих издвајања за инвестиције, без значајнијег смањења осталих трошкова. Ово је резултирало повећањем дефицита и одлагањем примене фискалних правила. Фискални савет је закључио да не би било добро да се ова инерција настави и у наредним годинама, посебно имајући у виду да ће се исцрпети једнократни приходи из 2025. године, те да Влада треба пажљиво да анализира фискалне трендове и ризике у средњем року како би припремила неопходне мере и реформе, јер је планирани дефицит од 3% БДП-а већ релативно висок за Србију.

5. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину

Предлог Закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2023. годину пружа детаљне информације о извршењу прихода и расхода Републике у протеклој години, што представља његову основну вредност. Међутим, Фискални савет је и ове године указао на одређене недостатке који се односе на недовољну транспарентност у приказивању извршења буџета, употребу текуће буџетске резерве и квалитет извештаја о учинку.

Образложење одступања остварених расхода од планираних није адекватно приказано у завршном рачуну. План расхода са којим се пореди извршење није релевантан, а образложења за значајна одступања често недостају или су незадовољавајућа. Наиме, расходи се пореде са тзв. текућом апропријацијом, која укључује измене настале ребалансом, коришћење текуће резерве и других механизма који се уредно могу користити за промену апропријација без скупштинског одобрења, што је чини непоузданом планском величином за поређење. Самим тим, образложења одступања расхода приказана у односу на њу немају велику употребну вредност. У појединим случајевима, чак и велики ресори попут Министарства финансија, Пореске управе и Министарства просвете готово уопште не пружају објашњења одступања. Због тога многа одступања расхода од буџета или ребаланса остају необјашњена, као што је случај са значајним прекорачењем трошкова за саобраћајницу Рума–Шабач–Лозница или знатно мањим извршењем расхода за београдски метро у односу на план. Ни нето буџетске позајмице, укључујући велике издатке за енергетска предузећа, нису адекватно образложене.

Извештавање о текућој буџетској резерви у завршном рачуну треба унапредити и учинити транспарентнијим. Иако је позитивно што је резерва у 2023. години остала у законским оквирима, завршни рачун не даје јасан одговор о тачном износу њене употребе. Приказан је списак трансакција, али не и укупна сума употребљене резерве, нити је јасно разграничено које трансакције улазе у обрачун резерве. Такође, извештавање о поверљивој употреби резерве је нејасно. Стога је могуће утврдити теоријски максимум резерве, али не и њену тачну вредност само на основу завршног рачуна.

Поред проблематичног начина приказивања употребе текуће резерве, 2023. година је добар пример још једног проблема у вези са текућом резервом о којој је Фискални савет писао у свом извештају посвећеном текућој буџетској резерви – да се овај инструмент користи за финансирање важних и великих политика без сагласности Парламента, супротно његовој идејној намени. Тако је 40% целокупне резерве у 2023. искоришћено пред крај године за једнократна давања пензионерима и ђацима средњих школа.

Извештај о учинку и даље не испуњава своју сврху, да се кроз мерење индикатора перформанси буџетских корисника унапреди буџетски процес и функционисање различитих делова државе. Образложења спровођења програма углавном недостају, често нема циљева и индикатора за праћење учинка, а за многе програме са утврђеним циљевима недостају вредности индикатора за 2023. годину или се одступања од циљаних вредности не образлажу.

6. Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења

Фискални савет је у јуну 2024. године објавио извештај посвећен анализи политике јавних инвестиција у Србији, имајући у виду њихов снажан раст у претходном периоду и чињеницу да су постале једна од основних полуга економске политике Владе. У претходне три године (2021-2023) издвајања за ове намене су била неувобичајено висока, премашујући 7% бруто домаћег производа (БДП) што је сврстало Србију међу лидере у Централној и Источној Европи (ЦИЕ), и сада су већ трећи највећи издатак државног буџета (после пензија и плата). Мотивација за израду овог извештаја произашла је из потребе да се грађанима пружи објективан увид у економску и друштвену оправданост ових улагања, њихову цену и начин одабира пројеката и извођача, као и да се Влади понуде конкретне препоруке за унапређење ове области.

Један од кључних проблема идентификованих у извештају је несистематичан раст јавних инвестиција, праћен прекомерним ослањањем на нестандартне процедуре приликом њиховог уговарања и реализације. Од 2018. године, а посебно у периоду од 2021. до 2023. године, Влада Србије је у великој мери прибегавала заобилажењу стандардних законских прописа у области јавних набавки, експропријације и планирања, користећи билатералне споразуме и посебне законе (*lex specialis*). Иако је овај приступ у почетку допринео убрзању радова и повећању нивоа инвестиција, Фискални савет је упозорио да он значајно одступа од међународних стандарда и отвара питања транспарентности и одговорности.

Други значајан проблем је неодговарајућа секторска структура капиталног буџета. Произвољан одабир пројеката довео је до тога да се значајна средства концентришу у одређеним секторима, попут изградње ауто-путева и сектора безбедности, док су други, кључни за дугорочни развој, попут заштите животне средине и образовања, остали с недовољним улагањима. Чак и у оквиру сектора са високим инвестицијама, постоје области које су запостављене, као што је локална путна мрежа. Поред тога, евидентирана су значајна улагања у пројекте чија је економска и друштвена оправданост упитна.

Фискални савет је такође указао на растућу неефикасност инвестирања кроз нестандартне процедуре. Мањак контроле и конкуренције у процесу јавних набавки може довести до неоправданог повећања трошкова пројеката. Анализа показује да су код пројеката реализованих по овим процедурама забележена значајна пробијања планираних цена, што сугерише да дуготрајно ослањање на постојећи модел управљања јавним инвестицијама може бити повезано са повећањем укупних трошкова. Анализа услова под којима се држава задужује да би финансирала велике инфраструктурне пројекте је показала да су ови кредити у просеку били повољнији од тржишних услова, али и да су кредити добијени од међународних финансијских институција у просеку били повољнији од билатералних аранжмана.

Коначно, извештај констатује да заобилажење стандардних процедура постепено умањује позитивне економске ефекте јавних инвестиција. Лош избор пројеката и прекомерно ангажовање страних извођача ограничавају позитиван утицај на домаћу економију и друштвено благостање.

На основу ове анализе, Фискални савет је упутио неколико кључних препорука Влади. Прво, констатовано је да су позитивни ефекти постојећег

модела спровођења јавних инвестиција вероватно исцрпљени и да овакав модел није дугорочно одржив. Због тога је неопходан контролисани повратак на уређен систем управљања јавним пројектима, са нагласком на побољшању институционалних и процедуралних механизма и повећању транспарентности. Такође је неопходно преиспитати секторску структуру капиталног буџета како би се боље ускладила са потребама земље, посебно у областима заштите животне средине и образовања. Коначно, препоручено је увођење редовног и транспарентног извештавања о реализацији инвестиционих пројеката, у складу са међународним стандардима, ради обезбеђивања веће одговорности и спречавања пробијања рокова и цена.

7. Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења

У овом тематском извештају из јула 2024. године, Фискални савет је анализирао механизме флексибилности у извршењу буџета у Србији, са посебним фокусом на употребу текуће буџетске резерве и процедуре усвајања ребаланса буџета. Извештај је указао на неколико кључних проблема који се тичу ових аспеката управљања јавним финансијама.

Један од главних проблема јесте да се текућа буџетска резерва користи за финансирање потпуно нових економских политика, што је у супротности са њеном основном наменом, а то је финансирање трошкова државе које је објективно тешко предвидети. Такође, констатовано је да се резерва редовно користи за превазилажење недостатака у планирању буџета за одређене кориснике, попут локалних самоуправа, уместо да се унапреди иницијални процес буџетирања. Поред тога, употреба буџетске резерве није довољно транспарентно приказана, а значајан део средстава се користи за финансирање поверљивих расхода чија намена остаје непозната. У периоду од 2018. до 2023. године, преко текуће буџетске резерве је преусмерено 2,7 милијарди евра, при чему је забележено да је резерва коришћена готово до максимума дозвољеног законом, а у појединим годинама је тај лимит по свему судећи и премашен (у 2020. и 2022. години).

Фискални савет је посебно истакао да је од 2018. до 2023. године преко 400 милиона евра из буџетске резерве исплаћено за непланиране политике, укључујући једнократна давања становништву, нове мере популационе политике, нестратешке субвенције пољопривреди и изградњу станова за припаднике снага безбедности. Ова пракса заобилази парламентарну дебату и гласање, што је предвиђено за увођење нових политика кроз редован буџет. Такође, коришћење резерве за ове намене повећава ризик од неефикасног спровођења мера које нису довољно промишљене.

Поред финансирања нових политика, текућа буџетска резерва се редовно користи и за допуну средстава појединим буџетским корисницима, као што су локалне самоуправе, верске организације и спортски савези, што указује на системске слабости у планирању њиховог финансирања. Критеријуми за доделу средстава локалним самоуправама нису јасни, што доводи до значајних разлика у износима које добијају општине са сличним бројем становника.

Фискални савет је препоручио да се употреба буџетске резерве ограничи на 3% буџетских прихода у кратком року, а у средњем року додатно смањи на 2%. Такође је неопходно прецизирати на које приходе се односи законски лимит и

побољшати дефинисање и ограничење намене коришћења резерве, у складу са међународном праксом која забрањује коришћење резерве за финансирање нових политика или пребацивање средстава између различитих области јавне политике. Поред тога, потребно је унапредити извештавање о употреби резерве кроз завршни рачун и увођење нових периодичних извештаја.

Други кључни проблем анализиран у извештају јесте пракса да се ребаланс буџета готово по правилу усваја по хитној процедури, што ограничава улогу Парламента и јавности у буџетском процесу. У периоду од 2019. до 2023. године усвојено је седам ребаланса, који су доносили значајне промене у односу на иницијални буџет. Међутим, сви ребаланси осим једног су усвојени по хитној процедури, са значајно скраћеним роковима за анализу и расправу. Фискални савет сматра да је са овом праксом нужно прекинути, јер је ребаланс документ исте важности као и редован буџет и требало би да подлеже једнаким процедурама усвајања.

Број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011
У Београду, 25. март 2025. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Проф. др Благоје Пауновић

