



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ
БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2025. ГОДИНУ**

21. август 2026. године

ГЛАВНИ НАЛАЗИ

Завршни рачун за 2025. пружа детаљан преглед извршења буџета, али и даље не даје довољно информација о суштинским променама које су се током године догодиле у односу на план који је усвојила Народна скупштина. Његова вредност је у томе што на једном месту обједињује податке који раније нису били доступни у овом обиму: извршење прихода и расхода из свих извора, прецизну евиденцију реализације појединачних програма и пројеката. У том погледу, Завршни рачун представља важан извор података за детаљнију анализу остварења буџета.

Извршење буџета у 2025. години – подсетник

Уместо планираног дефицита од 314 млрд динара (3% прогнозираног БДП-а), 2025. година завршена је с дефицитом од 269 млрд динара (2,6% оствареног БДП-а). Мањи дефицит од планираног пре свега је последица подизвршења расхода за 88 млрд динара, док су истовремено и приходи били за 43 млрд динара мањи од плана.

	Буџет 2025	Завршни рачун 2025	Разлика
Приходи	2.346,2	2.302,9	-43,3
Расходи	2.660,2	2.571,9	-88,3
Дефицит	-314	-269	45

Међутим, велики број рачуноводствених података није праћен одговарајућим економским објашњењима. Завршни рачун би, поред приказа коначног извршења, требало да одговори на основно питање: због чега се реализација прихода и расхода значајно разликовала од плана које је претходно одобрила Народна скупштина? Овај недостатак Фискални савет истиче већ годинама, али ни у Завршном рачуну за 2025. није направљен суштински напредак. Потреба за квалитетним објашњењима била је овога пута посебно изражена, јер у 2025. није усвојен ребаланс буџета. Другим речима, између усвајања Закона о буџету и Завршног рачуна није било званичне ревизије фискалног оквира која би прошла скупштинску процедуру и јавности објаснила значајније промене.

Недовољна образложења видљива су на приходној страни буџета али и у одређеним сегментима пореске политике. Приходи Републике били су преко 40 млрд динара мањи од плана, при чему је наплата ПДВ-а – појединачно најважнијег извора прихода – подбацила за око 58 млрд динара (5,5%), без објашњења узрока овако великог одступања. Недовољно су разјашњене и значајне промене код непореских прихода иако је Влада у време израде Завршног рачуна располагала одређеним информацијама из других извора: прилив од 5Г лиценци остварен је у приближно половини планираног износа, док су остали ванредни непорески приходи достигли 20 млрд динара, наспрам планираних 11 млрд. Из угла пореске политике, упадљив пример недовољно разјашњене мере представљају пореске олакшице за новозапослене: за њихову надокнаду ПИО фонду исплаћено је око 9 млрд динара, иако је буџетом било планирано свега 0,8 млрд. Иако се ова трансакција формално књижи као расходни трансфер ПИО фонду, суштински је реч о трошку пореске мере, па би овако велико одступање морало да буде посебно образложено.

Ипак, израженији проблем мањка информација среће се на расходима. Укупни расходи у 2025. били су за 88 млрд динара мањи од плана, али овај агрегат прикрива бројне и велике промене у структури потрошње. Око 33 млрд динара подизвршења односи се на

ниже расходе за камате, услед конзервативног планирања, док су на подизвршење утицала и кашњења у реализацији програма у систему образовања услед друштвено-политичких потреса. Међутим, преостала одступања великим делом одражавају промене у конкретним политикама и пројектима које Завршни рачун недовољно објашњава. А управо ту, проблем из аналитичког угла, је то што Влада користи текућу апропријацију као репер за образлагање одступања, а не буџет који је одобрила Народна скупштина. Како се текућа апропријација мења током године, укључујући прерасподеле које не пролазе скупштинску процедуру, она представља својеврсну „покретну мету“ која прикрива стварне размере одступања од плана.

То није само формални недостатак, јер оставља неразјашњеним велике промене у конкретним јавним политикама и пројектима. Примера је много, али ћемо пажњу скренути на неколико илустративних. За потребе ЕХРО током године уведен је потпуно нови, буџетом непредвиђени програм (пројектовање и изградња у зонама Б и Е), на коме је реализовано око 22 млрд динара. На Моравском коридору, деоница Појате–Прељина, извршено је око 41 млрд динара наспрам првобитно планираних 30 млрд. Овако велике промене захтевају јасно објашњење шта се током године променило и зашто је било потребно више средстава него што је Скупштина одобрила. Једнако су важна образложења великих подизвршења, нарочито код јавних инвестиција. На пример, за реконструкцију пруге Ниш-Димитровград реализовано је 6,3 млрд од планираних 13 млрд динара, за програм модернизације инфраструктуре основних школа свега 1,6 млрд од планираних 5,2 млрд итд. Мање извршење инвестиција не представља нужно буџетску уштеду, већ може указивати на кашњење пројекта, проблеме у припреми или нереално планирање – а Завршни рачун би требало да омогући да се ови узроци разликују.

Проблем нетранспарентности није ограничен само на капиталне пројекте већ га срећемо на текућим политикама. Расходи за социјалну заштиту поново су премашили буџетски план, настављајући вишегодишњу праксу систематског потцењивања ове релативно предвидиве категорије расхода. То додатно показује да значајна одступања нису ограничена на сложене капиталне пројекте, већ да постоје и на ставкама код којих би квалитет буџетског планирања морао да буде знатно бољи. Слично, одливи из буџета по основу издатака за набавку финансијске имовине (нето буџетске позајмице) премашили су годишњи план за готово 6 млрд динара. Завршни рачун констатује да су ови расходи извршени у износу 29,3 млрд динара, тј. 25% преко плана, али се наводи се да је веће извршење последица промене текуће апропријације, што није право образложење. Ову категорију расхода додатно компликује чињеница да се они једним делом књиже на рачуну прихода и расхода („изнад црте”), а делом на рачуну финансирања („испод црте”), а није јасно који део расхода припада којој групи. На расходима „изнад црте”, по свој прилици, највећа категорија због које је дошло до пребацивања плана јесте већа исплата по основу кредитне подршке предузећима у поступку приватизације, са раздела Министарства привреде.

Значајне промене унутар расхода спровођене су у великој мери механизмима који не подразумевају непосредно одобрење Народне скупштине – кроз текућу буџетску резерву извршено је скоро 93 млрд динара. Завршни рачун буџета Републике показује да је у 2025. години преко текуће буџетске резерве извршено 92,6 млрд динара, односно 3,95% прихода и примања планираних буџетом. Од укупне суме, 4,8 млрд динара подељено је из износа који је иницијално буџетиран на позицији текуће буџетске резерве, док је остатак од готово 88 млрд динара резултат прерасподељених расхода планираних у буџету - средства са одређених категорија расхода пренета су у резерву, а потом су из резерве

искоришћена за финансирање других расходних ставки. Закон о буџетском систему прописује границу од 4% годишњих прихода и примања планираних буџетом као максималну, тако да је формално лимит у овој години испоштован. Међутим, ради се о јаким великим средствима које се расподељују мимо било какве парламентарне контроле током године и препорука Фискалног савета била је да се максимални дозвољени износ резерве умањи.¹ Ово је важно тим пре што су остварени приходи у 2025. години први пут после дужег времена нижи него што је то планирано буџетом, а резерва се обрачунавала као 4% у односу на веће, планиране приходе.

Завршни рачун још увек не извештава директно о годишњем износу текуће буџетске резерве, мада је начин извештавања ове године донекле унапређен. Наиме, завршни рачун не исказује јединствен број о укупном износу средстава искоришћених преко текуће буџетске резерве, већ даје табеларни преглед појединачних трансакција, које је онда потребно сабирати. Међутим, проблем у таквом извештавању ранијих година јесте што није увек било приказано које трансакције се укључују, а које искључују из обрачуна до максималних 4% (Закон прописује случајеве када се искључују), као ни да ли је по датом решењу о употреби буџетске резерве извршен унос у резерву, распоређивање из ње или оба (код поверљивих решења). Другим речима, ово је значило да није било могуће једнозначно обрачунати текућу буџетску резерву за дату годину. Овај завршни рачун уводи унапређење на том пољу - сада је назначено које трансакције утичу на обрачун резерве, као и да ли је у питању унос или расподела из резерве (чак и за поверљива решења), што омогућава да се реконструише укупан обим коришћене резерве. Фискални савет и даље препоручује да Завршни рачун експлицитно и у форми једног збирног броја извести о томе колико је укупно средстава распоређено из текуће буџетске резерве у датој години, будући да ни садашњи начин извештавања не пружа ту информацију директно, а она је кључна за контролу извршења буџета и поштовања Закона.

Фискални савет зато понавља своју кључну препоруку: Завршни рачун треба да прерасте из претежно рачуноводственог прегледа у стварни инструмент *ex post* контроле извршења буџета. За то није потребно проширивати већ веома обиман документ, већ повећати његову аналитичку вредност – идентификовати материјално значајна одступања од буџета који је одобрила Народна скупштина и за свако дати конкретно економско и програмско образложење. Тиме би Народна скупштина и јавност добиле одговор не само на питање колико је наплаћено и потрошено, што Завршни рачун већ добро приказује, већ и на важније питање зашто је буџет извршен другачије него што је било планирано.

¹ Видети извештај Фискалног савета: *Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења*, јул 2024. године.