



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 001386282 2026 20103
003 000 051 011
Датум: 26.3.2026. године
Немањина 17
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 26.03.2026

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
01	02-1365	26	

М

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 2025. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Проф. др Благоје Пауновић

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 први пут 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 2025. 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 2025. године израдио шест извештаја, од чега: две оцене на предложене законе о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2026-2028. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему, Фискални

савет је у 2025. години радио на значајним тематским истраживањима, од којих је посебно издвојена свеобухватна анализа климатско-енергетске транзиције Србије и јавних финансија, објављена као засебан истраживачки извештај. За потребе припреме модела демографског старења у Републици Србији Фискални савет је приредио и демографску студију под називом „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је нешто детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

Средином 2025. године Фискални савет се бавио средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основ за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2026-2028. Анализиран је нови средњорочни план Владе, његове макроекономске импликације, као и утицај планираног правца фискалне политике на одрживост јавних финансија Србије. Посебна пажња посвећена је питању примене општих фискалних правила о дозвољеној величини дефицита, чији је почетак примене поново одложен — овога пута за 2029. годину — иако је иницијалним планом био предвиђен за 2025. годину (в. Одељак 1 у Додатку).

У октобру 2025. године Фискални савет је, као посебан истраживачки подухват, објавио свеобухватни извештај насловљен „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВМ бити окидач промена?“ У овом извештају детаљно су анализирани ефекти примене европског механизма за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВМ) на српски извоз и јавне финансије, опције за стратешки одговор Србије у електроенергетском сектору, могућности и параметри за увођење домаћег пореза на угљеник, као и стање и перспективе емисија гасова с ефектом стаклене баште у Србији. Фискални савет је овим извештајем настојао да пружи свеобухватан увид у тему која ће у наредним годинама имати све значајнији утицај на конкурентност домаће привреде, фискалну позицију државе и дугорочну енергетску безбедност Србије (в. Одељак 5 у Додатку).

У новембру 2025. године Фискални савет је објавио мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за период 2026-2028. године. У фокусу овог извештаја биле су промене у односу на нацрт овог стратешког документа Владе — пре свега корекције макроекономских пројекција, затим планирана путања фискалног дефицита у средњем року, структура и динамика јавних расхода, као и питање кредибилности најављених структурних реформи. Фискални савет је поново нагласио нужност унапређења система управљања јавним инвестицијама и потребу да Инвестициони план из Закона о планском систему коначно буде усвојен (в. Одељак 2 у Додатку).

Крајем новембра 2025. године Фискални савет је објавио оцену Предлога закона о буџету Републике Србије за 2026. годину. Овом приликом детаљно су анализирани буџетски приходи и расходи, планирани фискални дефицит, утицај на кретање јавног дуга, као и шире економске импликације предвиђене фискалне политике у 2026. години. Фискални савет је такође идентификовао кључне фискалне ризике у 2026. години, са посебним нагласком на третман егзогених шокова (нпр. санкције према НИС-у) и потенцијалног утицаја спољних шокова на макроекономске и фискалне пројекције (в. Одељак 3 у Додатку).

Фискални савет је анализирао и Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину. Овај документ пружио је важне информације

о фискалној политици у 2024. години и потврдио кључне оцене које је Фискални савет изнео у претходним анализама. Међутим, Фискални савет је и овом приликом указао на неколико области у којима је потребно унапредити квалитет извештавања, посебно у делу образлагања одступања расхода у односу на план и извештавања о коришћењу текуће буџетске резерве (в. Одељак 4 у Додатку).

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2025. години:

- 1) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, из јуна 2025. године;
- 2) Извештај „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВМ бити окидач промена?“, из октобра 2025. године;
- 3) Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, из новембра 2025. године;
- 4) Оцена Предлога закона о буџету за 2026. годину, из новембра 2025. године;
- 5) Анализа Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину, из новембра 2025. године;
- 6) Студија „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“, из марта 2025. године

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2025. години

- 1) Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручним службама Фискалног савета број: 003570472 2024 20103 003 000 113 012 од 6. фебруара 2025. године;
- 2) Одлука о коришћењу сопственог аутомобила у службене сврхе у Фискалном савету број: 000517222 2025 20103 003 000 020 264 од 19. фебруара 2025. године;
- 3) Извештај о раду Фискалног савета за 2024. годину број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011 од 25. марта 2025. године;
- 4) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 003497129 2025 20103 003 000 020 264 од 21. августа 2025. године;
- 5) Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке и набавке на које се закон не примењује у Фискалном савету број: 003191120 2025 20103 003 000 000 001 од 17. децембра 2025. године;
- 6) Стратегију управљања ризицима у Фискалном савету за период 2026-2028 број: 003420608 2025 20103 003 000 020 264 од 25. децембра 2025. 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, на крају 2025. године систематизовано је 10 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 2025. 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, који нису у радном односу у Фискалном савету.

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 2025. години ангажовали смо:

- једно лице по основу уговора о делу ради израде студије о пројекцији становништа Србије;
- једно лице по основу уговора о допунском раду у периоду од 1.8.2025. до 30.9.2025. године;
- 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 2025. годину

14		ФИСКАЛНИ САВЕТ	68.605.000
		Извори финансирања за раздео 14	
	01	Општи приходи и примања буџета	68.605.000
2305		Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	68.605.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	68.605.000
	0001	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

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2026. годину

14			ФИСКАЛНИ САВЕТ	68.041.000
			Извори финансирања за раздео 14	
		01	Општи приходи и примања буџета	68.041.000
2305			Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	68.041.000
	110		Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	68.041.000
		0001	Стручна анализа фискалне политике	68.041.000
		411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.152.000
		412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.629.000
		414	Социјална давања запосленима	436.000
		415	Накнаде трошкова за запослене	506.000
		416	Награде запосленима и остали посебни расходи	200.000
		421	Стални трошкови	1.724.000
		422	Трошкови путовања	1.000.000
		423	Услуге по уговору	20.375.000
		424	Специјализоване услуге	153.000
		425	Текуће поправке и одржавање	30.000
		426	Материјал	374.000
		483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
		512	Машине и опрема	460.000
		515	Нематеријална имовина	1.000

Извршење буџета од 1.1.2025. до 31.12.2025. године

Економска класификација	Одобрено Законом о буџету за 2025. годину	Финансијски план након уштеда	Извршено на дан 31.12.2025.	Проценат извршења
411 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.789.000	37.189.000	36.870.000	99,14
412 – Социјални доприноси на терет послодавца	5.726.000	5.596.000	5.586.000	99,82

413 - Накнаде у натури	30.000	30.000	21.000	70
414 - Социјална давања запосленима	435.000	392.000	0,00	0
415 - Накнаде трошкова за запослене	506.000	506.000	483.000	95,45
416 - Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	1.000	0,00	0
421 - Стални трошкови	1.823.000	1.472.000	1.213.000	82,40
422 - Трошкови путовања	900.000	900.000	648.000	72
423 - Услуге по уговору	20.027.000	20.188.000	19.982.000	98,98
424 - Специјализоване услуге	10.000	1.000	0,00	0
425 - Текуће поправке и одржавање	45.000	1.000	0,00	0
426 - Материјал	641.000	116.000	74.000	63,79
483 - Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000	1.000	0,00	0
512 - Машине и опрема	521.000	790.000	775.000	98,10
515 - Нематеријална имовина	50.000	1.000	0,00	0
УКУПНО	68.505.000	67.184.000	65.652.000	97,72

5. Сарадња

5.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2025. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. У складу са својим законским обавезама, Фискални савет је благовремено достављао све извештаје Народној скупштини, док је члановима Одбора, према устаљеној пракси, представљао своја мишљења, оцене и анализе пре њиховог званичног објављивања.

Сарадња са представницима Владе Републике Србије била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. С обзиром на надлежности, Фискални савет је у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2025. остала на сличном нивоу као у 2024. години. Као кључни искорак у 2025. години издваја се заједничка иницијатива Министарства финансија, Фискалног савета и ММФ-а на изради првог модела демографског старења за Републику Србију, који је од огромног значаја за праћење дугорочне одрживости домаћег пензијског система и читавих

јавних финансија. У овом процесу, Фискални савет је у сарадњи са експертима израдио студију „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“. Посебно наглашавамо сарадњу са Управом за трезор, која је, поред редовног достављања података, ефикасно одговорила на низ специфичних захтева неопходних за дубље фискалне анализе.

У току 2025. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *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 2025. додатно продубљена и унапређена. РЗС је редовно обезбеђивао податке из Анкете о приходима и условима живота (SILC) и Анкете о потрошњи домаћинстава за потребе микроекономских симулација, као и специфичне сетове података о инвестицијама у основна средства и секторским емисијама гасова са ефектом стаклене баште. Такође, сарадња са овом институцијом је формализована у фебруару 2025. године, потписивањем споразума о сарадњи између Републичког завода за статистику и Фискалног савету, који има за циљ унапређење сарадње у области обезбеђивања и размене података, извештавања и размене знања, са циљем побољшања производње статистичких података, као и доношења одлука заснованих на правовременим и поузданим индикаторима.
- *Ресорним институцијама за енергетску политику и климатске промене* – За потребе израде тематског извештаја „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВАМ бити окидач промена?“, остварена је интензивна координација са министарствима надлежним за рударство, енергетику и заштиту животне средине, Агенцијом за заштиту животне средине, Агенцијом за енергетику, Привредном комором Србије и предузећем „Електромержа Србије“.
- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2025. 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, што је од великог значаја анализе из делокруга рада.
- *Агенцијом за привредне регистре (АПР)* – настављена је ефикасна сарадња са овим државним органом, који је Фискалном савету у 2025. години припремио и благовремено доставио обимне финансијске податке о пословању предузећа у сектору прерађивачке индустрије.

Током 2025. године, представници Фискалног савета активно су учествовали на домаћим и регионалним скуповима, од којих издвајамо:

- *Копаоник бизнис форум* – Председник Фискалног савета, проф. др Благоје Пауновић, представио је ставове о текућим макроекономским кретањима и средњорочним фискалним изазовима Србије.
- *Годишња конференција Научног друштва економиста Србије (НДЕС)*: У децембру 2025. су презентовани резултати истраживања о четврт века реформе пореза на доходак грађана, уз предлоге за системска унапређења.
- *Регионалне конференције о СВАМ-у*: Тим Савета учествовао је на јунској конференцији посвећеној Механизму за прекогранично усклађивање цене угљеника, док су на скупу Core Days 2025 представљени закључци о утицају

СВАМ-а на привреду Србије и изазовима увођења домаћег пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште.

- *Зелена транзиција*: Представници Савета учествовали су у више панел дискусија, укључујући догађај „Путеви зелене транзиције у Србији: изазови и инспирације“ у сарадњи са чешком организацијом АМО и Министарством спољних послова Чешке Републике.

5. 2. Међународна сарадња

Од свог оснивања, Фискални савет одржава континуиран и професионалан дијалог са водећим међународним финансијским институцијама, организацијама и дипломатским представништвима која прате макроекономска и фискална кретања у Републици Србији. Током 2025. године, ова сарадња је додатно продубљена кроз серију консултација, техничких састанака и заједничких иницијатива.

Сарадња са ММФ-ом током 2025. године реализована је примарно кроз мисије поводом ревизија текућег аранжмана Инструмент за координацију политика (Policy Coordination Instrument – PCI). Поред редовних анализа макро-фискалних пројекција, структурних реформи и фискалних правила, фокус овогодишњих разговора био је на: налазима истраживања Фискалног савета о климатско-енергетској транзицији; реформи система управљања јавним инвестицијама; унапређењу система плата и запослености у државном сектору; развоју методологије за буџетско извештавање о пореским расходима. Уз званичне мисије, Фискални савет је одржавао редовну комуникацију са сталном канцеларијом ММФ-а у Београду, размењујући мишљења о текућим економским изазовима и динамици спровођења структурних реформи.

У оквиру евалуације Програма економских реформи Србије (ERP) за период 2025–2027. године, представници Савета су са Европском комисијом и Делегацијом ЕУ дискутовали о реалистичности средњорочног фискалног оквира из Ревидиране фискалне стратегије. Посебан акценат стављен је на фискалне ризике и реформе у енергетском сектору и пореској администрацији. Значајан сегмент сарадње у 2025. години остварен је са Генералним директоратом за опорезивање и царинску унију (DG TAXUD) поводом имплементације Механизма за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВАМ). На позив Делегације ЕУ, Фискални савет је у децембру 2025. организовао специјализовану презентацију извештаја „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВАМ бити окидач промена?“ за представнике амбасада држава чланица ЕУ.

Фискални савет је пружио стручни допринос процесу оцене кредитног рејтинга Србије кроз редовне консултације са водећим светским агенцијама: Standard & Poor's, Moody's и Fitch.

Такође, остварена је динамична дипломатска активност кроз састанке са представницима Светске банке и амбасада Немачке, Француске, Сједињених Америчких Држава, Норвешке, Данске, Швајцарске и Аустралије. Теме разговора обухватале су широк спектар економских питања, од макроекономске стабилности до специфичних секторских политика.

У септембру и октобру 2025. године представници Фискалног савета су учествовали и дали конструктиван допринос у серији радионица под називом „Обука о јавним финансијама у интересу деце“, у којој су учествовали

представници домаћих релевантних институција (Народна скупштина, Државна ревизорска институција, представници локалних самоуправа и други), а организоване су под покровитељством УНИЦЕФ-а и партнерских организација.

У циљу континуираног професионалног развоја, запослени у Стручној служби Фискалног савета наставили су са обукама у оквиру Joint Vienna Institute (JVI). Користећи програме ММФ-овог института за изградњу капацитета, представник Савета успешно је завршио специјализовани курс на тему зелене и дигиталне транзиције (Green and Digital Transition), што директно доприноси унапређењу аналитичких способности Савета.

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

Фискални савет је у 2025. 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. У 2025. години организована је једна конференција за јавност на којој су презентовани резултати и закључци студије „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВМ бити окидач промена?“.

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 2025. 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: 001386282 2026 20103 003 000 051 011
У Београду, 26. март 2026. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Проф. др Благоје Пауновић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2025. 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 2025. 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 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2026. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2024. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове основне фискалне акте, током 2025. бавили смо се и другим важним економским темама, при чему је економским и фискалним импликацијама и препорукама за климатско-енергетску транзицију Србије посвећено посебно истраживање и студија.

У наставку текста следи кратак осврт на најважније ставове, анализе и оцене које је Фискални савет објавио током 2025. године.

1. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину

Средњорочни фискални оквир у Нацрту Фискалне стратегије за период од 2026. до 2028. године предвиђао је задржавање раније дефинисаног правца економске политике, уз пројектовани буџетски дефицит од 3% БДП-а у текућој и наредне две године, након чега се очекивало његово благо смањење на 2,5% БДП-а у 2028. години. Основна оцена Фискалног савета била је да су овако постављени квантитативни циљеви подржани реалистичним пројекцијама јавних прихода и расхода, те као такви не доводе у питање одрживост јавних финансија и ширу макроекономску стабилност. С тим у вези, очекује се наставак постепеног опадања учешћа јавног дуга, који би са 47,5% на крају 2024. године, преко 46,8% на крају 2025. године, требало да се спусти на 46,2% БДП-а на крају 2028. године. Фискални савет је оценио да пројектована структура јавних прихода кредибилно одражава актуелна кретања, правилно препознајући успоравање наплате ПДВ-а и истовремени снажнији прилив од пореза на доходак и доприноса услед повољних трендова на тржишту рада.

Иако су фискални планови технички оствариви, Савет је оценио да је одабрани ниво дефицита економски мање пожељан од доследног поштовања општих фискалних правила, чија је примена одложена до 2029. године како би се отворио законски простор за експанзивнију потрошњу. Нижи дефицит пружио би адекватнију заштиту од појачаних глобалних ризика и очувао би институционални кредибилитет фискалне политике. Додатни ризик представља пракса увођења непланираних мера током године. Иако су трошкови нових политика у 2025. години успешно апсорбовани унутар постојећих буџетских лимита прерасподелом и уштедама на другим позицијама, наставак оваквог *ad hoc* управљања може представљати ризик за контролу јавних расхода у средњем року, иако постоји могућност да се такве корекције и даље финансирају

перерасподелом постојећих буџетских средстава. Ово се посебно односи на масу зарада у јавном сектору, чије задржавање у оквирима од 10% БДП-а може постати изазов без дубинске и свеобухватне реформе неуређеног система плата и запошљавања, која је поново изостала.

Капитални расходи су поново планирани на изузетно високом нивоу од око 7% БДП-а годишње, што је знатно изнад просека земаља Централне и Источне Европе, а примарно су вођени реализацијом пројекта ЕКСПО 2027, ширег програма „Скок у будућност“ и одређених одбрамбених набавки. Иако висок ниво улагања начелно одговара инфраструктурним потребама земље, главна структурна слабост лежи у начину њиховог спровођења. Највећи пројекти реализују се мимо стандардних процедура, кроз посебне законе и међудржавне споразуме, чиме се заобилазе редовна правила јавних набавки, просторног планирања и селекције приоритета. Ова нестандартна пракса носи озбиљне ризике од неконтролисаног раста трошкова и неадекватне структуре улагања. Најава увођења јединственог система за управљање свим јавним инвестицијама до краја 2027. године јесте позитиван помак, али његова одложена примена значи да ће актуелни, финансијски најиздашнији инвестициони циклус бити спроведен пре успостављања неопходних контролних механизма.

Фискални савет је оценио да је највећи недостатак средњорочног оквира одсуство конкретних одговора на нагомилане структурне проблеме. Реформа државних енергетских предузећа, иако декларативно препозната као приоритет, и даље не нуди јасне рокове нити амбициозне циљеве, док су фискалне импликације предстојеће енергетске транзиције и примене европског механизма за усклађивање цене угљеника (СВАМ) — чија постепена примена почиње од 2026. и директно погађа српски извоз, пре свега електричне енергије — потпуно занемарене. Истовремено, кључне секторске политике попут пољопривреде и социјалне заштите сведене су на пукe агрегатне бројке које имплицирају релативно смањење финансирања, без икаквог стратешког утемељења које би адресирало структурне проблеме, иако постоји могућност да Влада накнадно ревидира ове пројекције навише. Потребно је и законски сузити простор за неконтролисано коришћење текуће буџетске резерве, јасним дефинисањем њене намене и смањењем превисоког лимита од 4% прихода.

На крају, недавне крупне ревизије кључних макроекономских података, пре свега извоза и БДП-а, озбиљно доводе у питање стабилност и поузданост претходних макроекономских и фискалних пројекција. Овако велике промене из корена мењају слику о макроекономским неравнотежама и потребно их је избећи у будућности, што захтева хитно системско јачање Републичког завода за статистику. Број запослених у РЗС-у далеко је испод европских стандарда, а кадровско и институционално јачање ове установе кључни је предуслов за обезбеђивање поузданих и правовремених података, који су неопходни за вођење одговорне и ефикасне фискалне политике.

2. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2026. са пројекцијама за 2027. и 2028. годину

Ревидирана Фискална стратегија за период 2026–2028. године донела је реалистичне корекције макроекономских претпоставки наниже у кратком року у односу на Нацрт, снижавајући прогнозе привредног раста за 2025. на 2,3% и за 2026. на 3%, док су средњорочне пројекције остале умерено оптимистичне. Упркос овим макроекономским променама, основни фискални агрегати задржани су у оквирима из прве верзије документа, уз планирани дефицит опште државе од 3% БДП-а до 2027. године и његово благо обарање на 2,5% у 2028. години. Оваква путања дефицита, подржана одлуком да се део текућих обавеза финансира из постојећих државних депозита уместо новим задуживањем, поставља јавни дуг на повољнију, опадајућу путању у односу на раније процене, спуштајући га на 45% БДП-а на крају 2025. и даље на 44,1% до краја посматраног периода. Фискални савет је оценио да документ испуњава основни задатак очувања макроекономске стабилности и да су пројекције прихода и расхода генерално кредибилне и технички коректно изведене, одакле следи да дефинисани фискални циљеви начелно не угрожавају макроекономску стабилност.

Међутим, техничка остваривост средњорочног плана не значи нужно да су све уграђене фискалне промене економски оправдане или пожељне. Фискални савет је посебно нагласио да јавни дуг сада испуњава услов из (суспендованог) фискалног правила — пао је испод законске границе од 45% БДП-а — чиме даље одлагање реактивације правила постаје утолико мање оправдано. Уз то, Савет је оценио да је процењени структурни дефицит вероватно благо потцењен, будући да класификовање дела континуираних капиталних улагања, попут пројеката за ЕКСПО 2027 и набавке војне опреме, као једнократних расхода вероватно доводи до благог потцењивања структурног дефицита, чиме се ствара привид повољније дугорочне фискалне позиције.

Планирано постепено смањење јавних расхода са 43,9% БДП-а у 2025. на 42,5% у 2028. години представља главни механизам фискалног прилагођавања, вођен постепеним смањењем јавних инвестиција са 7,1% БДП-а у 2025. на 6,1% у 2028. години, уз истек једнократних непореских прихода. Ипак, оцењено је да пракса *ad hoc* одлучивања и дискреционог управљања наставља да умањује предвидљивост јавних финансија. Пример оваквог приступа јесте потпуно уклањање претходно најављених мера за повећање транспарентности текуће буџетске резерве из ревидиране Фискалне стратегије — иако их је Фискални савет позитивно оценио у јунском мишљењу и очекивао њихово даље прецизирање — што представља озбиљан корак уназад. Слично томе, поред задржавање масе зарада у јавном сектору у планираним оквирима потребне су и свеобухватне реформе фрагментисаног система плата, које се и даље заобилазе у корист парцијалних и секторских повишица.

Јавне инвестиције би до 2028. године требало да се смање на 6,1% БДП-а, што у пракси вероватно захтева одлагање нових пројеката или успоравање припремних активности. Иако објављивање листе највећих капиталних пројеката у Стратегији представља позитиван помак у извештавању, овај приказ остаје

суштински непотпун јер обухвата махом пројекте који су већ у току, док изоставља велика улагања чији се почетак тек планира. Кључну структурну слабост управљања инвестиционим циклусом представља висок и необјашњен раст трошкова већ уговорених пројеката. У периоду између објављивања Нацрта и ревидиране Стратегије, процењена вредност активних инфраструктурних пројеката скочила је за готово 850 милиона евра у свега неколико месеци — илустративан је пример саобраћајнице Рума–Шабац–Лозница, чија је вредност порасла за скоро 90% у односу на иницијално уговорени износ, кроз девет анекса чији садржај није јавно доступан. Фискални савет је упозорио да то додатно наглашава ризике вишегодишњег заобилажења стандардних процедура јавних набавки.

На крају, Фискални савет је истакао да је кредибилитет целокупног средњорочног оквира условљен управљањем озбиљним фискалним ризицима у енергетском сектору, за које Стратегија није понудила конкретне одговоре. Иако документ препознаје непосредне претње попут санкција НИС-у, неизвесности у снабдевању гасом и финансијских обавеза које доноси европски механизам СВМ, потпуно изостаје квантификација њихових фискалних импликација. Илустративно је да је Влада у октобру 2025. покренула јавну расправу о два нова пореска закона везана за СВМ, а да им фискалне импликације нису процењене ни у ревидираној Стратегији — иако ступају на снагу 2026. године. У другим виталним областима структурне реформе су такође у застоју; модернизација Пореске управе сведена је на дигитализацију уз занемаривање акутног кадровског дефицита, док сектори попут пољопривреде, здравства, образовања и социјалне заштите остају без стратешких интервенција које би ускладили буџетска издвајања са стварним друштвено-економским потребама.

3. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2026. годину

Фискални савет је оценио да предложени буџет за 2026. годину представља наставак досадашње фискалне политике, задржавајући планирани дефицит на релативно високом нивоу од 3% БДП-а. Иако овакав мањак номинално доноси умерену фискалну експанзију у односу на извршење из 2025. године (2,4% БДП-а), он се у тренутним макроекономским околностима може оценити као одржив. Кључни разлог за то је очекивање да ће привредни раст бити нешто бржи од раста новог задуживања, те ће се учешће јавног дуга у БДП-у благо смањити на 44,5% до краја 2026. године. Фискални савет је посебно нагласио да предложени буџет *de facto* задовољава и тренутно суспендована општа фискална правила, будући да је јавни дуг пао испод законске границе од 45% БДП-а — чиме одлагање реактивације правила до 2029. постаје утолико мање оправдано. Премда овакав курс фискалне политике, на горњој граници суспендованог фискалног правила, тренутно не угрожава макроекономску стабилност, Савет је препоручио разматрање раније активације општих правила у циљу јачања дугорочног кредибилитета фискалне политике.

Када је реч о квалитету буџетског процеса, Фискални савет је истакао одређена институционална и методолошка унапређења. Значајан позитиван искорак представља очекивано укључивање установа високог образовања у систем редовног буџетског извештавања од 2026. године, чиме ће се додатно

повећати обухват и транспарентност јавних финансија. Такође, наставља се са праксом зеленог буџетирања кроз означавање еколошки повољних пројеката, мада је овај механизам и даље у почетној фази примене и захтева даља унапређења. Упоредо са овим позитивним помацима, Фискални савет је истакао да буџет испољава и хроничне слабости, пре свега недовољну транспарентност. Образложење расходног дела буџета ни изблиза није довољно информативно, а посебно је пропуштено да се приложе процењена извршења расхода за 2025. годину — без чега је отежано реалистично поређење са планираним износима за 2026. годину.

Задржавање дефицита на нивоу од 3% БДП-а превасходно је резултат снажног раста мандаторних текућих расхода, који у потпуности апсорбују пројектовани раст прихода. Укупни јавни приходи су кредибилно планирани и предвиђа се њихов умерени раст од 4,2% у односу на очекивано извршење у 2025. години, што је ниже од очекиваног раста БДП-а услед оправданог искључивања ванредних непореских уплата, пре свега добити Народне банке Србије. Како би се у оквиру ових прихода и циљаног дефицита компензовао снажан притисак на страни текуће потрошње, Влада је први пут након више година прибегла успоравању и смањењу јавних инвестиција, које ће са очекиваних 7,1% бити спуштене на 6,7% БДП-а. Савет је као изазов за финансирање истакао и снажну концентрацију отплате дуга у другој половини 2026. године, када у размаку од свега четири месеца доспевају два зајма Фонду за развој Абу Дабија у укупном износу од 2 милијарде долара.

Планирани ниво буџетског мањка не произилази из нових развојних политика, већ готово у целости из експанзије текуће потрошње, превасходно пензија и плата у јавном сектору. Законом прописана индексација пензија за 12,2% и линеарно повећање плата од 5,1%, уз пренете ефекте ванредних секторских повећања из 2025. године, увећавају издатке за ове намене за преко 100 милијарди динара у односу на претходни буџетски план. Иако су ова повећања формално усклађена са посебним фискалним правилима, она подсећају и на структурне слабости јавних финансија због одлагања неопходне системске реформе плата и запошљавања у државном сектору. Инерција у планирању расхода видљива је и у другим сегментима — илустративан пример је ЈП Ресавица, чије дугогодишње неодрживо пословање Влада наставља да субвенционише, а издвајања за ту намену у буџету за 2025. чак су и повећана. Истовремено, поједини текући расходи, попут камата, буџетирају се претерано конзервативно чиме се стварају извесне резерве, док се ставке попут социјалне заштите и субвенција у пољопривреди редовно потцењују.

Кључни изазови у наредном периоду биће одупирање додатним притисцима на раст расхода и контрола нагомиланих фискалних ризика. Србија се суочава са озбиљним неизвесностима у енергетском сектору, укључујући питања снабдевања гасом, санкција према НИС-у и трошкова предстојеће енергетске транзиције, за које буџет не нуди адекватна средства нити конкретне одговоре. Илустративна су и необразложена поскупљења великих инфраструктурних пројеката — попут Фрушкогорског коридора и пута Рума–Шабац–Лозница — као и смањење субвенција за ЈП „Путеви Србије“ без образложења шта ће бити са акумулираним доцњама тог предузећа. Од пресудне

је важности да извршна власт напусти досадашњу праксу нетранспарентног коришћења текуће буџетске резерве за финансирање *ad hoc* политика — при чему се у Србији годинама користи готово читав законски максимум резерве од 4% буџетских прихода, а у одређеним годинама (2020. и 2022.) ова граница је чак и прекорачена — те да се доследно придржава усвојеног буџетског оквира.

4. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину

Завршни рачун буџета за 2024. годину задржава своју основну вредност као кључни документ који пружа најдетаљније податке о наплати појединачних јавних прихода и о извршењу расхода по програмима и програмским активностима, укључујући сопствене приходе индиректних буџетских корисника. Иако омогућава добар и детаљнији *ex post* увид у токове извршења буџета, Фискални савет је указао да овај документ и даље карактеришу хроничне слабости које озбиљно ограничавају његову аналитичку и контролну функцију. Највећи недостаци огледају се у нетранспарентном приказу одступања у односу на иницијалне планове, недовољно јасном извештавању о употреби текуће буџетске резерве и формалном приступу праћењу учинка буџетских програма.

Према оцени Савета, један од главних структурних проблема завршног рачуна јесте методологија поређења реализованих расхода са планом. Уместо да се извршење мери у односу на оригинални Закон о буџету или његов ребаланс — документе који су прошли парламентарну процедуру — као референтни оквир користи се текућа апропријација. Будући да се ова категорија континуирано мења током године дискреционим одлукама извршне власти, такво поређење ствара привид да је извршење у складу са планом и прикрива стварне размере промена. Укупно извршење расхода у 2024. премашило је оригинални буџетски план за 172 млрд динара (скоро 1,5 млрд евра) — прекорачење које је пет пута веће него у 2023. години, а упркос томе остало је без адекватног образложења. Тако се, на пример, капитални расходи за саобраћајницу Рума–Шабац–Лозница приказују као потпуно усклађени са планом, иако је за њих исплаћено преко двоструко више средстава (32,8 млрд динара) у односу на првобитно одобрени буџет од 14,7 млрд динара. Слично томе, без суштинског образложења остала су и огромна прекорачења код издвајања за субвенције у пољопривреди и социјалну заштиту. Важно је нагласити да ова промена не би изискивала никакве техничке модификације — иницијална апропријација већ постоји као посебна колона у електронској евиденцији Управе за трезор и доступна је Министарству финансија током читаве године, па постоји и формално-правни основ да Влада одмах пређе на сврсисходније извештавање.

Иако је текућа буџетска резерва током 2024. године коришћена у оквиру законског лимита од 4% прихода (укупно нешто преко 700 млн евра, односно 3,8% прихода ребаланса), извештавање о њеној употреби остаје недовољно транспарентно. Из самог документа готово је немогуће поуздано утврдити укупан обим искоришћених средстава због великог броја поверљивих решења, преко којих је распоређен значајан износ средстава. Позитивно је то што је завршни рачун за 2024. издвојио листу решења која не улазе у законски лимит од 4% — пракса примењена и 2020. коју би требало учинити редовном — али то само по

себи није довољно за поуздан обрачун укупног искоришћеног износа. Потребу за реформом овог механизма истакао је и ММФ, а Влада је унапређење транспарентности резерве сама најавила у Фискалној стратегији из јуна 2025. — да би потом те најаве изоставила из ревидиране Стратегије усвојене у новембру исте године. Поред тога, наставља се лоша пракса да се овај инструмент, предвиђен првенствено за хитне и непредвиђене ситуације, користи за финансирање системских мера које нису прошле редовно планирање. Најупечатљивији пример је исплата средстава за накнадно увећане родитељске додатке, чиме се крупне одлуке из области популационе политике спроводе мимо пуне скупштинске контроле и транспарентне буџетске процедуре.

Завршни рачун такође открива важне налазе о задуживању и сервисирању јавног дуга. Влада се у 2024. задужила више него што је било потребно за финансирање дефицита и доспелог дуга, увећавајући државне депозите за око 600 милиона евра. Номинални јавни дуг је осетно порастао током 2024. за око 2,7 млрд евра, али је захваљујући бржем расту БДП-а релативна задуженост ипак опала — са 48,4% на 46,9% БДП-а. Посебно је индикативно да су за провизије на одобрена, а неповучена средства кредита у 2024. плаћена преко 1,6 млрд динара — износ једнак укупним буџетским издацима за заштиту природе. Ово није само финансијски трошак, него симптом системских слабости у управљању јавним инвестицијама: лошег одабира приоритета, слабе техничке припреме пројеката и кашњења у реализацији. Велики пропуст је и то што завршни рачун и даље не садржи информације о структури плаћања по активираним државним гаранцијама — порески обвезници знају само укупан износ (27,9 млрд динара у 2024), али не и које тачно гарантоване кредите Влада отплаћује нити која предузећа добијају ове субвенције.

Извештавање о учинку буџетских корисника бележи блага техничка унапређења, али је његова употребна вредност и даље маргинална. Око две трећине буџетских корисника не пружа никакво образложење спроведених програма, а велики број њих уопште нема дефинисане циљеве нити приказује остварене вредности индикатора. Чак и када постоје, многи показатељи су дефинисани формалистички, мере се бинарно („да/не“) или имају циљану вредност нула — што онемогућава било какво смислено праћење резултата, ефикасности или квалитета пружених јавних услуга.

Завршни рачун несумњиво представља неопходан алат за сагледавање агрегатних резултата извршења буџета, али његов тренутни формат не пружа довољно информација за суштинску *ex post* контролу буџетске потрошње нити за оцену ефикасности Владе у спровођењу буџетом планираних јавних политика. Све док се не унапреди квалитет образложења значајних одступања од првобитних планова, не осигура пуна транспарентност свих исплата из буџетске резерве, не отклони нетранспарентност у сервисирању активираних гаранција и не успостави функционалан систем праћења учинка, допринос овог документа институционалној одговорности и унапређењу буџетског процеса остаће ограничен.

5. Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВАМ бити окидач промена?

Поред анализа и оцена фискалних докумената које су законска обавеза Фискалног савета, у 2025. години је реализован посебан и обиман истраживачки подухват на тему климатско-енергетске транзиције Србије, због њеног огромног и растућег значаја за дугорочну фискалну позицију и конкурентност српске привреде. Европска унија већ деценијама интензивно спроводи политике за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, и постигла је мерљиве резултате — земље Централне и Источне Европе смањиле су емисије за око 20% у периоду 2010–2023, а Србија за свега 3–4%. Домаћа привреда је изразито енергетски неефикасна, а производња електричне енергије и даље се доминантно ослања на лигнит, услед чега су српске емисије угљеника по јединици економског производа готово двоструко веће од просека земаља Централне и Источне Европе. Притом, климатске промене у Србији нису само будући сценарио — учестале суше, поплаве и екстремни временски догађаји већ сада производе мерљиве економске и фискалне штете. Фискални савет је још у студији о ЕПС-у из 2019. упозоравао на претњу ЕУ такси на угљеник — уместо инвестиција у транзицију, ЕПС је назадовао у пословању, кулминирајући колапсом производње крајем 2021. године. Фискални савет је упозорио да овакво стање више није само еколошки проблем, већ постаје акутни макроекономски и фискални изазов, будући да ЕУ почиње да „извози“ своју климатску политику и наплаћује емисије уграђене у производе који се увозе на њено тржиште.

Механизам за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВАМ) представља нови инструмент ЕУ који ступа на снагу у пуном финансијском обиму од 2026. године, са циљем да се спречи селидба прљаве производње ван граница Уније. Ова такса иницијално обухвата увоз шест емисионо интензивних група производа: електричну енергију, гвожђе и челик, алуминијум, ђубрива, цемент и водоник. За српске извознике, СВВАМ у пракси значи да ће за приступ европском тржишту њихови партнери морати да купују сертификате чија цена одговара цени емисија унутар ЕУ. Док ће се за већину индустријских производа обавезе уводити постепено — уз процењени трошак који ће са 45 милиона евра у 2026. нарасти на 150–200 милиона евра годишње у 2030. години — сектор електричне енергије биће одмах изложен пуној наплати. То представља најозбиљнији удар на домаћи извоз, јер би сваки извезени мегават-сат струје могао бити оптерећен са додатних 60 евра, што би довело у питање конкурентност Електропривреде Србије (ЕПС) на европском тржишту и донело трошак од 200–300 милиона евра годишње. Посебно је проблематично то што се СВВАМ за електричну енергију обрачунава на основу просечних националних емисија у петогодишњем периоду с две године кашњења — чиме ЕУ механизам у потпуности игнорише нове зелене инвестиције наредним годинама и тако парадоксално дестимулише управо оно чему треба да служи.

Шире фискалне импликације енергетске транзиције су колосалне — инвестиционе потребе Србије у овој области до 2030. године процењују се на око 30 млрд евра. Иако је овај амбициозни план дефинисан стратешким документима Владе, остварење је далеко од извесног без озбиљне промене политичких

приоритета и изградње системских капацитета за његову реализацију. Како би се спречило да стотине милиона евра кроз CBAM таксе одлазе у буџет ЕУ, Фискални савет је препоручио да Србија уведе сопствени систем за наплату цене угљеника од 2027. године, јер се европски намет умањује за износ који је већ плаћен у земљи порекла. За српску привреду тренутно је најцелисходније увођење домаћег пореза на угљеник, који се административно знатно лакше уводи у односу на комплексни национални или регионални систем за трговину емисијама (ETS). Уколико би се овај порез уводио постепено — почевши од 4 евра по тони емисија у 2027. години до 40 евра у 2030. — држава би могла да генерише значајне јавне приходе, који би на крају овог периода достигли око 220 милиона евра годишње само од индустријских CBAM сектора.

Да би овакав систем уопште могао да функционише и да би се домаћа привреда заштитила од неправедних намета, истакнуто је да се хитно морају заокружити неопходне институционалне и регулаторне претпоставке. Апсолутни приоритет је потпуна операционализација система за праћење, извештавање и верификацију емисија гасова са ефектом стаклене баште (MRVA). Без функционалног MRVA система — који подразумева прецизно мерење емисија на нивоу сваког постројења и постојање акредитованих верификатора — Србија не може ефикасно да одговори на захтеве ЕУ. Процес операционализације MRVA система, иако у току, није довршен до краја 2025. године, чиме домаћи извозници ризикују обрачун обавеза по неповољним подразумеваним вредностима које прописује Европска комисија, а не по стварним измереним емисијама.

Приходи од угљеничних такси не би требало да се пасивно прелију у општу буџетску потрошњу, већ би требало осмислити механизам за њихово наменско трошење. Фискални савет је разматрао пет могућих модела употребе ових прихода: усмеравање у општу буџетску потрошњу, смањење постојећих пореза, директне трансфере (lump-sum) домаћинствима, умањење комуналних рачуна и подстицање инвестиција у енергетску ефикасност и декарбонизацију привреде. Оптимално решење вероватно је комбинација ових приступа, уз јасно наглашавање заштите социјално угрожених група. Будући да ће увођење цене угљеника неминовно довести до одређеног раста цена електричне енергије и других добара, адекватни социјални механизми биће нужни како би се заштитио животни стандард најугроженијих грађана и осигурала друштвена прихватљивост самих реформи.

Посебан изазов представља положај електроенергетског сектора и ЕПС-а, за који се морају пронаћи стратешка решења кроз хитне преговоре са Европском унијом. Алтернатива плаћању CBAM-а за извоз струје јесте дубља интеграција српског тржишта са европским кроз такозвано спајање тржишта (енг. market coupling), што подразумева обавезу уласка Србије у систем са ценама еквивалентним европском EU ETS-у од 2030. године. Међутим, уколико би се прихватила пуна цена емисија унутар EU ETS-а без значајних уступака, то би за ЕПС значило огроман трошак од око 3 млрд евра годишње, и неминовно довело до драстичног поскупљења струје за домаћинства и привреду и потпуно урушило пословање овог предузећа. Зато је тренутно CBAM такса — која се плаћа само на мањи, извезени део струје — економски мање штетна опција, осим уколико Србија кроз преговоре не издејствује дуг прелазни период и висок удео од 80–

90% бесплатних емисионих дозвола након 2030. године. Важна додатна вредност уласка у EU ETS, уз повољне услове, је приступ Модернизацијском фонду ЕУ — кроз који је до средине 2025. додељено скоро 20 млрд евра земљама Централне и Источне Европе за финансирање декарбонизације и енергетске транзиције, а који Србија као земља ван ЕУ тренутно не може да користи. Фискални савет такође препоручује да Србија размотри заједнички наступ са Босном и Херцеговином и Северном Македонијом, које ће бити суочене са сличним проблемима, јер би координисана регионална иницијатива значајно ојачала преговарачку позицију према ЕУ.

Фискални савет је истакао да енергетска транзиција мора одмах постати апсолутни политички и фискални приоритет државе. Србија мора хитно да уведе домаћи порез на угљеник за индустријске производе, да потпуно операционализује систем за праћење емисија и да отпочне озбиљне преговоре са ЕУ о статусу електроенергетског сектора. Истовремено, неопходно је брзо успостављање системских оперативних и административних капацитета за ефикасну реализацију кључних пројеката у енергетском сектору, јер тренутна пракса кашњења, заобилажења процедура и неадекватне техничке припреме пројеката директно угрожава реализацију неопходних инфраструктурних улагања. Свако даље одлагање ових реформи и наставак досадашње институционалне инертности не само да би трајно нарушили извозну конкурентност Србије, већ би генерисали значајне фискалне трошкове и довели у питање дугорочну енергетску стабилност земље.

Број: 001386282 2026 20103 003 000 051 011
У Београду, 26. март 2026. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА

Проф. др Благоје Пауновић



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ
Број: 001386282 2026 20103
003 000 051 011
Датум: 26.3.2026. године
Немањина 17
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 26.03.2026

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
M	02-1365/26		

OL

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 2025. годину.

С поштовањем,

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Проф. др Благоје Пауновић

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 први пут 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 2025. 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 2025. године израдио шест извештаја, од чега: две оцене на предложене законе о буџету, односно завршног рачуна Републике; два мишљења на нацрт и ревидирану Фискалну стратегију за период 2026-2028. Поред ових извештаја који директно произилазе из законских овлашћења и обавеза Фискалног савета из одредби Закона о буџетском систему, Фискални

савет је у 2025. години радио на значајним тематским истраживањима, од којих је посебно издвојена свеобухватна анализа климатско-енергетске транзиције Србије и јавних финансија, објављена као засебан истраживачки извештај. За потребе припреме модела демографског старења у Републици Србији Фискални савет је приредио и демографску студију под називом „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“. У овом одељку ћемо укратко представити активности из делокруга рада Фискалног савета, док је нешто детаљнији преглед наших анализа, ставова и препорука приказан у посебном Додатку овог извештаја.

Средином 2025. године Фискални савет се бавио средњорочним макроекономским и фискалним анализама и пројекцијама, које су послужиле као основ за давање мишљења на нацрт Фискалне стратегије за период 2026-2028. Анализиран је нови средњорочни план Владе, његове макроекономске импликације, као и утицај планираног правца фискалне политике на одрживост јавних финансија Србије. Посебна пажња посвећена је питању примене општих фискалних правила о дозвољеној величини дефицита, чији је почетак примене поново одложен — овога пута за 2029. годину — иако је иницијалним планом био предвиђен за 2025. годину (в. Одељак 1 у Додатку).

У октобру 2025. године Фискални савет је, као посебан истраживачки подухват, објавио свеобухватни извештај насловљен „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВМ бити окидач промена?" У овом извештају детаљно су анализирани ефекти примене европског механизма за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВМ) на српски извоз и јавне финансије, опције за стратешки одговор Србије у електроенергетском сектору, могућности и параметри за увођење домаћег пореза на угљеник, као и стање и перспективе емисија гасова с ефектом стаклене баште у Србији. Фискални савет је овим извештајем настојао да пружи свеобухватан увид у тему која ће у наредним годинама имати све значајнији утицај на конкурентност домаће привреде, фискалну позицију државе и дугорочну енергетску безбедност Србије (в. Одељак 5 у Додатку).

У новембру 2025. године Фискални савет је објавио мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за период 2026-2028. године. У фокусу овог извештаја биле су промене у односу на нацрт овог стратешког документа Владе — пре свега корекције макроекономских пројекција, затим планирана путања фискалног дефицита у средњем року, структура и динамика јавних расхода, као и питање кредибилности најављених структурних реформи. Фискални савет је поново нагласио нужност унапређења система управљања јавним инвестицијама и потребу да Инвестициони план из Закона о планском систему коначно буде усвојен (в. Одељак 2 у Додатку).

Крајем новембра 2025. године Фискални савет је објавио оцену Предлога закона о буџету Републике Србије за 2026. годину. Овом приликом детаљно су анализирани буџетски приходи и расходи, планирани фискални дефицит, утицај на кретање јавног дуга, као и шире економске импликације предвиђене фискалне политике у 2026. години. Фискални савет је такође идентификовао кључне фискалне ризике у 2026. години, са посебним нагласком на третман егзогених шокова (нпр. санкције према НИС-у) и потенцијалног утицаја спољних шокова на макроекономске и фискалне пројекције (в. Одељак 3 у Додатку).

Фискални савет је анализирао и Предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину. Овај документ пружио је важне информације

о фискалној политици у 2024. години и потврдио кључне оцене које је Фискални савет изнео у претходним анализама. Међутим, Фискални савет је и овом приликом указао на неколико области у којима је потребно унапредити квалитет извештавања, посебно у делу образлагања одступања расхода у односу на план и извештавања о коришћењу текуће буџетске резерве (в. Одељак 4 у Додатку).

2.1. Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови

Оцене, мишљења, анализе и истраживачки радови у 2025. години:

- 1) Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, из јуна 2025. године;
- 2) Извештај „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВМ бити окидач промена?“, из октобра 2025. године;
- 3) Оцена Ревидиране Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, из новембра 2025. године;
- 4) Оцена Предлога закона о буџету за 2026. годину, из новембра 2025. године;
- 5) Анализа Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину, из новембра 2025. године;
- 6) Студија „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“, из марта 2025. године

2.2. Општа акта и редовни извештаји надлежним органима у 2025. години

- 1) Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручним службама Фискалног савета број: 003570472 2024 20103 003 000 113 012 од 6. фебруара 2025. године;
- 2) Одлука о коришћењу сопственог аутомобила у службене сврхе у Фискалном савету број: 000517222 2025 20103 003 000 020 264 од 19. фебруара 2025. године;
- 3) Извештај о раду Фискалног савета за 2024. годину број: 000919303 2025 20103 003 000 051 011 од 25. марта 2025. године;
- 4) Одлука о коришћењу службених мобилних телефона Фискалног савета број: 003497129 2025 20103 003 000 020 264 од 21. августа 2025. године;
- 5) Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке и набавке на које се закон не примењује у Фискалном савету број: 003191120 2025 20103 003 000 000 001 од 17. децембра 2025. године;
- 6) Стратегију управљања ризицима у Фискалном савету за период 2026-2028 број: 003420608 2025 20103 003 000 020 264 од 25. децембра 2025. 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, на крају 2025. године систематизовано је 10 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 2025. 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, који нису у радном односу у Фискалном савету.

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 2025. години ангажовали смо:

- једно лице по основу уговора о делу ради израде студије о пројекцији становништа Србије;
- једно лице по основу уговора о допунском раду у периоду од 1.8.2025. до 30.9.2025. године;
- 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 2025. годину

14			ФИСКАЛНИ САВЕТ	68.605.000
			Извори финансирања за раздео 14	
		01	Општи приходи и примања буџета	68.605.000
	2305		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
	110		Стручна анализа фискалне политике	68.605.000
		0001		
		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

Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2026. годину

14			ФИСКАЛНИ САВЕТ	68.041.000
			Извори финансирања за раздео 14	
		01	Општи приходи и примања буџета	68.041.000
2305			Праћење и предлагање мера за већу фискалну одговорност	68.041.000
	110		Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	68.041.000
		0001	Стручна анализа фискалне политике	68.041.000
		411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.152.000
		412	Социјални доприноси на терет послодавца	5.629.000
		414	Социјална давања запосленима	436.000
		415	Накнаде трошкова за запослене	506.000
		416	Награде запосленима и остали посебни расходи	200.000
		421	Стални трошкови	1.724.000
		422	Трошкови путовања	1.000.000
		423	Услуге по уговору	20.375.000
		424	Специјализоване услуге	153.000
		425	Текуће поправке и одржавање	30.000
		426	Материјал	374.000
		483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000
		512	Машине и опрема	460.000
		515	Нематеријална имовина	1.000

Извршење буџета од 1.1.2025. до 31.12.2025. године

Економска класификација	Одобрено Законом о буџету за 2025. годину	Финансијски план након уштеда	Извршено на дан 31.12.2025.	Проценат извршења
411 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	37.789.000	37.189.000	36.870.000	99,14
412 – Социјални доприноси на терет послодавца	5.726.000	5.596.000	5.586.000	99,82

413 - Накнаде у натури	30.000	30.000	21.000	70
414 - Социјална давања запосленима	435.000	392.000	0,00	0
415 - Накнаде трошкова за запослене	506.000	506.000	483.000	95,45
416 - Награде запосленима и остали посебни расходи	1.000	1.000	0,00	0
421 - Стални трошкови	1.823.000	1.472.000	1.213.000	82,40
422 - Трошкови путовања	900.000	900.000	648.000	72
423 - Услуге по уговору	20.027.000	20.188.000	19.982.000	98,98
424 - Специјализоване услуге	10.000	1.000	0,00	0
425 - Текуће поправке и одржавање	45.000	1.000	0,00	0
426 - Материјал	641.000	116.000	74.000	63,79
483 - Новчане казне и пенали по решењу судова	1.000	1.000	0,00	0
512 - Машине и опрема	521.000	790.000	775.000	98,10
515 - Нематеријална имовина	50.000	1.000	0,00	0
УКУПНО	68.505.000	67.184.000	65.652.000	97,72

5. Сарадња

5.1. Сарадња са државним органима и организацијама

Сарадња Фискалног савета са Народном скупштином била је традиционално добра у 2025. години и одвијала се, као и до сада, кроз рад Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, као надлежног одбора. У складу са својим законским обавезама, Фискални савет је благовремено достављао све извештаје Народној скупштини, док је члановима Одбора, према устаљеној пракси, представљао своја мишљења, оцене и анализе пре њиховог званичног објављивања.

Сарадња са представницима Владе Републике Србије била је углавном добра и кретала се у оквирима већ уобичајене комуникације. С обзиром на надлежности, Фискални савет је у свом раду највише упућен на комуникацију са Министарством финансија, која је током 2025. остала на сличном нивоу као у 2024. години. Као кључни искорак у 2025. години издваја се заједничка иницијатива Министарства финансија, Фискалног савета и ММФ-а на изради првог модела демографског старења за Републику Србију, који је од огромног значаја за праћење дугорочне одрживости домаћег пензијског система и читавих

јавних финансија. У овом процесу, Фискални савет је у сарадњи са експертима израдио студију „Пројекције становништва Србије од 2025. до 2027. године“. Посебно наглашавамо сарадњу са Управом за трезор, која је, поред редовног достављања података, ефикасно одговорила на низ специфичних захтева неопходних за дубље фискалне анализе.

У току 2025. године Фискални савет је блиско сарађивао и са:

- *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 2025. додатно продубљена и унапређена. РЗС је редовно обезбеђивао податке из Анкете о приходима и условима живота (SILC) и Анкете о потрошњи домаћинстава за потребе микроекономских симулација, као и специфичне сетове података о инвестицијама у основна средства и секторским емисијама гасова са ефектом стаклене баште. Такође, сарадња са овом институцијом је формализована у фебруару 2025. године, потписивањем споразума о сарадњи између Републичког завода за статистику и Фискалног савету, који има за циљ унапређење сарадње у области обезбеђивања и размене података, извештавања и размене знања, са циљем побољшања производње статистичких података, као и доношења одлука заснованих на правовременим и поузданим индикаторима.
- *Ресорним институцијама за енергетску политику и климатске промене* – За потребе израде тематског извештаја „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: Хоће ли СВАМ бити окидач промена?“, остварена је интензивна координација са министарствима надлежним за рударство, енергетику и заштиту животне средине, Агенцијом за заштиту животне средине, Агенцијом за енергетику, Привредном комором Србије и предузећем „Електромрежа Србије“.
- *Централним регистром обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО)* – у 2025. 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, што је од великог значаја анализе из делокруга рада.
- *Агенцијом за привредне регистре (АПР)* – настављена је ефикасна сарадња са овим државним органом, који је Фискалном савету у 2025. години припремио и благовремено доставио обимне финансијске податке о пословању предузећа у сектору прерађивачке индустрије.

Током 2025. године, представници Фискалног савета активно су учествовали на домаћим и регионалним скуповима, од којих издвајамо:

- *Копаоник бизнис форум* – Председник Фискалног савета, проф. др Благоје Пауновић, представио је ставове о текућим макроекономским кретањима и средњорочним фискалним изазовима Србије.
- *Годишња конференција Научног друштва економиста Србије (НДЕС)*: У децембру 2025. су презентовани резултати истраживања о четврт века реформе пореза на доходак грађана, уз предлоге за системска унапређења.
- *Регионалне конференције о СВАМ-у*: Тим Савета учествовао је на јунској конференцији посвећеној Механизму за прекогранично усклађивање цене угљеника, док су на скупу Core Days 2025 представљени закључци о утицају

СВАМ-а на привреду Србије и изазовима увођења домаћег пореза на емисије гасова са ефектом стаклене баште.

- *Зелена транзиција*: Представници Савета учествовали су у више панел дискусија, укључујући догађај „Путеви зелене транзиције у Србији: изазови и инспирације“ у сарадњи са чешком организацијом АМО и Министарством спољних послова Чешке Републике.

5. 2. Међународна сарадња

Од свог оснивања, Фискални савет одржава континуиран и професионалан дијалог са водећим међународним финансијским институцијама, организацијама и дипломатским представништвима која прате макроекономска и фискална кретања у Републици Србији. Током 2025. године, ова сарадња је додатно продубљена кроз серију консултација, техничких састанака и заједничких иницијатива.

Сарадња са ММФ-ом током 2025. године реализована је примарно кроз мисије поводом ревизија текућег аранжмана Инструмент за координацију политика (Policy Coordination Instrument – PCI). Поред редовних анализа макроекономских пројекција, структурних реформи и фискалних правила, фокус овогодишњих разговора био је на: налазима истраживања Фискалног савета о климатско-енергетској транзицији; реформи система управљања јавним инвестицијама; унапређењу система плата и запослености у државном сектору; развоју методологије за буџетско извештавање о пореским расходима. Уз званичне мисије, Фискални савет је одржавао редовну комуникацију са сталном канцеларијом ММФ-а у Београду, размењујући мишљења о текућим економским изазовима и динамици спровођења структурних реформи.

У оквиру евалуације Програма економских реформи Србије (ERP) за период 2025–2027. године, представници Савета су са Европском комисијом и Делегацијом ЕУ дискутовали о реалистичности средњорочног фискалног оквира из Ревидиране фискалне стратегије. Посебан акценат стављен је на фискалне ризике и реформе у енергетском сектору и пореској администрацији. Значајан сегмент сарадње у 2025. години остварен је са Генералним директоратом за опорезивање и царинску унију (DG TAXUD) поводом имплементације Механизма за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВАМ). На позив Делегације ЕУ, Фискални савет је у децембру 2025. организовао специјализовану презентацију извештаја „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВАМ бити окидач промена?“ за представнике амбасада држава чланица ЕУ.

Фискални савет је пружио стручни допринос процесу оцене кредитног рејтинга Србије кроз редовне консултације са водећим светским агенцијама: Standard & Poor's, Moody's и Fitch.

Такође, остварена је динамична дипломатска активност кроз састанке са представницима Светске банке и амбасада Немачке, Француске, Сједињених Америчких Држава, Норвешке, Данске, Швајцарске и Аустралије. Теме разговора обухватале су широк спектар економских питања, од макроекономске стабилности до специфичних секторских политика.

У септембру и октобру 2025. године представници Фискалног савета су учествовали и дали конструктиван допринос у серији радионица под називом „Обука о јавним финансијама у интересу деце“, у којој су учествовали

представници домаћих релевантних институција (Народна скупштина, Државна ревизорска институција, представници локалних самоуправа и други), а организоване су под покровитељством УНИЦЕФ-а и партнерских организација.

У циљу континуираног професионалног развоја, запослени у Стручној служби Фискалног савета наставили су са обукама у оквиру Joint Vienna Institute (JVI). Користећи програме ММФ-овог института за изградњу капацитета, представник Савета успешно је завршио специјализовани курс на тему зелене и дигиталне транзиције (Green and Digital Transition), што директно доприноси унапређењу аналитичких способности Савета.

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

Фискални савет је у 2025. 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. У 2025. години организована је једна конференција за јавност на којој су презентовани резултати и закључци студије „Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВМ бити окидач промена?“.

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 2025. 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: 001386282 2026 20103 003 000 051 011
У Београду, 26. март 2026. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Проф. др Благоје Пауновић

ДОДАТАК ИЗВЕШТАЈУ О РАДУ ФИСКАЛНОГ САВЕТА ЗА 2025. 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 2025. 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 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину, Оцену предлога Закона о буџету за 2026. годину, као и Оцену предлога Закона о завршном рачуну за 2024. годину. Поред давања оцена и мишљења на ове основне фискалне акте, током 2025. бавили смо се и другим важним економским темама, при чему је економским и фискалним импликацијама и препорукама за климатско-енергетску транзицију Србије посвећено посебно истраживање и студија.

У наставку текста следи кратак осврт на најважније ставове, анализе и оцене које је Фискални савет објавио током 2025. године.

1. Мишљење на Нацрт Фискалне стратегије за 2026. годину са пројекцијама за 2027. и 2028. годину

Средњорочни фискални оквир у Нацрту Фискалне стратегије за период од 2026. до 2028. године предвиђао је задржавање раније дефинисаног правца економске политике, уз пројектовани буџетски дефицит од 3% БДП-а у текућој и наредне две године, након чега се очекивало његово благо смањење на 2,5% БДП-а у 2028. години. Основна оцена Фискалног савета била је да су овако постављени квантитативни циљеви подржани реалистичним пројекцијама јавних прихода и расхода, те као такви не доводе у питање одрживост јавних финансија и ширу макроекономску стабилност. С тим у вези, очекује се наставак постепеног опадања учешћа јавног дуга, који би са 47,5% на крају 2024. године, преко 46,8% на крају 2025. године, требало да се спусти на 46,2% БДП-а на крају 2028. године. Фискални савет је оценио да пројектована структура јавних прихода кредибилно одражава актуелна кретања, правилно препознајући успоравање наплате ПДВ-а и истовремени снажнији прилив од пореза на доходак и доприноса услед повољних трендова на тржишту рада.

Иако су фискални планови технички оствариви, Савет је оценио да је одабрани ниво дефицита економски мање пожељан од доследног поштовања општих фискалних правила, чија је примена одложена до 2029. године како би се отворио законски простор за експанзивнију потрошњу. Нижи дефицит пружио би адекватнију заштиту од појачаних глобалних ризика и очувао би институционални кредибилитет фискалне политике. Додатни ризик представља пракса увођења непланираних мера током године. Иако су трошкови нових политика у 2025. години успешно апсорбовани унутар постојећих буџетских лимита прерасподелом и уштедама на другим позицијама, наставак оваквог *ad hoc* управљања може представљати ризик за контролу јавних расхода у средњем року, иако постоји могућност да се такве корекције и даље финансирају

прерасподелом постојећих буџетских средстава. Ово се посебно односи на масу зарада у јавном сектору, чије задржавање у оквирима од 10% БДП-а може постати изазов без дубинске и свеобухватне реформе неуређеног система плата и запошљавања, која је поново изостала.

Капитални расходи су поново планирани на изузетно високом нивоу од око 7% БДП-а годишње, што је знатно изнад просека земаља Централне и Источне Европе, а примарно су вођени реализацијом пројекта ЕКСПО 2027, ширег програма „Скок у будућност“ и одређених одбрамбених набавки. Иако висок ниво улагања начелно одговара инфраструктурним потребама земље, главна структурна слабост лежи у начину њиховог спровођења. Највећи пројекти реализују се мимо стандардних процедура, кроз посебне законе и међудржавне споразуме, чиме се заобилазе редовна правила јавних набавки, просторног планирања и селекције приоритета. Ова нестандартна пракса носи озбиљне ризике од неконтролисаног раста трошкова и неадекватне структуре улагања. Најава увођења јединственог система за управљање свим јавним инвестицијама до краја 2027. године јесте позитиван помак, али његова одложена примена значи да ће актуелни, финансијски најиздашнији инвестициони циклус бити спроведен пре успостављања неопходних контролних механизма.

Фискални савет је оценио да је највећи недостатак средњорочног оквира одсуство конкретних одговора на нагомилане структурне проблеме. Реформа државних енергетских предузећа, иако декларативно препозната као приоритет, и даље не нуди јасне рокове нити амбициозне циљеве, док су фискалне импликације предстојеће енергетске транзиције и примене европског механизма за усклађивање цене угљеника (CBAM) — чија постепена примена почиње од 2026. и директно погађа српски извоз, пре свега електричне енергије — потпуно занемарене. Истовремено, кључне секторске политике попут пољопривреде и социјалне заштите сведене су на пукe агрегатне бројке које имплицирају релативно смањење финансирања, без икаквог стратешког утемељења које би адресирало структурне проблеме, иако постоји могућност да Влада накнадно ревидира ове пројекције навише. Потребно је и законски сузити простор за неконтролисано коришћење текуће буџетске резерве, јасним дефинисањем њене намене и смањењем превисоког лимита од 4% прихода.

На крају, недавне крупне ревизије кључних макроекономских података, пре свега извоза и БДП-а, озбиљно доводе у питање стабилност и поузданост претходних макроекономских и фискалних пројекција. Овако велике промене из корена мењају слику о макроекономским неравнотежама и потребно их је избећи у будућности, што захтева хитно системско јачање Републичког завода за статистику. Број запослених у РЗС-у далеко је испод европских стандарда, а кадровско и институционално јачање ове установе кључни је предуслов за обезбеђивање поузданих и правовремених података, који су неопходни за вођење одговорне и ефикасне фискалне политике.

2. Мишљење на Ревидирану Фискалну стратегију за 2026. са пројекцијама за 2027. и 2028. годину

Ревидирана Фискална стратегија за период 2026–2028. године донела је реалистичне корекције макроекономских претпоставки наниже у кратком року у односу на Нацрт, снижавајући прогнозе привредног раста за 2025. на 2,3% и за 2026. на 3%, док су средњорочне пројекције остале умерено оптимистичне. Упркос овим макроекономским променама, основни фискални агрегати задржани су у оквирима из прве верзије документа, уз планирани дефицит опште државе од 3% БДП-а до 2027. године и његово благо обарање на 2,5% у 2028. години. Оваква путања дефицита, подржана одлуком да се део текућих обавеза финансира из постојећих државних депозита уместо новим задуживањем, поставља јавни дуг на повољнију, опадајућу путању у односу на раније процене, спуштајући га на 45% БДП-а на крају 2025. и даље на 44,1% до краја посматраног периода. Фискални савет је оценио да документ испуњава основни задатак очувања макроекономске стабилности и да су пројекције прихода и расхода генерално кредибилне и технички коректно изведене, одакле следи да дефинисани фискални циљеви начелно не угрожавају макроекономску стабилност.

Међутим, техничка остваривост средњорочног плана не значи нужно да су све уграђене фискалне промене економски оправдане или пожељне. Фискални савет је посебно нагласио да јавни дуг сада испуњава услов из (суспендованог) фискалног правила — пао је испод законске границе од 45% БДП-а — чиме даље одлагање реактивације правила постаје утолико мање оправдано. Уз то, Савет је оценио да је процењени структурни дефицит вероватно благо потцењен, будући да класификовање дела континуираних капиталних улагања, попут пројеката за ЕКСПО 2027 и набавке војне опреме, као једнократних расхода вероватно доводи до благог потцењивања структурног дефицита, чиме се ствара привид повољније дугорочне фискалне позиције.

Планирано постепено смањење јавних расхода са 43,9% БДП-а у 2025. на 42,5% у 2028. години представља главни механизам фискалног прилагођавања, вођен постепеним смањењем јавних инвестиција са 7,1% БДП-а у 2025. на 6,1% у 2028. години, уз истек једнократних непореских прихода. Ипак, оцењено је да пракса *ad hoc* одлучивања и дискреционог управљања наставља да умањује предвидљивост јавних финансија. Пример оваквог приступа јесте потпуно уклањање претходно најављених мера за повећање транспарентности текуће буџетске резерве из ревидиране Фискалне стратегије — иако их је Фискални савет позитивно оценио у јунском мишљењу и очекивао њихово даље прецизирање — што представља озбиљан корак уназад. Слично томе, поред задржавање масе зарада у јавном сектору у планираним оквирима потребне су и свеобухватне реформе фрагментисаног система плата, које се и даље заобилазе у корист парцијалних и секторских повишица.

Јавне инвестиције би до 2028. године требало да се смање на 6,1% БДП-а, што у пракси вероватно захтева одлагање нових пројеката или успоравање припремних активности. Иако објављивање листе највећих капиталних пројеката у Стратегији представља позитиван помак у извештавању, овај приказ остаје

суштински непотпун јер обухвата махом пројекте који су већ у току, док изоставља велика улагања чији се почетак тек планира. Кључну структурну слабост управљања инвестиционим циклусом представља висок и необјашњен раст трошкова већ уговорених пројеката. У периоду између објављивања Нацрта и ревидиране Стратегије, процењена вредност активних инфраструктурних пројеката скочила је за готово 850 милиона евра у свега неколико месеци — илустративан је пример саобраћајнице Рума–Шабац–Лозница, чија је вредност порасла за скоро 90% у односу на иницијално уговорени износ, кроз девет анекса чији садржај није јавно доступан. Фискални савет је упозорио да то додатно наглашава ризике вишегодишњег заобилажења стандардних процедура јавних набавки.

На крају, Фискални савет је истакао да је кредибилитет целокупног средњорочног оквира условљен управљањем озбиљним фискалним ризицима у енергетском сектору, за које Стратегија није понудила конкретне одговоре. Иако документ препознаје непосредне претње попут санкција НИС-у, неизвесности у снабдевању гасом и финансијских обавеза које доноси европски механизам СВМ, потпуно изостаје квантификација њихових фискалних импликација. Илустративно је да је Влада у октобру 2025. покренула јавну расправу о два нова пореска закона везана за СВМ, а да им фискалне импликације нису процењене ни у ревидираној Стратегији — иако ступају на снагу 2026. године. У другим виталним областима структурне реформе су такође у застоју; модернизација Пореске управе сведена је на дигитализацију уз занемаривање акутног кадровског дефицита, док сектори попут пољопривреде, здравства, образовања и социјалне заштите остају без стратешких интервенција које би ускладиле буџетска издвајања са стварним друштвено-економским потребама.

3. Оцена Предлога закона о буџету Републике Србије за 2026. годину

Фискални савет је оценио да предложени буџет за 2026. годину представља наставак досадашње фискалне политике, задржавајући планирани дефицит на релативно високом нивоу од 3% БДП-а. Иако овакав мањак номинално доноси умерену фискалну експанзију у односу на извршење из 2025. године (2,4% БДП-а), он се у тренутним макроекономским околностима може оценити као одржив. Кључни разлог за то је очекивање да ће привредни раст бити нешто бржи од раста новог задуживања, те ће се учешће јавног дуга у БДП-у благо смањити на 44,5% до краја 2026. године. Фискални савет је посебно нагласио да предложени буџет *de facto* задовољава и тренутно суспендована општа фискална правила, будући да је јавни дуг пао испод законске границе од 45% БДП-а — чиме одлагање реактивације правила до 2029. постаје утолико мање оправдано. Премда овакав курс фискалне политике, на горњој граници суспендованог фискалног правила, тренутно не угрожава макроекономску стабилност, Савет је препоручио разматрање раније активације општих правила у циљу јачања дугорочног кредибилитета фискалне политике.

Када је реч о квалитету буџетског процеса, Фискални савет је истакао одређена институционална и методолошка унапређења. Значајан позитиван искорак представља очекивано укључивање установа високог образовања у систем редовног буџетског извештавања од 2026. године, чиме ће се додатно

повећати обухват и транспарентност јавних финансија. Такође, наставља се са праксом зеленог буџетирања кроз означавање еколошки повољних пројеката, мада је овај механизам и даље у почетној фази примене и захтева даља унапређења. Упоредо са овим позитивним помацима, Фискални савет је истакао да буџет испољава и хроничне слабости, пре свега недовољну транспарентност. Образложење расходног дела буџета ни изблиза није довољно информативно, а посебно је пропуштено да се приложи процењена извршења расхода за 2025. годину — без чега је отежано реалистично поређење са планираним износима за 2026. годину.

Задржавање дефицита на нивоу од 3% БДП-а превасходно је резултат снажног раста мандаторних текућих расхода, који у потпуности апсорбују пројектовани раст прихода. Укупни јавни приходи су кредибилно планирани и предвиђа се њихов умерени раст од 4,2% у односу на очекивано извршење у 2025. години, што је ниже од очекиваног раста БДП-а услед оправданог искључивања ванредних непореских уплата, пре свега добити Народне банке Србије. Како би се у оквиру ових прихода и циљаног дефицита компензовао снажан притисак на страни текуће потрошње, Влада је први пут након више година прибегла успоравању и смањењу јавних инвестиција, које ће са очекиваних 7,1% бити спуштене на 6,7% БДП-а. Савет је као изазов за финансирање истакао и снажну концентрацију отплате дуга у другој половини 2026. године, када у размаку од свега четири месеца доспевају два зајма Фонду за развој Абу Дабија у укупном износу од 2 милијарде долара.

Планирани ниво буџетског мањка не произилази из нових развојних политика, већ готово у целости из експанзије текуће потрошње, превасходно пензија и плата у јавном сектору. Законом прописана индексација пензија за 12,2% и линеарно повећање плата од 5,1%, уз пренете ефекте ванредних секторских повећања из 2025. године, увећавају издатке за ове намене за преко 100 милијарди динара у односу на претходни буџетски план. Иако су ова повећања формално усклађена са посебним фискалним правилима, она подсећају и на структурне слабости јавних финансија због одлагања неопходне системске реформе плата и запошљавања у државном сектору. Инерција у планирању расхода видљива је и у другим сегментима — илустративан пример је ЈП Ресавица, чије дугогодишње неодрживо пословање Влада наставља да субвенционише, а издвајања за ту намену у буџету за 2025. чак су и повећана. Истовремено, поједини текући расходи, попут камата, буџетирају се претерано конзервативно чиме се стварају извесне резерве, док се ставке попут социјалне заштите и субвенција у пољопривреди редовно потцењују.

Кључни изазови у наредном периоду биће одупирање додатним притисцима на раст расхода и контрола нагомиланих фискалних ризика. Србија се суочава са озбиљним неизвесностима у енергетском сектору, укључујући питања снабдевања гасом, санкција према НИС-у и трошкова предстојеће енергетске транзиције, за које буџет не нуди адекватна средства нити конкретне одговоре. Илустративна су и необразложена поскупљења великих инфраструктурних пројеката — попут Фрушкогорског коридора и пута Рума–Шабац–Лозница — као и смањење субвенција за ЈП „Путеви Србије“ без образложења шта ће бити са акумулираним доцњама тог предузећа. Од пресудне

је важности да извршна власт напусти досадашњу праксу нетранспарентног коришћења текуће буџетске резерве за финансирање *ad hoc* политика — при чему се у Србији годинама користи готово читав законски максимум резерве од 4% буџетских прихода, а у одређеним годинама (2020. и 2022.) ова граница је чак и прекорачена — те да се доследно придржава усвојеног буџетског оквира.

4. Оцена Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину

Завршни рачун буџета за 2024. годину задржава своју основну вредност као кључни документ који пружа најдетаљније податке о наплати појединачних јавних прихода и о извршењу расхода по програмима и програмским активностима, укључујући сопствене приходе индиректних буџетских корисника. Иако омогућава добар и детаљнији *ex post* увид у токове извршења буџета, Фискални савет је указао да овај документ и даље карактеришу хроничне слабости које озбиљно ограничавају његову аналитичку и контролну функцију. Највећи недостаци огледају се у нетранспарентном приказу одступања у односу на иницијалне планове, недовољно јасном извештавању о употреби текуће буџетске резерве и формалном приступу праћењу учинка буџетских програма.

Према оцени Савета, један од главних структурних проблема завршног рачуна јесте методологија поређења реализованих расхода са планом. Уместо да се извршење мери у односу на оригинални Закон о буџету или његов ребаланс — документе који су прошли парламентарну процедуру — као референтни оквир користи се текућа апропријација. Будући да се ова категорија континуирано мења током године дискреционим одлукама извршне власти, такво поређење ствара привид да је извршење у складу са планом и прикрива стварне размере промена. Укупно извршење расхода у 2024. премашило је оригинални буџетски план за 172 млрд динара (скоро 1,5 млрд евра) — прекорачење које је пет пута веће него у 2023. години, а упркос томе остало је без адекватног образложења. Тако се, на пример, капитални расходи за саобраћајницу Рума–Шабац–Лозница приказују као потпуно усклађени са планом, иако је за њих исплаћено преко двоструко више средстава (32,8 млрд динара) у односу на првобитно одобрени буџет од 14,7 млрд динара. Слично томе, без суштинског образложења остала су и огромна прекорачења код издвајања за субвенције у пољопривреди и социјалну заштиту. Важно је нагласити да ова промена не би изискивала никакве техничке модификације — иницијална апропријација већ постоји као посебна колона у електронској евиденцији Управе за трезор и доступна је Министарству финансија током читаве године, па постоји и формално-правни основ да Влада одмах пређе на сврсисходније извештавање.

Иако је текућа буџетска резерва током 2024. године коришћена у оквиру законског лимита од 4% прихода (укупно нешто преко 700 млн евра, односно 3,8% прихода ребаланса), извештавање о њеној употреби остаје недовољно транспарентно. Из самог документа готово је немогуће поуздано утврдити укупан обим искоришћених средстава због великог броја поверљивих решења, преко којих је распоређен значајан износ средстава. Позитивно је то што је завршни рачун за 2024. издвојио листу решења која не улазе у законски лимит од 4% — пракса примењена и 2020. коју би требало учинити редовном — али то само по

себи није довољно за поуздан обрачун укупног искоришћеног износа. Потребу за реформом овог механизма истакао је и ММФ, а Влада је унапређење транспарентности резерве сама најавила у Фискалној стратегији из јуна 2025. — да би потом те најаве изоставила из ревидиране Стратегије усвојене у новембру исте године. Поред тога, наставља се лоша пракса да се овај инструмент, предвиђен првенствено за хитне и непредвиђене ситуације, користи за финансирање системских мера које нису прошле редовно планирање. Најупечатљивији пример је исплата средстава за накнадно увећане родитељске додатке, чиме се крупне одлуке из области популационе политике спроводе мимо пуне скупштинске контроле и транспарентне буџетске процедуре.

Завршни рачун такође открива важне налазе о задуживању и сервисирању јавног дуга. Влада се у 2024. задужила више него што је било потребно за финансирање дефицита и доспелог дуга, увећавајући државне депозите за око 600 милиона евра. Номинални јавни дуг је осетно порастао током 2024. за око 2,7 млрд евра, али је захваљујући бржем расту БДП-а релативна задуженост ипак опала — са 48,4% на 46,9% БДП-а. Посебно је индикативно да су за провизије на одобрена, а неповучена средства кредита у 2024. плаћена преко 1,6 млрд динара — износ једнак укупним буџетским издацима за заштиту природе. Ово није само финансијски трошак, него симптом системских слабости у управљању јавним инвестицијама: лошег одабира приоритета, слабе техничке припреме пројеката и кашњења у реализацији. Велики пропуст је и то што завршни рачун и даље не садржи информације о структури плаћања по активираним државним гаранцијама — порески обвезници знају само укупан износ (27,9 млрд динара у 2024), али не и које тачно гарантоване кредите Влада отплаћује нити која предузећа добијају ове субвенције.

Извештавање о учинку буџетских корисника бележи блага техничка унапређења, али је његова употребна вредност и даље маргинална. Око две трећине буџетских корисника не пружа никакво образложење спроведених програма, а велики број њих уопште нема дефинисане циљеве нити приказује остварене вредности индикатора. Чак и када постоје, многи показатељи су дефинисани формалистички, мере се бинарно („да/не“) или имају циљану вредност нула — што онемогућава било какво смислено праћење резултата, ефикасности или квалитета пружених јавних услуга.

Завршни рачун несумњиво представља неопходан алат за сагледавање агрегатних резултата извршења буџета, али његов тренутни формат не пружа довољно информација за суштинску *ex post* контролу буџетске потрошње нити за оцену ефикасности Владе у спровођењу буџетом планираних јавних политика. Све док се не унапреди квалитет образложења значајних одступања од првобитних планова, не осигура пуна транспарентност свих исплата из буџетске резерве, не отклони нетранспарентност у сервисирању активираних гаранција и не успостави функционалан систем праћења учинка, допринос овог документа институционалној одговорности и унапређењу буџетског процеса остаће ограничен.

5. Климатско-енергетска транзиција Србије и јавне финансије: хоће ли СВАМ бити окидач промена?

Поред анализа и оцена фискалних докумената које су законска обавеза Фискалног савета, у 2025. години је реализован посебан и обиман истраживачки подухват на тему климатско-енергетске транзиције Србије, због њеног огромног и растућег значаја за дугорочну фискалну позицију и конкурентност српске привреде. Европска унија већ деценијама интензивно спроводи политике за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, и постигла је мерљиве резултате — земље Централне и Источне Европе смањиле су емисије за око 20% у периоду 2010–2023, а Србија за свега 3–4%. Домаћа привреда је изразито енергетски неефикасна, а производња електричне енергије и даље се доминантно ослања на лигнит, услед чега су српске емисије угљеника по јединици економског производа готово двоструко веће од просека земаља Централне и Источне Европе. Притом, климатске промене у Србији нису само будући сценарио — учестале суше, поплаве и екстремни временски догађаји већ сада производе мерљиве економске и фискалне штете. Фискални савет је још у студији о ЕПС-у из 2019. упозоравао на претњу ЕУ такси на угљеник — уместо инвестиција у транзицију, ЕПС је назадовао у пословању, кулминирајући колапсом производње крајем 2021. године. Фискални савет је упозорио да овакво стање више није само еколошки проблем, већ постаје акутни макроекономски и фискални изазов, будући да ЕУ почиње да „извози“ своју климатску политику и наплаћује емисије уграђене у производе који се увозе на њено тржиште.

Механизам за прекогранично усклађивање цене угљеника (СВАМ) представља нови инструмент ЕУ који ступа на снагу у пуном финансијском обиму од 2026. године, са циљем да се спречи селидба прљаве производње ван граница Уније. Ова такса иницијално обухвата увоз шест емисионо интензивних група производа: електричну енергију, гвожђе и челик, алуминијум, ђубрива, цемент и водоник. За српске извознике, СВМ у пракси значи да ће за приступ европском тржишту њихови партнери морати да купују сертификате чија цена одговара цени емисија унутар ЕУ. Док ће се за већину индустријских производа обавезе уводити постепено — уз процењени трошак који ће са 45 милиона евра у 2026. нарасти на 150–200 милиона евра годишње у 2030. години — сектор електричне енергије биће одмах изложен пуној наплати. То представља најозбиљнији удар на домаћи извоз, јер би сваки извезени мегават-сат струје могао бити оптерећен са додатних 60 евра, што би довело у питање конкурентност Електропривреде Србије (ЕПС) на европском тржишту и донело трошак од 200–300 милиона евра годишње. Посебно је проблематично то што се СВМ за електричну енергију обрачунава на основу просечних националних емисија у петогодишњем периоду с две године кашњења — чиме ЕУ механизам у потпуности игнорише нове зелене инвестиције наредним годинама и тако парадоксално дестимулише управо оно чему треба да служи.

Шире фискалне импликације енергетске транзиције су колосалне — инвестиционе потребе Србије у овој области до 2030. године процењују се на око 30 млрд евра. Иако је овај амбициозни план дефинисан стратешким документима Владе, остварење је далеко од извесног без озбиљне промене политичких

приоритета и изградње системских капацитета за његову реализацију. Како би се спречило да стотине милиона евра кроз CBAM таксе одлазе у буџет ЕУ, Фискални савет је препоручио да Србија уведе сопствени систем за наплату цене угљеника од 2027. године, јер се европски намет умањује за износ који је већ плаћен у земљи порекла. За српску привреду тренутно је најцелисходније увођење домаћег пореза на угљеник, који се административно знатно лакше уводи у односу на комплексни национални или регионални систем за трговину емисијама (ETS). Уколико би се овај порез уводио постепено — почевши од 4 евра по тони емисија у 2027. години до 40 евра у 2030. — држава би могла да генерише значајне јавне приходе, који би на крају овог периода достигли око 220 милиона евра годишње само од индустријских CBAM сектора.

Да би овакав систем уопште могао да функционише и да би се домаћа привреда заштитила од неправедних намета, истакнуто је да се хитно морају заокружити неопходне институционалне и регулаторне претпоставке. Апсолутни приоритет је потпуна операционализација система за праћење, извештавање и верификацију емисија гасова са ефектом стаклене баште (MRVA). Без функционалног MRVA система — који подразумева прецизно мерење емисија на нивоу сваког постројења и постојање акредитованих верификатора — Србија не може ефикасно да одговори на захтеве ЕУ. Процес операционализације MRVA система, иако у току, није довршен до краја 2025. године, чиме домаћи извозници ризикују обрачун обавеза по неповољним подразумеваним вредностима које прописује Европска комисија, а не по стварним измереним емисијама.

Приходи од угљеничних такси не би требало да се пасивно прелију у општу буџетску потрошњу, већ би требало осмислити механизам за њихово наменско трошење. Фискални савет је разматрао пет могућих модела употребе ових прихода: усмеравање у општу буџетску потрошњу, смањење постојећих пореза, директне трансфере (lump-sum) домаћинствима, умањење комуналних рачуна и подстицање инвестиција у енергетску ефикасност и декарбонизацију привреде. Оптимално решење вероватно је комбинација ових приступа, уз јасно наглашавање заштите социјално угрожених група. Будући да ће увођење цене угљеника неминовно довести до одређеног раста цена електричне енергије и других добара, адекватни социјални механизми биће нужни како би се заштитио животни стандард најугроженијих грађана и осигурала друштвена прихватљивост самих реформи.

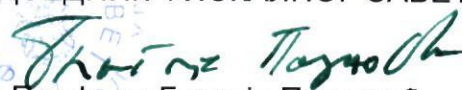
Посебан изазов представља положај електроенергетског сектора и ЕПС-а, за који се морају пронаћи стратешка решења кроз хитне преговоре са Европском унијом. Алтернатива плаћању CBAM-а за извоз струје јесте дубља интеграција српског тржишта са европским кроз такозвано спајање тржишта (енг. market coupling), што подразумева обавезу уласка Србије у систем са ценама еквивалентним европском EU ETS-у од 2030. године. Међутим, уколико би се прихватила пуна цена емисија унутар EU ETS-а без значајних уступака, то би за ЕПС значило огроман трошак од око 3 млрд евра годишње, и неминовно довело до драстичног поскупљења струје за домаћинства и привреду и потпуно урушило пословање овог предузећа. Зато је тренутно CBAM такса — која се плаћа само на мањи, извезени део струје — економски мање штетна опција, осим уколико Србија кроз преговоре не издејствује дуг прелазни период и висок удео од 80–

90% бесплатних емисионих дозвола након 2030. године. Важна додатна вредност уласка у ЕУ ЕТS, уз повољне услове, је приступ Модернизацијском фонду ЕУ — кроз који је до средине 2025. додељено скоро 20 млрд евра земљама Централне и Источне Европе за финансирање декарбонизације и енергетске транзиције, а који Србија као земља ван ЕУ тренутно не може да користи. Фискални савет такође препоручује да Србија размотри заједнички наступ са Босном и Херцеговином и Северном Македонијом, које ће бити суочене са сличним проблемима, јер би координисана регионална иницијатива значајно ојачала преговарачку позицију према ЕУ.

Фискални савет је истакао да енергетска транзиција мора одмах постати апсолутни политички и фискални приоритет државе. Србија мора хитно да уведе домаћи порез на угљеник за индустријске производе, да потпуно операционализује систем за праћење емисија и да отпочне озбиљне преговоре са ЕУ о статусу електроенергетског сектора. Истовремено, неопходно је брзо успостављање системских оперативних и административних капацитета за ефикасну реализацију кључних пројеката у енергетском сектору, јер тренутна пракса кашњења, заобилажења процедура и неадекватне техничке припреме пројеката директно угрожава реализацију неопходних инфраструктурних улагања. Свако даље одлагање ових реформи и наставак досадашње институционалне инертности не само да би трајно нарушили извозну конкурентност Србије, већ би генерисали значајне фискалне трошкове и довели у питање дугорочну енергетску стабилност земље.

Број: 001386282 2026 20103 003 000 051 011
У Београду, 26. март 2026. године

ПРЕДСЕДНИК ФИСКАЛНОГ САВЕТА


Проф. др Благоје Пауновић