



ГРАЂАНСКИ ВОДИЧ КРОЗ БУЏЕТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ



● ● ○ ЗА 2023. ГОДИНУ



Sprovedeno od strane:



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

Објављивање ове публикације подржала је Немачка развојна сарадња коју спроводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

За садржај публикације одговорно је Министарство финансија Републике Србије.

Ставови изнети у тексту не одражавају нужно званичне ставове Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.



САДРЖАЈ:

Увод	5
1. Шта је буџет?	12
2. Процес припреме буџета	13
3. Ко се финансира из буџета?.....	14
3.1. Структура јавног сектора	14
3.2. Структура расхода опште државе по нивоима власти, без трансфера сходно крајњем месту потрошње, план за 2022. годину	15
3.3. Структура републичког буџета	15
3.3.1. Програмски буџет.....	22
4. Стање јавног дуга.....	24
5. Речник мање познатих појмова	26



УВОД

Поштовани читаоци,

имајући у виду значај јавног дијалога о управљању јавним финансијама, задовољство нам је да вам представимо Грађански водич кроз буџет Републике Србије.

С обзиром да се највећи део буџетских средстава прикупља кроз наплату пореза, наша је обавеза да грађанима на једноставан и разумљив начин пружимо све расположиве информације о прикупљању и трошењу тог новца.

Уверени смо да ће Грађански водич кроз буџет Републике Србије допринети већем разумевању буџетског процеса, као и одлука којима смо се водили приликом састављања буџета, и да ће са друге стране довести до бољег управљања јавним финансијама и њиховог усклађивања са најбољом међународном праксом.

Приоритет Министарства финансија јесте стабилност јавних финансија, кроз примену јасног плана усклађивања буџетских прихода и примања и расхода и издатака. За успешно управљање јавним финансијама неопходна је велика буџетска дисциплина и одговорност. Сходно томе, уверени смо да свеобухватнија јавна дебата о правцу у коме се креће наша земља и приоритетима у јавној потрошњи, може значајно допринети економском расту и развоју на дуги рок.

Министарство финансија Републике Србије





УВОДНА РЕЧ МИНИСТРА ФИНАНСИЈА СИНИШЕ МАЛОГ

Закон о буџету Републике Србије за 2023. годину, заснива се на три стуба: очувању животног стандарда грађана; значајним издвајањима за капиталне инвестиције и енергетици.

Када је реч о очувању животног стандарда грађана, обезбеђена су средства за повећање пензија за 12,1%, као и повећање плата запосленима код корисника буџетских средстава, односно корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање за 12,5% и професионалним војним лицима распоређеним у Војсци Србије, као и цивилним лицима на служби у Војсци Србије, која су распоређена у Генералштабу Војске Србије и потчињеним командама, јединицама и установама Војске Србије за 25%.

Други стуб буџета односи се на повећање јавних инвестиција за које је издвојено 427,20 милијарди динара, што представља 20,27% укупних расхода, док ће на нивоу опште државе, та улагања укупно износити 545,5 милијарди динара, односно 6,8% БДП-а. Упркос светској економској кризи није се одустало ни од једне инвестиције. Наставља се изградња аутопутева, пруга, мостова, фабрика за пречишћавање отпадних вода и изградња канализационе мреже кроз пројекат Чиста Србија, болница, домова здравља, школа и др, што ће допринети даљем расту БДП и квалитету инфраструктуре како би били још атрактивнији за инвеститоре.

Између осталог средства су издвојена за инфраструктурне пројекте: Брза саобраћајница 16

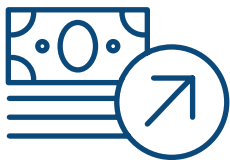
реда Нови Сад-Рума, Пројекат мађарско - српске железнице, Изградња београдске обилазнице на аутопуту Е-70/Е-75, деоница, Мост преко реке Саве код Остружнице-Бубањ Поток, Изградња аутопута Е-763, деоница: Прељина – Пожега, Изградња аутопута Е-761, деоница: Појате – Прељина, Изградња саобраћајнице Рума - Шабац – Лозница, Пројекат изградње комуналне (канализационе) инфраструктуре и инфраструктуре за одлагање комуналног чврстог отпада у Републици Србији, Брза саобраћајница Е-75, петља Пожаревац – Голубац, Изградња београдског метроа

Трећи стуб на којем се буџет заснива је енергетика. У буџету постоји резерва за набавку гаса и струје, као и за улагања у енергетски сектор кроз изградњу и обнову енергетске инфраструктуре, уз обавезу коју је држава преузела по Споразуму са ММФ-ом, а то је активно реструктурирање предузећа у сектору енергетике, како би у потпуности био стабилизovan енергетски сектор у најкраћем периоду и како би тај сектор постао генератор раста.

Циљ вођења фискалне политике у наредном периоду ће бити одржавање макроекономске и фискалне стабилности, одржавање јавних финансија под контролом и смањење дефицита и јавног дуга, уз опоравак привреде и привредни раст.

У правцу очувања фискалне стабилности редефинисана су и фискална правила која преузимају улогу чувара одрживе фискалне позиције у средњем року.

ШТА ЈЕ У БУЏЕТУ ОБЕЗБЕЂЕНО ЗА ВАС



ПОВЕЋАЊЕ ПЛАТА И ПЕНЗИЈА

У 2023. години планирано је повећање плата запосленима код корисника буџетских средстава, односно корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање за 12,5% и професионалним војним лицима распоређеним у Војсци Србије, као и цивилним лицима на служби у Војсци Србије, која су распоређена у Генералштабу Војске Србије и потчињеним командама, јединицама и установама Војске Србије за 25%. Такође, планирано је и повећање пензија од исплате за јануар 2023. године за 12,1%.



ОБРАЗОВАЊЕ И НАУКА

Обезбеђена су средства за финансирање основног, средњег, вишег и универзитетског образовања; средства за модернизацију инфраструктуре, односно за реализацију пројеката изградње, реконструкције, санације, адаптације, опремања; пројеката унапређења енергетске ефикасности постојећих објеката; пројеката инвестиционог одржавања објеката основних, средњих, виоскошколских установа, као и студентских и ученичких домова. Такође, средства су обезбеђена за набавку бесплатних уџбеника и других наставних средстава за ученике, полазнике и установе; као и за обуке наставника за увођење нових технологија и опремање учионица брзим интернетом и савременом опремом; за дигиталну наставу; средства за припремни предшколски програм, индивидуалну помоћ ученицима и студентима, изградњу Образовно-научних центара и за финансирање науке.



ЗДРАВСТВО

Средства су обезбеђена за превентивну здравствену заштиту; подршку раду института и завода за јавно здравље; развој инфраструктуре здравствених установа; развој информационих технологија у здравству; набавку медицинске опреме; за одговор Републике Србије на COVID-19 у циљу превенције и ублажавања последица насталих услед болести; накнаде зарада у случају привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће; здравствену заштиту лица оболелих од ретких болести; за пружање подршке активностима Банке репродуктивних ћелија, као и за превенцију и контролу водећих хроничних незаразних обољења.



ПОЉОПРИВРЕДНА ПОДРШКА

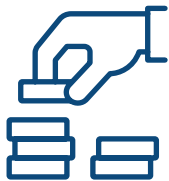
Буџетска средства ће бити усмерена на плаћања која се директно додељују произвођачима кроз одређене мере подршке и то кроз премију за млеко, подстицаје за биљну и сточарску производњу, затим за подстицаје за мере руралног развоја које обухватају подршку која се односи на унапређење конкурентности (инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинстава, подстицање вишегодишњих засада, унапређење примарне пољопривредне производње, подршку за инвестиције за набавку нових машина и опреме), за посебне подстицаје, кредитну подршку у пољопривреди, као и за пројекат тржишно оријентисане пољопривреде.



СОЦИЈАЛНА ДАВАЊА

Средства се издвајају за рад и обављање делатности установа социјалне заштите у функцији остваривања права и пружања услуга појединцу односно породици; за права корисника борачко-инвалидске заштите; за подршку раду хранитеља. Такође, средства су обезбеђена и за пружање финансијске подршке породици са децом

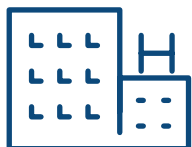
кроз побољшање услова за задовољење основних потреба деце; усклађивање рада и родитељства; за пружање подстицаја родитељима да остваре жељени број деце и побољшање материјалног положаја породица. Пружа се подршка ИТ преквалификацији запослених у складу са стањем и потребама тржишта рада; као и професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.



ПОДРШКА ПРИВРЕДИ

И ове године буџет је усмерен ка подршци привреди путем подстицања инвестиција у привреди у складу са законом који уређује улагања и подршци развоју предузетништва и унапређењу пословне инфраструктуре.

Средства су планирана за подстицаје који су уговорени, као и за нове подстицаје инвестицијама; за подршку развоју предузетништва кроз програме подршке за набавку опреме; почетнике у пословању и развојне пројекте који се реализују у сарадњи са Развојном агенцијом Србије и Фондом за развој; као и за подстицаје привреди у испуњавању обавезних техничких захтева за производе и примену стандарда. Планирана су и средства за наставак и завршетак реализације инфраструктурних пројеката којима се унапређује привредни амбијент у градовима и општинама и за мере регионалног развоја кроз Програм подстицања регионалног и локалног развоја.



ИНФРАСТРУКТУРА

Средства су обезбеђена између осталог за финансирање пројеката: Брза саобраћајница 16 реда Нови Сад-Рума, Пројекат мађарско - српске железнице, Изградња београдске обилазнице на аутопуту Е-70/Е-75, деоница, Мост преко реке Саве код Остружнице-Бубањ Поток, Изградња аутопута Е-763, деоница: Прељина – Пожега, Изградња аутопута Е-761, деоница: Појате – Прељина, Изградња саобраћајнице Рума - Шабац – Лозница, Пројекат изградње комуналне (канализационе) инфраструктуре и инфраструктуре за одлагање комуналног чврстог отпада у Републици Србији, Брза саобраћајница Е-75, петља Пожаревац – Голубац, Изградња београдског метроа...



ЕНЕРГЕТИКА

Највећа издвајања у енергетици у 2023. години су предвиђена за реализацију мера за ублажавање последица енергетске кризе; за изградњу гасног интерконектора Србија – Бугарска; за субвенције (финансирање инвестиција у рударском сектору, за ЈП Ресавица, за енергетски угроженог купца); за унапређење енергетске ефикасности, као и за набавку и складиштење енергената.



ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Средства су обезбеђена за финансирање обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности, контроле и превенције загађења, еколошки одрживог становања и коришћења земљишта; очувања биодиверзитета; чистог превоза; одрживог управљања водом и отпадним водама; адаптације на климатске промене; еко ефикасних производа насталих из циркуларне економије; Зелене зграде и др.



БЕЗБЕДНОСТ

У области безбедности значајан износ средстава планиран је за наставак опремања најсавременијим борбеним средствима потребним за очување безбедности Републике Србије од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату, за ремонт и одржавање постојеће технике, набавку одећне опреме и обуће за припаднике војске и полиције.

Буџетски оквир

- ▶ Планирани су приходи од 1.843,4 милијарди РСД
- ▶ Расходи су процењени на 2.107,4 милијарди РСД
- ▶ Планирани буџетски дефицит је 264 милијарди РСД

**Средњорочни оквир расхода**

Укупни ниво расхода и издатака буџета Републике Србије за 2024. годину ограничен је у износу од 2.125,4 милијарди РСД, односно за 2025. годину у износу од 2.181,6 милијарди РСД. Ограничење не укључује расходе и издатке индиректних корисника буџетских средстава Републике Србије, који се финансирају из извора 04 - Сопствени приходи буџетских корисника, извора 07 - Трансфери од других нивоа власти и извора 13 - Нераспоређени вишак прихода из ранијих година.

**У 2023. години Влада ће утрошити:**

- ▶ за социјалну заштиту 147,4 милијарди РСД
- ▶ за субвенције у пољопривреди 68,7 милијарди РСД
- ▶ за капиталне издатке 427,2 милијарди РСД
- ▶ за трансфере општинама и градовима 33,3 милијарде РСД
- ▶ за Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање 185,7 милијарди РСД
- ▶ за Републички фонд за здравствено осигурање 83,3 милијарди РСД
- ▶ за расходе за отплату камата 143,5 милијарде РСД



Табела 1. Буџетски расходи и издаци по секторима (у млрд динара)

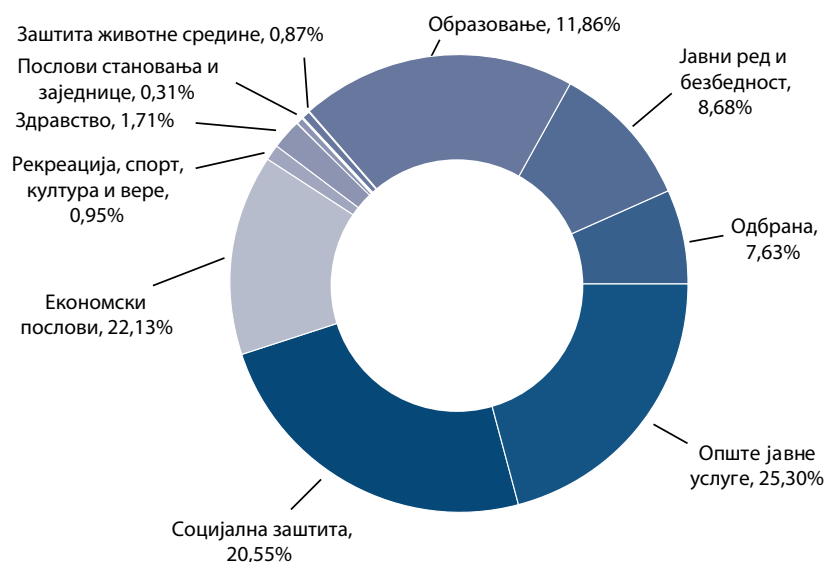
НАЗИВ СЕКТОРА	2023	Учешће у БДП
Пољопривреда и рурални развој	76,89	3,65%
Наука, технолошки развој и иновације	31,32	1,49%
Спољни послови	8,61	0,41%
Заштита животне средине	24,71	1,17%
Енергетика, минералне сировине и рударство	41,02	1,95%
Опште услуге јавне управе	88,93	4,22%
Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	317,54	15,07%
Тржиште рада	8,52	0,40%
Социјална заштита	429,84	20,40%
Људска права и грађанско друштво	11,15	0,53%
Урбанизам и просторно планирање	6,57	0,31%
Култура, комуникације и медији	15,52	0,74%
Спорт и омладина	5,53	0,26%
Јавна безбедност	117,31	5,57%
Економска и развојна политика	55,02	2,61%
Судство и правни систем	64,49	3,06%
Одбрана	160,87	7,63%
Здравство	31,68	1,50%
Вере и дијаспора	1,40	0,07%
Образовање	249,34	11,83%
Политички систем	8,00	0,38%
Сервисирање јавног дуга	169,33	8,04%
Финансијски и фискални систем	51,55	2,45%
Интервенцијски програми и резерве	132,23	6,27%

ОДАКЛЕ ДОЛАЗИ НОВАЦ**Табела 2.** Структура прихода буџета Републике Србије (у млрд динара)

ПРИХОДИ (У МЛРД)	2023	Учешће у укупним приходима
порез на додату вредност (ПДВ)	865,0	46,93%
акцизе	332,1	18,02%
непорески приходи	200,1	10,85%
порез на добит правних лица	188,4	10,22%
порез на доходак	107,8	5,85%
царине	86,0	4,67%
донације	50,5	2,74%
остало	13,5	0,73%
укупно	1.843,4	100,00%

КОЛИКО ПОЗАЈМЉУЈЕМО И ОТПЛАЂУЈЕМО

Влада ће морати на домаћем и међународном финансијском тржишту да се задужи у износу од 264 милијарде за покриће дефицита, као и за отплату главнице домаћим и страним кредиторима. Трошкови сервисирања дуга се састоје од расхода за отплату камата који износе 143,5 милијарди и издатка за отплату главнице домаћим и страним кредиторима и отплату главнице по гаранцијама у износу од 675 милијарди РСД.

Графикон 1. Како ће бити потрошено (%)

1. ШТА ЈЕ БУЏЕТ?

Буџет Републике Србије представља документ који се доноси у облику закона у коме се планирају приходи и примања и расходи и издаци државе током једне календарске године. У идеалном случају приходи и примања и расходи и издаци се налазе у равнотежи што значи да држава троши онолико колико заради. У случају када су расходи и издаци већи од прихода и примања, буџет је у дефициту. Када буџет има веће приходе и примања од расхода и издатака, тада је у суфициту.

Слично као код буџета домаћинства када су трошкови већи од зараде држава се мора задужити како би покрила све своје планиране трошкове. Грађани се могу задуживати код пријатеља или код банака, док се држава задужује на тржишту капитала тако што позајмљује новац од међународних финансијских институција као што су нпр. Светска банка, Европска инвестициона банка итд, код пословних банака или других држава. Такође, држава може емитовати хартије од вредности које могу купити правна и физичка лица, домаћа и страна лица тако да се држава може задужити и код својих грађана.

Буџет је на првом месту политички инструмент преко кога Влада Републике Србије реализује своје планове. Реалност је таква да постоји велики јаз између жеља и могућности тако да држава не може да финансира све жеље уз ограничене могућности, стога Влада утврђује приоритете и прави компромисе. Као што домаћинство бира да ли ће ићи на летовање и зимовање или ће ићи само на летовање и заменити покварену веш машину, тако и држава може одлучити да уместо изградње моста уложи средства у изградњу дома здравља, јер је као приоритет поставила унапређење здравствене заштите становништва. Домаћинства имају обавезне трошкове: рачуни за струју, воду, телефон, интернет, кабловску или трошкови исхране тако да им јако мало новца остаје за неке друге потребе као што су путовања или одлазак у позориште.

Иста ситуација је код буџета Републике где постоје обавезни трошкови отплате дуга, плата, пензија, социјалних давања, те мали део средстава остаје за такозвани развојни буџет у коме се могу постављати приоритети односно бирати да ли ће се градити мост или дом здравља.

Влада сваке године подноси Народној скупштини Фискалну стратегију, која има за циљ утврђивање краткорочних и средњорочних циљева фискалне политике Владе за период од три узаступне године, а такође пружа детаљно објашњење о усклађености наведених средњорочних циљева са фискалним принципима и правилима.

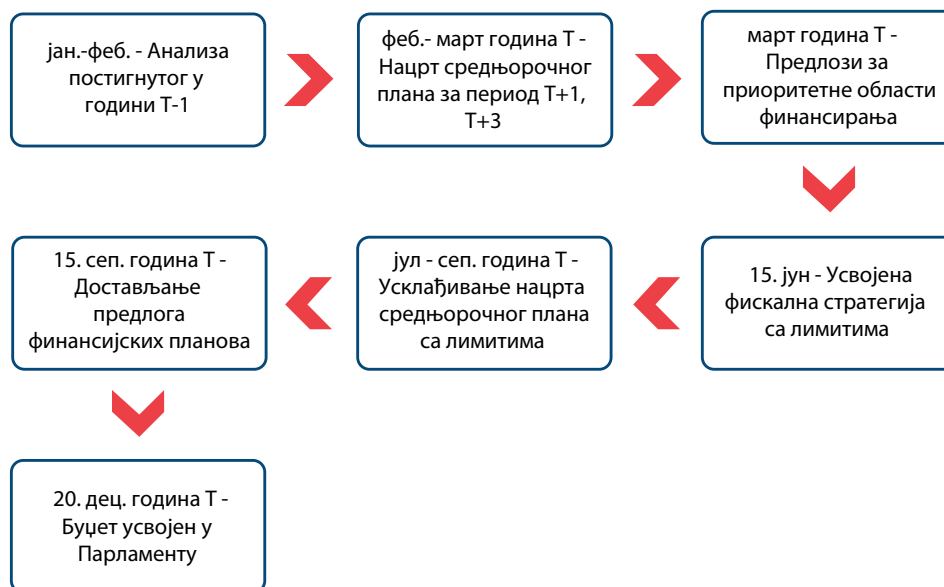
Средства планирана у буџету представљају право на трошење које корисник буџетских средстава може потрошити уколико се оствари довољан износ прихода. Сваки буџетски корисник је одговоран за трошење додељених средстава буџетом у погледу законитости и сврсисходности. По завршетку буџетске године се припрема завршни рачун буџета који се усваја у форми закона, док Државна ревизорска институција, као највиши независни орган ревизије јавних средстава који се бави контролом трошења јавних средстава, у оквиру програма ревизије обухвата и ревизију буџета Републике Србије.

Фискални савет је назависан државни орган и за обављање посла из своје надлежности одговара Народној скупштини. Фискални савет припрема мишљење на Нацрт фискалне стратегије и Нацрт закона о буџету Републике Србије, проверава макроекономске и фискалне претпоставке које су коришћене при изради Фискалне стратегије и процењује да ли је и у којој мери Влада испоштовала фискална правила која је утврдила.

2. ПРОЦЕС ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА

Ефикасно коришћење ограничених јавних ресурса у великој мери зависи од квалитета буџетског процеса.

Слика показује циклус средњорочног планирања, оптимизације спровођења јавних политика, утврђивања приоритета финансирања и израде годишњег буџета.



- ▶ Годишњи циклус започиње оценом постигнутог у претходном периоду: врши се анализа спроведених мера, потрошње и постигнутих циљева у претходној години. Разматрају се нове мере којима би се побољшало спровођење политика у случају да се не остварују утврђени циљеви.
- ▶ Следећи корак је анализа постојећег стања у области за коју је задужен буџетски корисник. Полазну тачку представљају усвојене стратегије у којима се налазе одговори на питања где смо ми сада, где желимо да будемо и како тамо да стигнемо. Стратегија без новца за њено спровођење представља мртво слово на папиру, док буџет без плана представља тумарање у мраку зато је неопходно успоставити везу између планирања и буџетирања. Због тога буџетски корисници припремају своје финансијске (средњорочне) планове за три године у којима наводе планиране активности за реализацију својих стратегија и планирана финансијска средства за њихову реализацију.
- ▶ У складу с нацртом средњорочног плана корисници буџета могу да предложе реалокацију планираних средстава у постојећој програмској структури. У том кораку могу се „угасити“ неадекватне или неефикасне програмске активности или пројекти и предложити нове програмске активности или пројекти, који се достављају министарству финансија у оквиру процедуре за утврђивање приоритетних области финансирања (ПОФ). ПОФ представља увод у буџетски циклус планирања када буџетски корисници предлажу своје политике оличене кроз програмске активности и пројекте које желе да финансирају у наредне три године.
- ▶ Наредни корак је успостављање везе између жеља и могућности. На основу предлога за приоритетне области финансирања буџетског кори-

сника и расположивих средстава буџета утврђују се лимити (доношењем Фискалне стратегије), односно укупан износ средстава које има на располагању сваки буџетски корисник за сваку од наредне три године.

- ▶ Након тога, на основу Инструкције за припрему буџета буџетски корисници усклађују свој финансијски (средњорочни) план са утврђеним лимитима и достављају предлог финансијског плана министарству финансија.
- ▶ Затим буџетски корисници и Министарство финансија воде преговоре и усаглашавају се око коначног износа средстава који ће буџетски ко-

рисници имати на располагању у наредној години. Министарство финансија припрема Нацрт закона о буџету и доставља га Влади на разматрање и усвајање.

- ▶ Потом Влада усваја предлог закона о буџету и шаље га Народној скупштини на разматрање и усвајање. Народни посланици имају право да подносе амандмане на предлог буџета и на тај начин утичу на расподелу новца у буџету и сврху његовог трошења. Народна скупштина усваја буџет до 20. децембра текуће године и он се примењује од 1. јануара наредне године.

3. КО СЕ ФИНАНСИРА ИЗ БУЏЕТА?

Када говоримо о Закону о буџету мислимо на буџет Републике Србије који чини део централног нивоа државе. Централни ниво државе, локалне самоуправе, АП Војводина и ванбуџетски фондови¹ и непрофитне институције на локалном нивоу чине општи ниво државе, док се јавна предузећа налазе ван општег нивоа државе. Општи ниво државе и Јавна предузећа заједно чине јавни сектор.

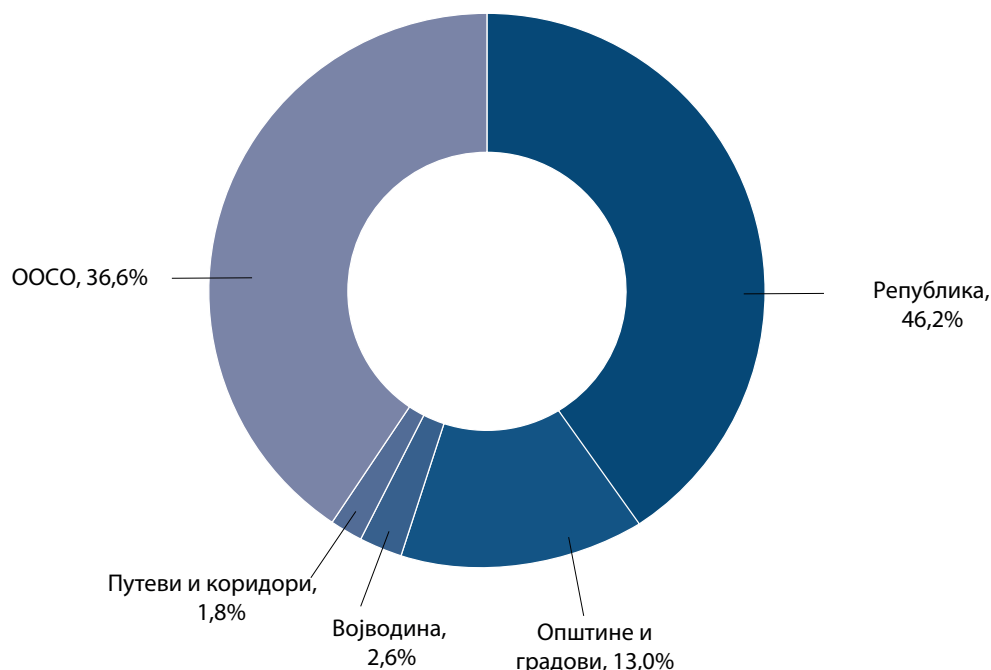
3.1. Структура јавног сектора



¹ У ванбуџетске фондове спадају Јавно предузеће „Путеви Србије“ и Коридори д.о.о.

3.2. Структура расхода опште државе по нивоима власти, без трансфера сходно крајњем месту потрошње, план за 2023. годину

Графикон 2. Структура расхода опште државе по нивоима власти (%)



*ООСО – Организације обавезног социјалног осигурања

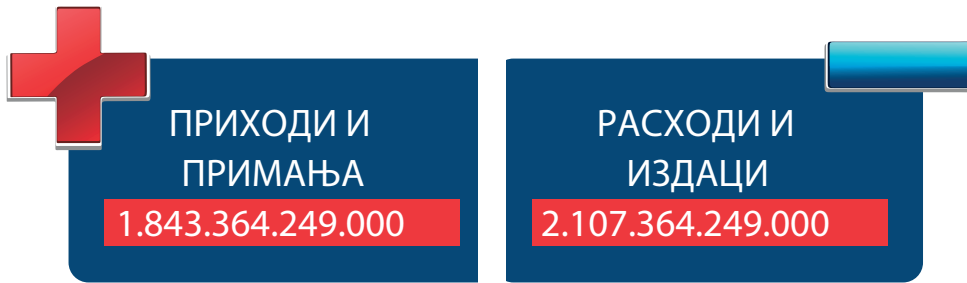
Како буџет домаћинства тако и буџет државе прво мора знати са колико средстава располаже тј. колики су укупни приходи и примања. Држава убира приходе од својих грађана и за узврат им пружа одређене робе и услуге односно гради путеве, мостове, школе, болнице, пружа здравствене, образовне и друге услуге. Највећи део прихода државе долази од пореза које плаћају њени грађани на своју имовину, добит или на куповину у продавници када плаћају порез на додатну вредност (ПДВ). Такође, држава остварује и пореске приходе као што су акцизе на нафтне деривате или дуванске прерађевине, приходе од царина. Поред тога остварује и приходе од продаје имовине, приходе од накнада и такси. Држава може финансирати своје расходе и из донација иностраних организација или иностраних земаља. Тренутно највећи део донација долази од Европске уније кроз такозване ИПА пројекте (Инструменте за предприсупну помоћ) који представљају увод у структурне и кохезионе фондове којима ће Република Србија имати приступ када постане пуноправна чланица Европске уније.

3.3. Структура републичког буџета

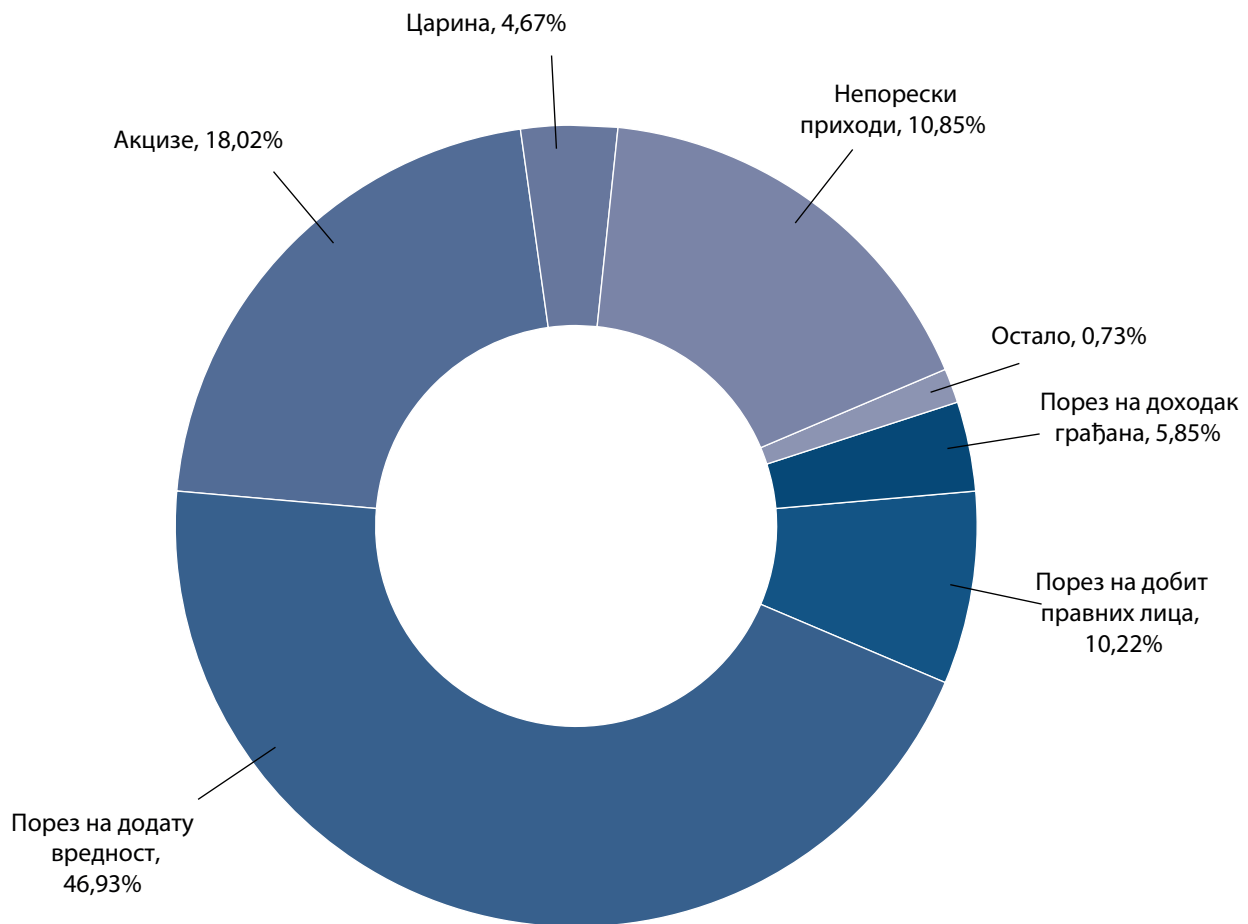
Буџетом Републике Србије за 2023. годину, предвиђени су укупни приходи и примања у износу од 1.843,4 млрд динара, што представља повећање од 7,8% у односу на износ предвиђен планом за 2022. годину.

Пројекција прихода у 2023. години сачињена је на бази:

- пројекције кретања најважнијих макроекономских показатеља: БДП и његових компоненти, инфлације, девизног курса, кретања спољнотрговинске размене, процене кретања запослености и зарада у 2023. години;

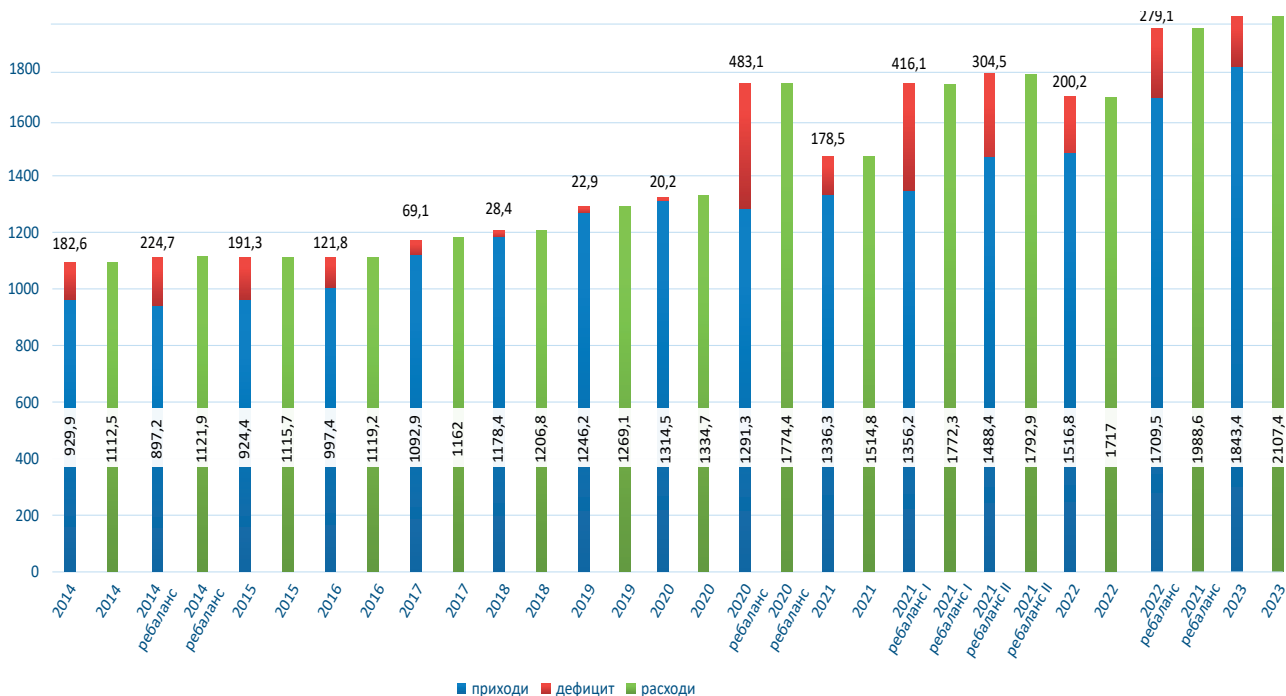


Графикон 3. Структура прихода у 2023. години (%)



Закон о буџету Републике Србије се састоји од општег и посебног дела. У општем делу закона се налазе чланови који дају сумарни преглед и основне информације о приходима и примањима и рас-

ходима и издацима буџетских корисника. У њему се налазе подаци о укупним приходима и примањима и расходима и издацима, њиховој структури као и износ суфицита или дефицита.

Графикон 4. Преглед прихода, расхода и дефицита у периоду 2014. – 2023. (у млрд динара)

Општи део буџета даје објашњење на који начин ће се финансирати дефицит. Приказује планирано задужење и раздужење Републике Србије у току буџетске године са списком кредитора, износива кредита и каматним стопама.

Општи део буџета даје процену средстава финансијске помоћи Европске уније која се спроводи кроз ИПА пројекте. Ови пројекти се могу поделити на две групе, на оне пројекте који не захтевају суфинансирање од стране корисника односно Републике Србије и на оне пројекте који захтевају суфинансирање које обично износи 15% од укупне вредности пројекта.

Такође, општи део буџета садржи преглед планираних капиталних издатака за текућу и наредне две године кроз табелу у којој се налази списак буџетских корисника са припадајућим капиталним пројектима.

У посебном делу буџета се налази детаљни приказ планираних прихода и расхода буџетских корисника по организационој, економској, функционалној и програмској класификацији.

Организациона класификација нам даје слику о томе ко је све корисник буџетских средстава. Постоје директни буџетски корисници који се могу видети у посебном делу буџета као што су то нпр. Министарство одбране, Министарство привреде, Српска академија наука, Републички хидрометеоролошки завод или Агенција за борбу против корупције. Такође, постоје и индиректни корисници средстава који нису појединачно већ збирно приказани у буџету као што су то нпр. основне школе које се налазе у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја или музеји који се налазе у оквиру Министарства културе.

Табела 3. Расходи и издаци буџета (у млрд динара)

Расходи буџета	Ребаланс 2022	Буџет 2023	Индекс	Структура расхода ребаланс 2022, у %	Структура расхода Буџет 2023, у %
УКУПНИ РАСХОДИ И ИЗДАЦИ	1.988,64	2.107,36	105,97	100,00%	100,00%
Текући расходи	1.394,28	1.537,46	110,27	70,11%	72,96%
Расходи за запослене	369,92	410,45	110,96	18,60%	19,48%
Расходи за коришћење услуга и роба	174,30	171,41	98,34	8,76%	8,13%
Отплата камата и пратећи трошкови задужења	113,20	143,50	126,77	5,69%	6,81%
Субвенције	174,76	192,92	110,39	8,79%	9,15%
Донације страним владама	0,02	0,01	42,92	0,00%	0,00%
Дотације међународним организацијама	9,91	8,52	85,97	0,50%	0,40%
Трансфери осталим нивоима власти	104,77	134,20	128,10	5,27%	6,37%
Дотације организацијама за обавезно социјално осигурање	218,43	282,43	129,30	10,98%	13,40%
Остале дотације и трансфери	7,97	4,25	53,34	0,40%	0,20%
Социјално осигурање и социјална заштита	136,61	147,42	107,92	6,87%	7,00%
Остали текући расходи	84,39	42,34	50,17	4,24%	2,01%
Издаци за нефинансијску имовину	423,00	427,20	100,99	21,27%	20,27%
Издаци за отплату главнице (у циљу спровођења јавних политика)	18,20	25,50	140,11	0,92%	1,21%
Издаци за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика)	153,16	117,20	76,52	7,70%	5,56%

Министарство финансија има на располагању највећи буџет јер се средства за отплату дуга, дотацију републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање и републичком фонду за здравствено осигурање, трансфери за локалну самоуправу, као и средства за експропријацију налазе код Министарства финансија, што је у графикаону приказано као Министарство финансија остали расходи и издаци.

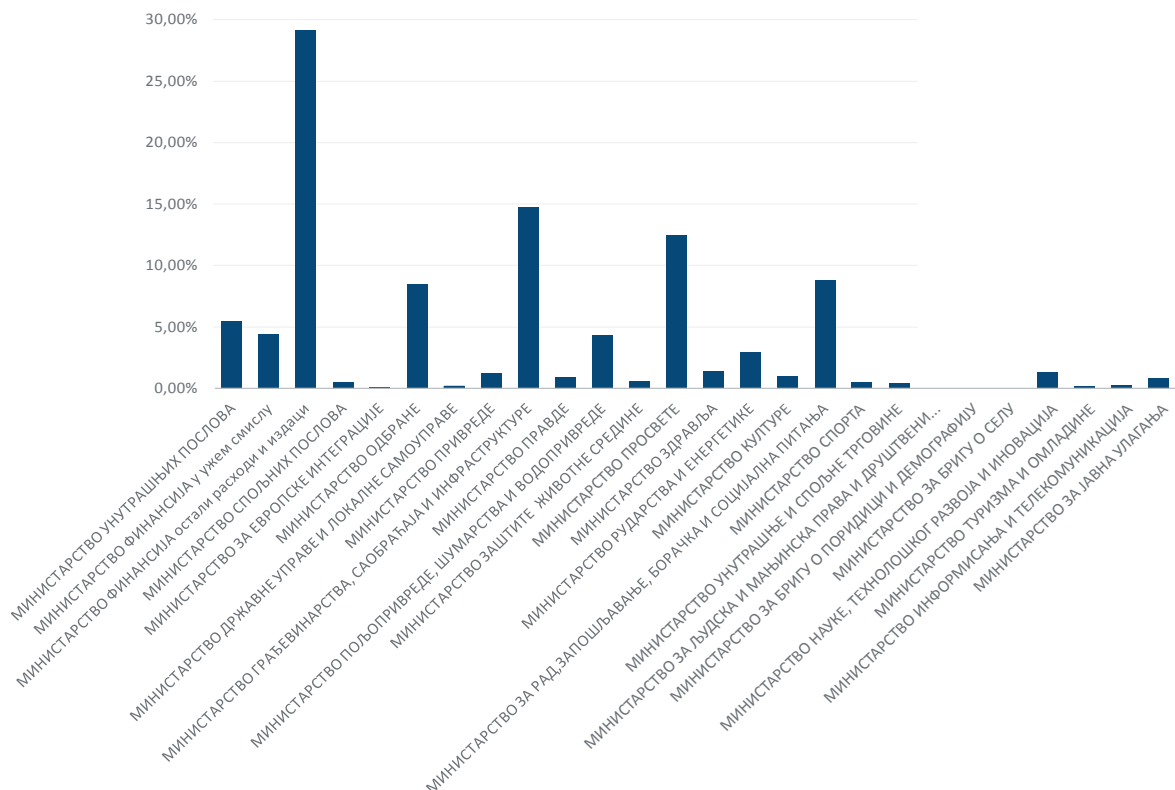
Економска класификација нам говори на шта се троши новац, да ли су то плате, материјал, услу-

ге, машине, опрема, отплата дуга, социјална давања или стални трошкови као што су то струја, вода и телефон.

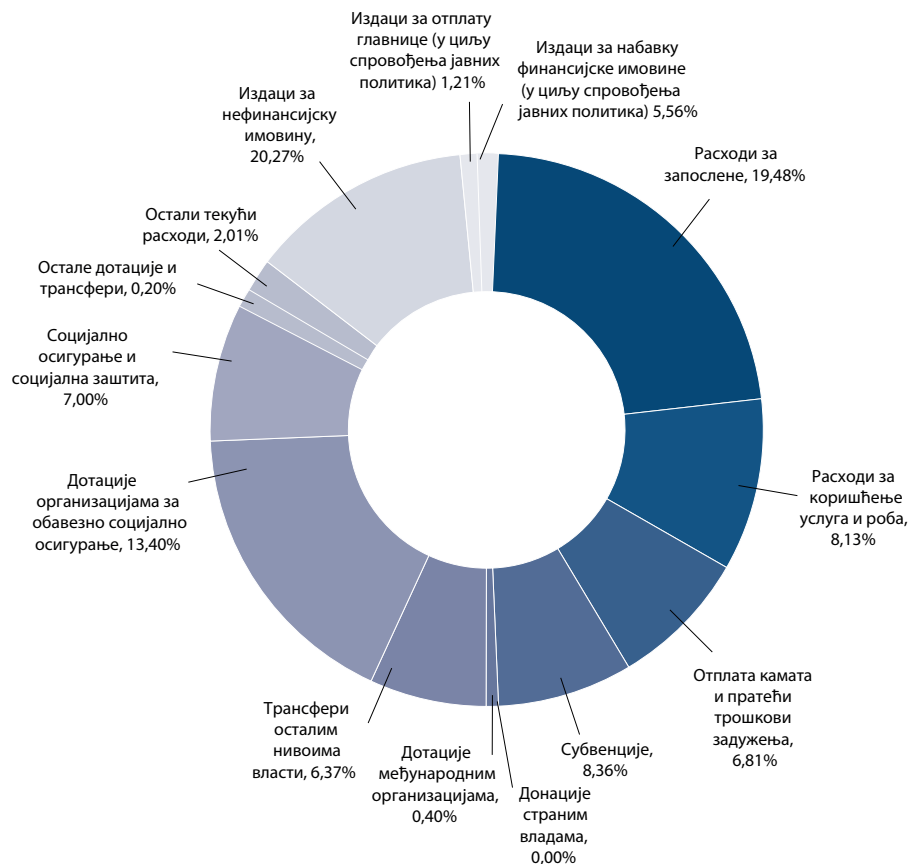
Законом о буџету планиран је раст капиталних издатака Републике Србије у 2023. години у односу на 2022. годину за око 4,2 млрд динара. Највећи део овог повећања односи се на обнову објеката јавне намене, пројекте у области информационих технологија и експропријацију, као и на улагања преко Републичке дирекције за имовину Републике Србије.



Графикон 5. Расподела средстава по министарствима у %



Графикон 6. Структура расхода по економској класификацији (%)

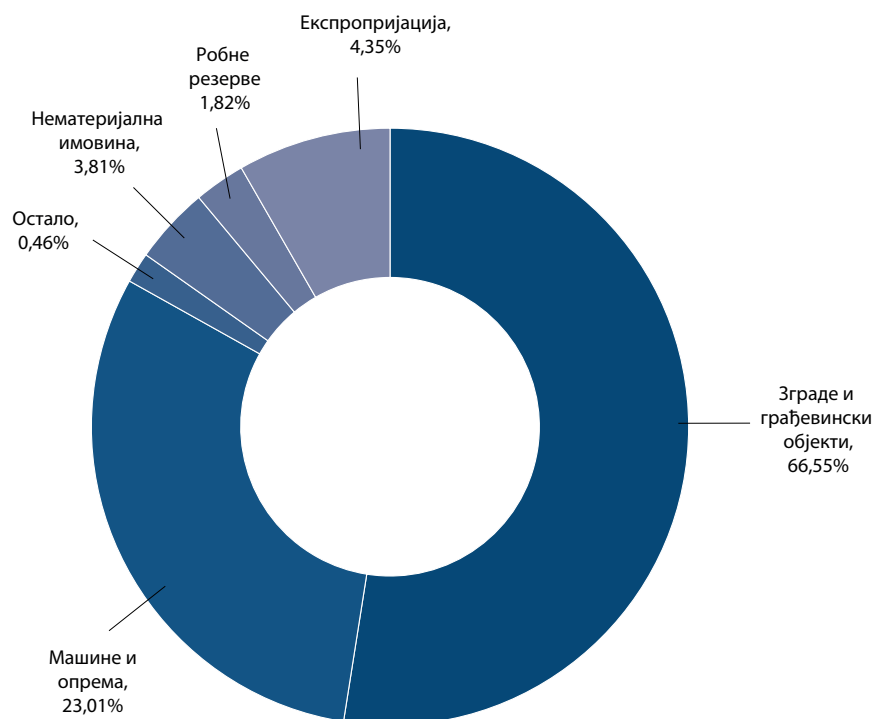


Графикон 7. Процент учешћа капиталних издатака у буџету (%)

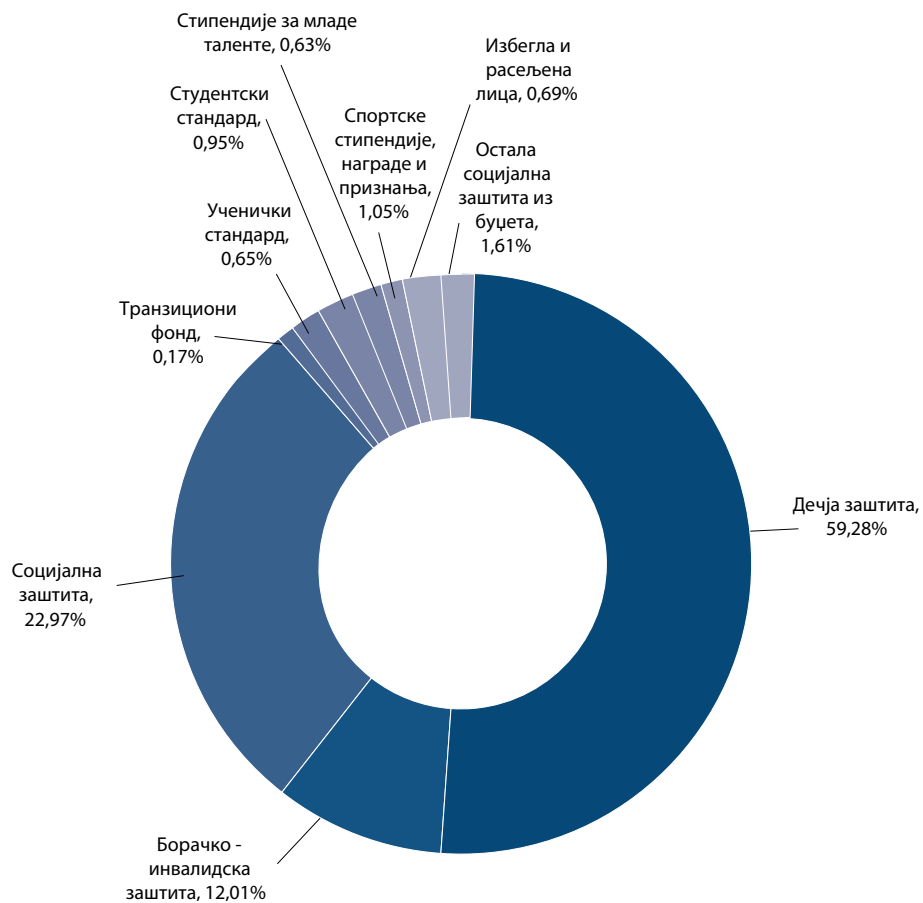
Табела 4. Учешће министарстава у капиталним издацима (%)

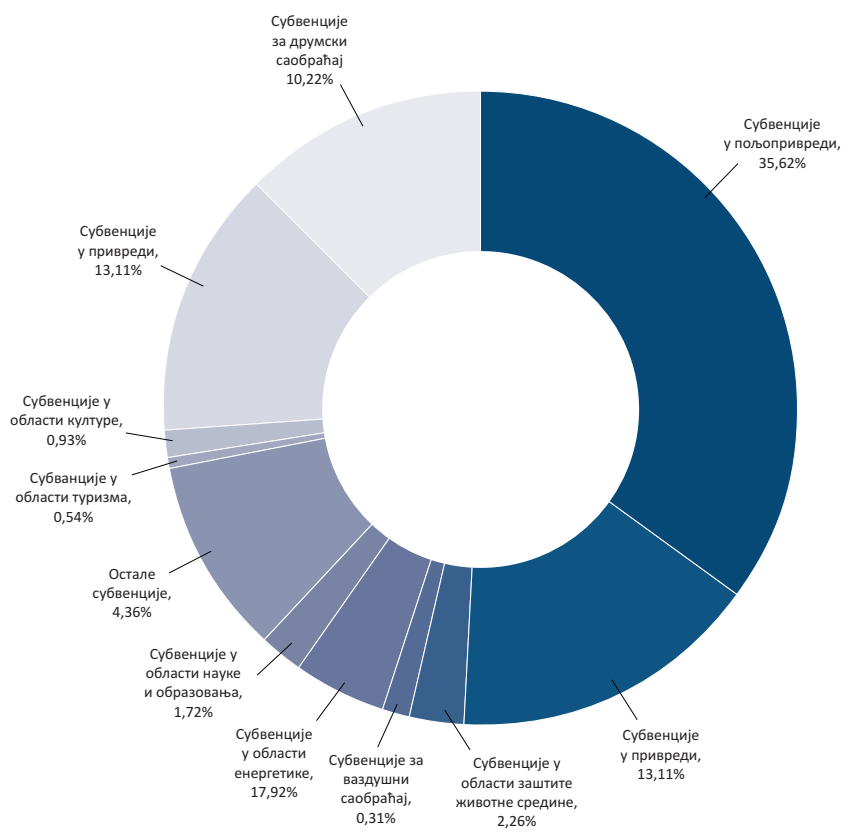
НАЗИВ МИНИСТАРСТВА	УЧЕШЋЕ У КАПИТАЛНИМ ИЗДАЦИМА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	5,50%
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА у ужем смислу	4,39%
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА остали расходи и издаци	29,88%
МИНИСТАРСТВО СПОЉНИХ ПОСЛОВА	0,43%
МИНИСТАРСТВО ЗА ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ	0,06%
МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ	8,10%
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	0,11%
МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ	1,55%
МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ	14,54%
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ	1,07%
МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ	4,01%
МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	0,92%
МИНИСТАРСТВО ПРОСВЕТЕ	12,55%
МИНИСТАРСТВО ЗДРАВЉА	1,59%
МИНИСТАРСТВО РУДАРСТВА И ЕНЕРГЕТИКЕ	2,50%
МИНИСТАРСТВО КУЛТУРЕ	0,71%
МИНИСТАРСТВО ЗА РАД, ЗАПОШЉАВАЊЕ, БОРАЧКА И СОЦИЈАЛНА ПИТАЊА	8,66%
МИНИСТАРСТВО СПОРТА	0,25%
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊЕ И СПОЉНЕ ТРГОВИНЕ	0,08%
МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И ДРУШТВЕНИ ДИЈАЛОГ	0,03%
МИНИСТАРСТВО ЗА БРИГУ О ПОРОДИЦИ И ДЕМОГРАФИЈУ	0,05%
МИНИСТАРСТВО ЗА БРИГУ О СЕЛУ	0,07%
МИНИСТАРСТВО НАУКЕ, ТЕХНОЛОШКОГ РАЗВОЈА И ИНОВАЦИЈА	1,53%
МИНИСТАРСТВО ТУРИЗМА И ОМЛАДИНЕ	0,16%
МИНИСТАРСТВО ИНФОРМИСАЊА И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈА	0,24%
МИНИСТАРСТВО ЗА ЈАВНА УЛАГАЊА	1,01%

Графикон 8. Структура капиталних издатака (%)



Графикон 9. Структура расхода за социјалну заштиту (%)



Графикон 10. Расходи субвенција у %


Укупно планирана средства за социјалну заштиту из буџета износе 147,4 млрд динара. Највећи износ средстава планиран је на разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања за дечју, борачко–инвалидску, социјалну заштиту и транзициони фонд (права запослених у случају стечаја послодавца). На разделу Министарства просвете планирана су средства за побољша-

ње ученичког и студентског стандарда. На разделу Министарства спорта за спортске стипендије, награде и признања.

Расходи за субвенције су планирани у укупном износу од око 192,9 млрд динара.

Субвенције су највећим делом планиране за пољопривреду, железницу, привреду, путеве, субвенције у области туризма и др.

3.3.1. Програмски буџет

Програмска класификација исказује класификацију програма, програмских активности и пројеката корисника буџетских средстава и као обавезна за све кориснике буџетских средстава постала је обавезна од буџета за 2015. годину када је Република Србија увела програмски буџет.

Пример програма и програмске активности Министарства заштите животне средине

Програм: Управљање заштитом животне средине				
Циљ: Заштита и унапређење квалитета ваздуха и озонског омотача				
Назив индикатора:	Базна вредност	2018	2019	2020
Годишња потрошња супстанци које оштећују озонски омотач	8,37	7,53	7,53	7,53

Програмска активност: Инспекција за заштиту животне средине, рибарство и заштиту од јонизујућих зрачења
Циљ: Боља примена прописа из области заштите животне средине, рибарства и јонизујућих зрачења

<i>Назив индикатора:</i>	<i>Базна вредност</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Процент извршених инспекцијских надзора предвиђених Годишњим плановима рада инспекција и оперативним плановима рада	85%	90%	90%	90%

Законом о буџетском систему било је прописано да се увођење програмског модела буџета примењује поступно за поједине кориснике буџетских средстава Републике Србије, што је у 2014. години искористило десетак буџетских корисника, док су у 2015. години ту обавезу имали сви буџетски корисници и локал. Спровођењем ове реформе Србија се придружила великој групи земаља која је препознала овај модел као основу за транспарентнију и рационалнију алокацију буџетских средстава.

Програмски буџет представља ефикасан механизам за спровођење реформе јавне управе. Такав буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и издатака и спровођења јавних политика и пре свега већу транспарентност потрошње.

Предности програмског модела буџета

Претходни модел линијског буџета приказивао је само намене (нпр. плате, одржавање, путне трошкове итд.) у које организациона јединица унутар државе има право да троши додељена буџетска средства. Линијски буџет није пружао информацију о циљевима јавних политика који ће бити остварени датим издвајањем новца – тако да нисмо могли да утврдимо да ли је одређена политика била ефективна. Сада нам програмски буџет даје одговор на питање:

- 1) у које сврхе се средства троше (расходи и издаци се опредељују за програме, програмске активности и пројекте корисника буџетских средстава);
- 2) на који начин је таква потрошња повезана са циљевима корисника (односно циљевима јавних политика);
- 3) какви се резултати остварују (мерењем учинка).

На тај начин програмски модел:

- ▶ омогућава аргументовану дискусију о потребним финансијским средствима и бољу приоритизацију расхода;
- ▶ унапређује фискалну координацију на нивоу Владе, што је од великог значаја за реализацију националних, социјалних и економских циљева;
- ▶ омогућава да се препозна неефикасно трошење, области у којима се не постижу адекватни резултати, као и области којима је потребно више ресурса;
- ▶ доприноси унапређењу услуга које пружа држава;
- ▶ омогућава израду буџета који је транспарентнији и разумљивији за грађане.

Програмска структура корисника буџета

- ▶ Програмску структуру корисника буџета чине програми, програмске активности и пројекти, за које се опредељују расходи и издаци;
- ▶ За програмску структуру се везују циљеви које корисник буџета планира да оствари у складу са својим средњорочним планом и стратегијама које се односе на његов делокруг;
- ▶ Истовремено са израдом програмске структуре буџета утврђује се начин праћења постизања циљева, односно утврђују се индикатори учинка;
- ▶ Обавеза корисника буџетских средстава је да извештава Министарство финансија, Владу и Народну скупштину о постигнутим резултатима програма, програмских активности и пројеката.

4. СТАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА

У складу са важећим одредбама Закона о буџетском систему уколико дуг опште државе пређе 45% БДП, Влада је дужна да предложи мере којима ће се дуг приближити циљаном нивоу и вратити у одрживе оквире. До краја године очекују нас измене и допуне овог закона у делу који се односи на фискална правила и принципе фискалне одговорности и одрживости¹³. У складу са променама општих фискалних правила о дефициту и дугу, измењена је и процедура у случају прекорачења горње границе дуга. Тако, у случају да је дуг изнад 55%, Влада у оквиру Фискалне стратегије и по процедури за усвајање фискалне стратегије предлаже Програм за смањење дуга са конкретним мерама за смањење дуга испод задате границе. Програм се подноси за сваку годину у којој тај дуг остаје изнад 55% БДП. Уколико је дуг изнад 60% БДП, што је и највиша дозвољена горња граница дуга сектора државе Програм за смањење дуга усваја Народна скупштина најмање једанпут годишње, у поступку доношења и припреме буџета за наредну фискалну годину.

У периоду од 2008. до 2014. године дефицит опште државе је значајно повећан уз истовремено експлозивну путању раста јавног дуга, при чему је однос дуга и БДП више него удвостручен. Мере фискалне консолидације усвојене крајем 2012. и током 2013. године делимично су ублажиле овај тренд, али је ниво јавног дуга и даље значајно растао. Смањивање примарног дефицита у периоду 2012–2014. године није било довољно да стабилизује учешће нивоа јавног дуга у БДП. Ефекти првог таласа фискалне консолидације, која се односила углавном на приходну страну, изостали су, услед повећаног обима сиве економије, карактеристичног у периоду након подизања пореских стопа. На расходној страни, високе камате и одређени једнократни расходи су додатно погоршавали фискалну позицију.

Мере фискалне консолидације донете крајем 2014. године спустиле су примарни дефицит и успориле раст јавног дуга већ током 2015. године. До смањења јавног дуга у БДП дошло је у 2016. години, годину дана раније него што је било предвиђено аранжманом са ММФ. У 2016. години остварен је примарни суфицит од 1,7% БДП, чиме су се коначно стекли услови за пад учешћа јавног дуга у БДП. Након тога, у 2017. години, остварени примарни фискални суфицит од 3,6% БДП доводи до још значајнијег пада учешћа дуга, за више од 10 п.п. БДП, на 58,6% БДП. Током 2018. године настављен је тренд смањења учешћа јавног дуга у БДП на 54,4% БДП. Фискална релаксација током 2019. године није угрозила опадајућу путању јавног дуга. Позитиван примарни фискални резултат у 2019. години од 1,8% БДП утицао је на даље смањење јавног дуга за још 1,6 п.п. БДП.

Период од 2020. године обележила је једна од највећих здравствених и последично економских криза у последњих неколико деценија, изазвана пандемијом COVID-19. Најважнији фактори који су утицали на кретања дуга током поменутог периода су ниво укупног и примарног фискалног дефицита, додатне потребе за финансирањем и отплата доспелог дела дуга. Остварени фискални дефицит од 8% БДП (примарни дефицит од 6% БДП) у 2020. 28.7 32.8 41.4 44.7 54.6 57.5 67.5 71.2 68.7 58.6 54.4 52.8 57.8 57.1 56.9 20 30 40 50 60 70 80 % БДП Ревидирана Фискална стратегија за 2023. годину са пројекцијама за 2024. и 2025. годину 70 години и дефицит од 4,1% БДП у 2021. години, утицали су на то да се, до сада, опадајућа путања учешћа јавног дуга привремено преокрене. И поред тога учешће јавног дуга опште државе у БДП у 2021. години благо опада на 57,1% БДП. За 2022. годину, пројектован ниво примарног фискалног резултата (примарни дефицит 2,2% БДП) смањује учешће јавног дуга, на 56,9%. Фискалном стратегијом за наредни средњо-

рочни период предвиђена је постепена стабилизација јавних финансија и мањи нивои дефицита који ће јавни дуг вратити у зону опадајућег тренда

Имајући у виду пројектовани примарни резултат буџета Републике Србије за период 2022–2025. године, укључујући и обим повлачења кредитних

средстава за пројектно финансирање од буџетских корисника, ефекте промене девизног курса динара према еврџу и америчком долару, у основном макроекономском сценарију, стање дуга централног нивоа државе требало би да буде на нивоу од 53,0% БДП на крају 2025. године.

5. РЕЧНИК МАЊЕ ПОЗНАТИХ ПОЈМОВА

Акцизе: Порез на потрошњу који се зарачунава на одређена добра као што су дуван, гориво, алкохолна пића и кафа;

БДП: Бруто домаћи производ је најпознатији и најчешће коришћен макроекономски агрегат. Он је индикатор економских активности једне земље и представља резултат производних и услужних активности резидентних институционалних јединица и једнак је суми њихових додатих вредности;

Буџет: Свеобухватан план прихода и расхода;

Буџетски дефицит: Износ за који државни расходи премашују државне приходе у једној фискалној години;

Буџетски суфицит: Износ за који државни приходи премашују државне расходе у једној фискалној години;

Укупни фискални суфицит, односно укупни фискални дефицит је буџетски суфицит, односно буџетски дефицит коригован за трансакције у имовини и обавезама које су извршене у циљу спровођења јавних политика

Финансијски план: Документ директног или индиректног корисника буџетских средстава, организације за обавезно социјално осигурање, израђен на основу упутства за припрему буџета;

Ребаланс буџета: Промена закона о буџету Републике Србије;

Јавна средства: Средства на располагању и под контролом Републике Србије, локалне власти и организација за обавезно социјално осигурање;

Јавне политике: Јавне политике су активности Владе и органа јавне управе у циљу постизања економских и друштвених циљева који су у најбољем интересу друштва. Неки од примера области јавних политика су образовање, здравље, незапосленост, одбрана итд;

Корисници буџетских средстава: Директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије, односно локалне власти;

Директни корисници буџетских средстава: Органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти;

Индиректни корисници буџетских средстава: Правосудни органи, буџетски фондови; месне

заједнице; јавна предузећа, фондови и дирекције основани од стране локалне власти; установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти;

Корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање: Организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање (здравствене и апотекарске установе);

Јавни сектор: Део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и јавна предузећа под контролом државе која се примарно баве комерцијалним активностима;

Јавни приходи: Сви приходи остварени обавезним плаћањима пореских обвезника, правних и физичких лица која користе одређено јавно добро или јавну услугу, као и сви други приходи које остварују корисници буџетских средстава;

Приход: Новац који се зарађује на редовној основи кроз запослење или инвестиције;

Порез: Намет државе који она наплаћује на имовину, на трошење на добра и услуге и на приход и богатство физичких лица и предузећа;

Порески приходи: Врста јавних прихода које држава прикупља обавезним плаћањима пореских обвезника;

Порез на додатну вредност (ПДВ): Зарачунава се на добра и услуге у свим фазама производње и продаје, почев од сировине до финалног производа;

Непорески приходи: Врста јавних прихода који се наплаћују правним или физичким лицима за коришћење јавних добара (накнаде), пружање одређене јавне услуге (таксе), због кршења уговорних или законских одредби (пенали и казне) као и приходи који се остваре употребом јавних средстава;

Јавне услуге: Све услуге које су корисници јавних средстава у складу са законом обавезни да пружају правним и физичким лицима;

Примања државе: Средства која држава остварује продајом нефинансијске и финансијске имовине и задуживањем;

Јавни расходи: Расходи за робе, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде;

Издаци државе: Издаци државе за набавку нефинансијске и финансијске имовине и отплату кредита;

Капитални пројекти: Пројекти изградње и капиталног одржавања зграда и грађевинских објеката инфраструктуре од интереса за Републику Србију, укључујући услуге пројектног планирања које су саставни део пројекта, обезбеђивање земљишта за изградњу, као и пројекти који подразумевају улагања у опрему и машине и другу нефинансијску имовину;

Фискална политика: Представља одлуке или радње које спроводе органи власти у вези са јавним приходима и расходима са циљем утицања на привредна кретања и остваривање циљева фискалне политике;

Потенцијална стопа раста БДП: Највећа стопа раста која може бити достигнута у одређеном периоду, без повећања стопе инфлације;

Фискални принципи: Означавају принципе одговорног фискалног управљања;

Фискална стратегија: Документ у коме се наводе циљеви фискалне политике Владе и даје оцена одрживости фискалне политике, који Влада подноси Народној скупштини;

Фискална правила: Принципи који обезбеђују средњорочну и дугорочну одрживост и транспарентност јавних финансија једне земље;

Фискална консолидација: Низ мера помоћу којих се висина државних прихода и расхода доводи у равнотежу;

Фискални савет: Независно државно тело задужено за саветовање скупштине из области економске политике;

Консолидација: Исказивање прихода и расхода више међусобно повезаних буџета и ванбуџетских фондова, као да се ради о јединственом субјекту;

Консолидовани буџет централне државе: Буџет након искључивања трансфера између различитих субјеката на централном нивоу власти, како би се избегло двоструко рачунање;

Ванбуџетски фондови: Обухватају правна лица основана законом која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода;

Задуживање: Представља уговарање кредита, односно издавање хартија од вредности, у складу са посебним законом;

Државна гаранција: Инструмент осигурања којим Република Србија гарантује испуњење обавеза за које се даје гаранција;

Трансферна средства: Средства која се из буџета Републике Србије преносе буџету на другом нивоу власти, буџету на истом нивоу власти и организацијама за обавезно социјално осигурање;

Донација: Наменски бесповратан приход, који се остварује на основу писаног уговора између даваоца и примаоца донације;

Финансијска помоћ Европске уније: Средства Европске уније која се користе за намене и спроводе према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније;

Програм: Скуп мера које корисници буџетских средстава спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Састоји се од независних, али тесно повезаних компонената - програмских активности и/или пројеката. Утврђује се и спроводи од стране једног или више корисника буџетских средстава и није временски ограничен;

Програмска активност: Текућа и континуирана делатност корисника буџетских средстава, која није временски ограничена. Спровођењем програмске активности се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма;

Пројекат: Временски ограничен пословни подухват корисника буџетских средстава чијим спровођењем се постижу циљеви пројекта, односно програма;

Ревизија: Званично испитивање финансијских рачуна физичких лица, правних лица или државе.

Средњорочни план: Свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, пројеката и програмских активности за буџетску годину са пројекцијама за наредне две године, према утврђеним средњорочним циљевима и приоритетима.

Субвенције: Средства која обезбеђује држава како би помогла предузећима, физичким лицима или одређеним секторима економије као на пример пољопривреди. Субвенције даје држава у виду новца (за подстицање запошљавања, развој, отплату кредита или обезбеђивање опстанка државних и друштвених предузећа) или других олакшица, као што су на пример цене струје, гаса или горива ниже од тржишних.