



**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosova-Republic of Kosovo**  
**Kuvendi - Skupština – Assembly**

## **Budžetska analiza**

**Trendovi budžetskih izdvajanja u predlogu Nacrt zakona  
br.07/L-041 o budžetskim izdvajanjima za budžet Republike  
Kosova za 2021 godinu**



Priština, novembar 2020

**Priredila:**  
Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu  
Skupština Republike Kosovo  
Br. tel: 038 200 10 633

## Sadržaj

<b>Pregled izveštaja .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Analiza Tabele 1 .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Trend preraspodele budžeta prema budžetskim organizacijama.....</b>	<b>9</b>
<b>3. Budžet za zdravstvo i prosvetu .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Kapitalni projekti.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Rodni aspekt predloga budžeta za 2021. godinu.....</b>	<b>13</b>

**Priredila:**

Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu  
Skupština Republike Kosovo  
Br. tel: 038 200 10 633

## Pregled izveštaja

Svrha je ovog izveštaja da pruži analizu budžetskih izdvajanja za 2021. godinu i da ih uporedi sa rebalansom budžeta za 2020. godinu. U poređenju sa prošlogodišnjim budžetom, planirano je da prihodi budu veći za 5% zbog povećanja poreskih i neporeskih prihoda. S druge strane, planirano je smanjenje rashoda za 8% što se odražava na smanjenje budžetskog deficita sa 6.5% na 4.2%, međutim čak će i 2021. godine deficit biti iznad redovnog plafona fiskalnog deficita. Javni dug će i nastaviti svoj rast i dostići će 28.3% bruto domaćeg proizvoda (BDP) ili rast od 3.5 procentnih poena u odnosu na prošlu godinu.

Kao što je prethodno napomenuto, očekuje se pad potrošnje 2021. godine, ali redovni kapitalni troškovi su zabeležili skoro trostruko veći pad u odnosu na tekuće. Pored redovnih izdataka, planirano je da program ekonomskog oporavka ima na raspolaganju značajan budžet koji čini oko 8% budžetskih rashoda ili 3% projektovanog BDP-a. U poređenju sa 2020. godinom, troškovi na račun ekonomskog oporavka su se prepolovili i oko 60% izdvajanja otići će u kategoriju subvencija.

Ako izvršimo uporedbu sa rebalansom budžeta za 2020. godinu, veći udeo kapitalnih investicija finansiraće se iz investicione klauzule, dok će finansiranje iz likvidacionih fondova za 2021. godinu znatno opasti. Slično prethodnim godinama, većina centralnih kapitalnih projekata zapravo su nastavak ili zaduženja preneti iz prethodnih godina, ostavljajući malo prostora za nove projekte. Ministarstva kojima je izdvojeno najviše budžeta za kapitalne investicije su: Ministarstvo infrastrukture (MI), Ministarstvo privrede i životne sredine (MPŽS) i Ministarstvo odbrane (MO).

Kao i 2020. godine, prema rebalansu budžeta, tri ministarstva sa najvećim budžetskim ograničenjem u 2021. godini su Ministarstvo rada i socijalne zaštite, Ministarstvo infrastrukture i Ministarstvo finansija. Što se tiče podele po funkcionalnim kategorijama, očekuje se smanjenje budžeta za zdravstvo i obrazovanje.

Štaviše, predlog budžeta za 2021. godinu, kao i u budžeti prethodnih godina, zanemaruje rodnu perspektivu.

**Priredila:**

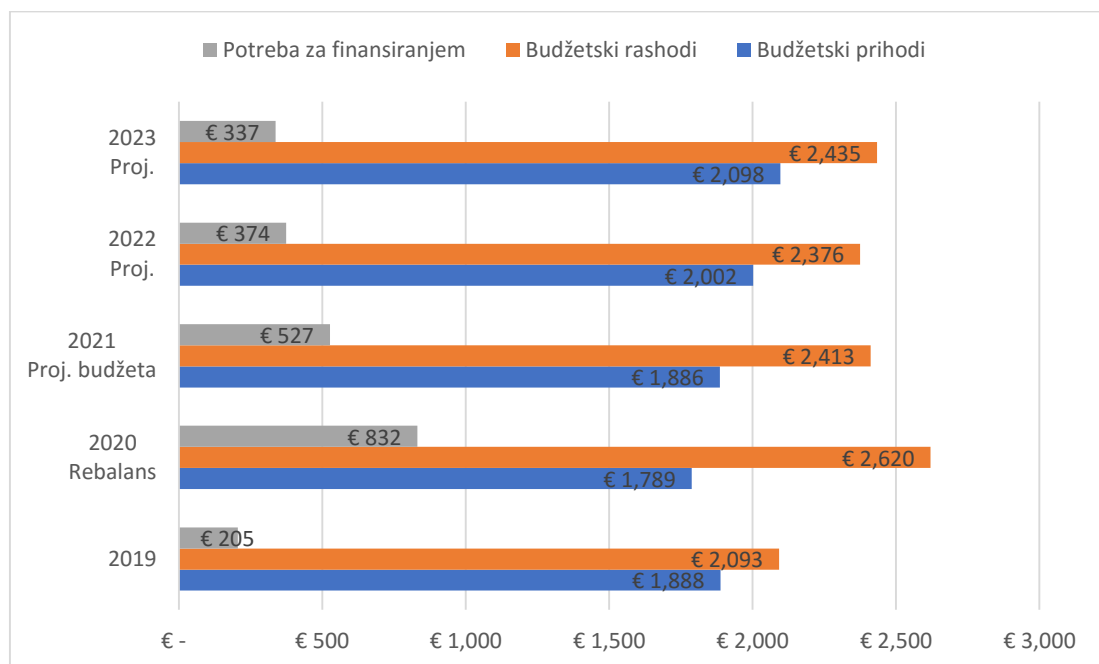
Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu  
Skupština Republike Kosovo  
Br. tel: 038 200 10 633

3

## 1. Analiza Tabele 1

Očekuje se da će budžetski prihodi iznositi 1.88 milijardi evra, što je 97.4 miliona evra ili oko 5% više od rebalansiranih budžetskih prihoda za 2020. godinu. S druge strane, očekuje se smanjenje budžetskih izdataka sa 2.62 milijarde evra koliko iznose u rebalansu budžeta za 2020. godinu na 2.41 milijardu evra u predlogu budžeta za 2021. godinu, što predstavlja pad od skoro 8%. U pogledu potrebe za finansiranjem, ona se smanjila sa 832 miliona evra (2020) na 527 miliona evra (2021). Uz sav pad u nivou finansiranja, budžetski deficit iznosiće 4.2% BDP-a ili oko 2.2 procentna poena više od redovnog ograničenja budžetskog deficita.<sup>1</sup> Prema predviđanjima MF-a, budžetski deficit će biti veći od 2% BDP-a i 2022. godine.

Grafikon 1. Struktura predloga budžeta za 2021. godinu (u milionima)



Očekuje se da će ukupan dug kao procenat BDP-a tokom 2021. godine iznositi 28.3%. Zapravo, prema podacima Svetske banke za zapadni Balkan, iako se javni dug Kosova neprestano povećava, on je ipak niži nego u zemljama regiona. Tokom 2020. godine Albanija je imala javni dug od 76.2% BDP-a, Srbija 55.3%, Crna Gora 92.9%, a Severna Makedonija 50.8%.<sup>2</sup>

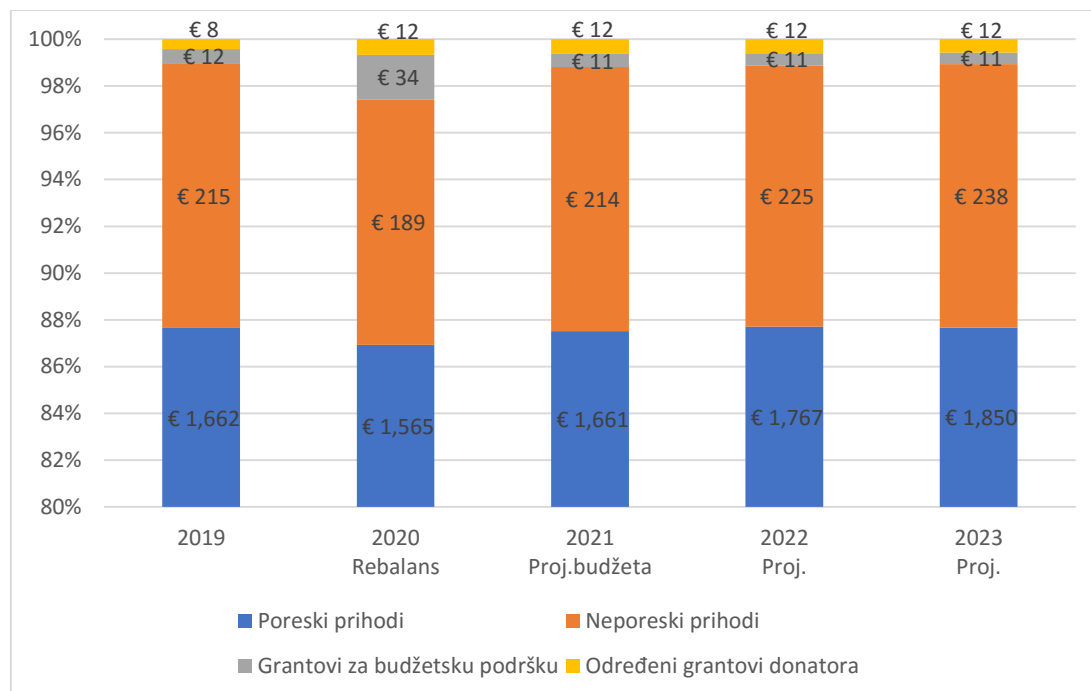
U nacrtu budžeta za 2021. godinu, veliku većinu redovnih budžetskih prihoda činiće poreski prihodi koji su 96 miliona evra ili oko 6% veći nego prethodne godine. Takođe, u predlogu budžeta za 2020. godinu i neporeski prihodi beleže rast od 25 miliona evra. Sa stanovišta poreskih prihoda, očekuje se izraženi sve veći doprinos pograničnih prihoda, dok se u neporeskim приходima očekuje izraženiji porast od koncesijskih taksi. Grantovi za budžetsku

<sup>1</sup> Zakon br. 04/I-194-194 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/I-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima, izmenjen i dopunjen Zakonima br. 03/I-221 i br. 04/I-116, član 22A

<sup>2</sup> "Western Balkans Regular Economic Report: Fall 2020," strana 83, Svetska banka, jesen 2020. Izvor: <https://bit.ly/38oFcNt>

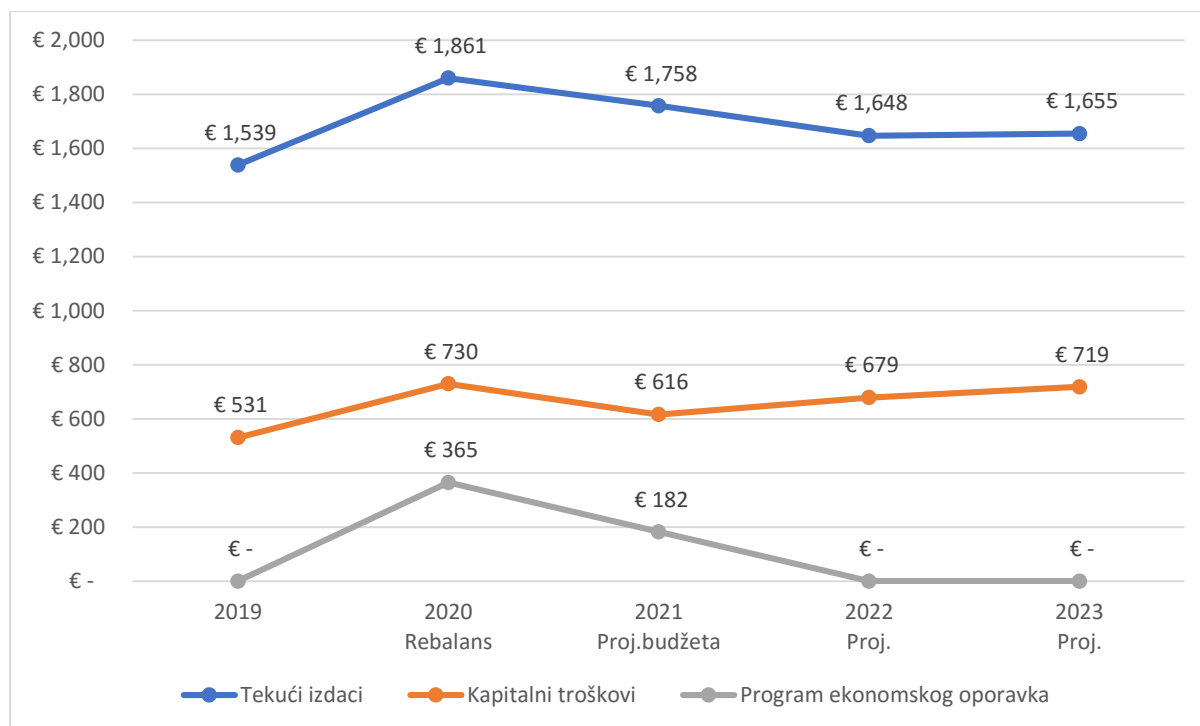
podršku opasće za 23 miliona evra, dok su dodeljene donacije donatora ostale na istom nivou, na istom nivou kao i u rebalansu za 2020. godinu.

Grafikon 2. Redovni budžetski prihodi (u milionima)



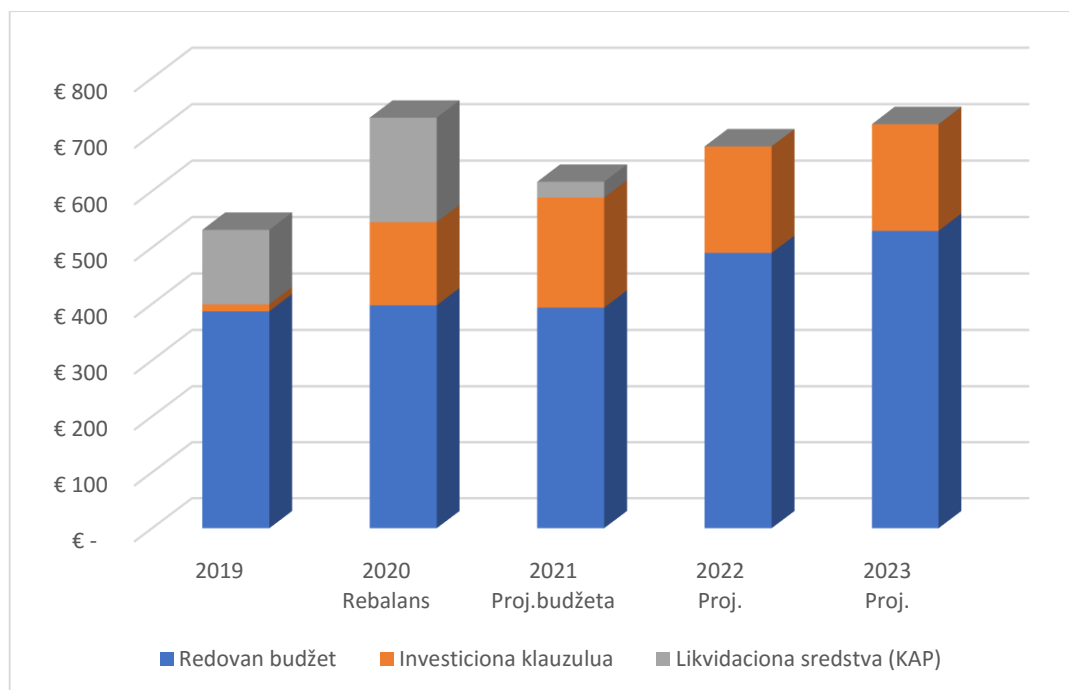
Ako pogledamo strukturu rashoda predloga budžeta za 2021. godinu, redovni tekući izdaci beleže pad od 103 miliona evra ili 6% manje nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu. Kapitalni troškovi prate još brži trend pada smanjenjem od 114 miliona evra ili 16% u odnosu na budžet za 2020. godinu. Kao posledica pandemije KOVIDA-19, rebalansom budžeta za 2020. godinu izdvojeno je 365 miliona evra za plan ekonomskog oporavka. Međutim, za 2021. godinu je plan oporavka prepolovljen, na 182 miliona evra.

Grafikon 3. Tekući i kapitalni troškovi ( u milionima)



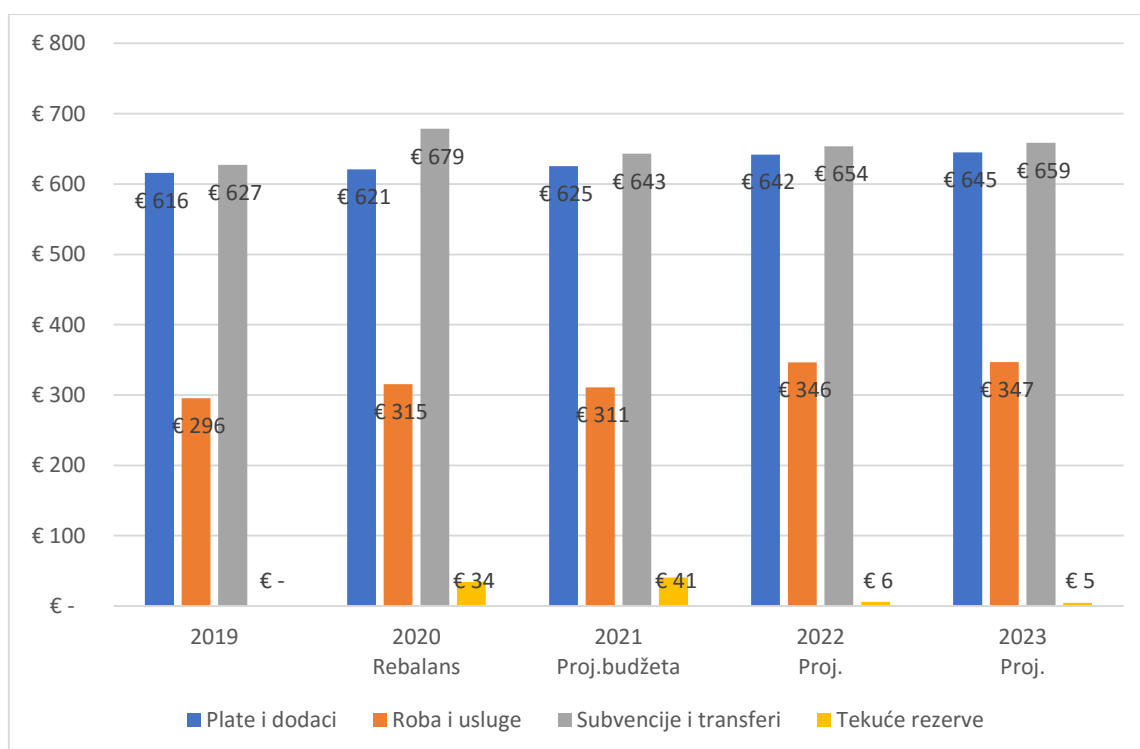
Što se tiče kapitalnih izdataka po njihovim komponentama (redovni budžet, investiciona klauzula i likvidacioni fondovi KAP), u predlogu budžeta za 2021. godinu se vidi da se očekuje da se 64% kapitalnih troškova finansira iz redovnog budžeta, što predstavlja rast od 10 procentnih poena u odnosu na budžet za 2020. godinu. Takođe, investiciona klauzula beleži rast od 12 procentnih poena više nego prethodne godine. S druge strane, likvidaciona sredstva KAP-a opadaju za 47 miliona evra u poređenju sa budžetom za 2020. godinu, što ukazuje na smanjenje njihovog udela u finansiranju kapitalnih izdataka sa 25% u 2020. na samo 4% u predlogu budžeta za 2021.

Grafikon 4. Finansiranje kapitalnih troškova (u milionima)



Tokom 2021. godine očekuje se porast tekućih troškova poput plata i dodataka za 4 miliona evra (1%), sa 621 miliona evra u 2020. na 625 miliona evra u 2021. godini. Takođe se očekuje smanjenje izdataka za robe i usluge sa 315 miliona evra (2020) na 311 miliona evra (2021). Očekuje se da će subvencije i transferi zabeležiti najveći pad od 36 miliona evra - sa 679 miliona evra (2020) na 643 miliona evra (2021). S druge strane, očekuje se porast tekućih rezervi sa 34 miliona evra u budžetu za 2020. godinu na 41 milion evra u predlogu budžeta za 2021. godinu.

Grafikon 5. Tekući troškovi ( u milionima)



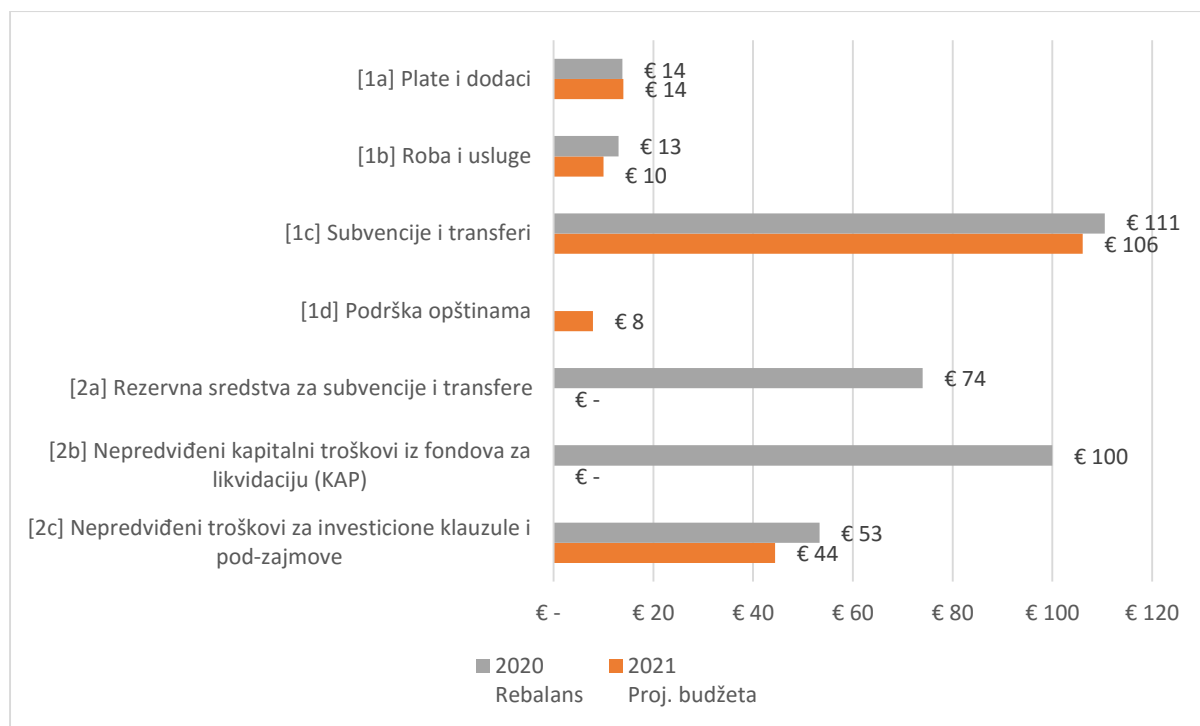
Budžet za ekonomski oporavak iznosiće 182.4 miliona evra, ili 168 miliona evra manje nego 2020. godine. Plata i dnevnice iznosiće 14 miliona evra, što je isto kao u rebalansu budžeta za 2020. godinu. Očekuje se da će roba i usluge imati podršku od 10 miliona evra u sklopu predloga budžeta za 2021. godinu, u poređenju sa 13 miliona evra koliko su iznosile u rebalansu budžeta za 2020. godinu. Takođe se očekuje da će subvencije i transferi imati manji budžet (106 miliona evra) tokom 2021. godine u odnosu na 2020. godinu (111 miliona evra). Očekuje se da će kapitalni troškovi kroz investicionu klauzulu i zajmove imati manju podršku u ovom paketu tokom 2021. godine (44 miliona evra) nego 2020. godine (53 miliona evra).

**Priredila:**

Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu  
Skupština Republike Kosovo  
Br. tel: 038 200 10 633



Grafikon 6. Distribucija Programa ekonomskog oporavka (u milionima)



## 2. Trend preraspodele budžeta prema budžetskim organizacijama

Institucije za koje se očekuje da prema predlogu budžeta za 2021. imaju najveću stopu pada budžeta su Ministarstvo finansija sa 162 miliona evra manje nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu, Ministarstvo privrede i životne sredine sa 55.5 miliona evra manje nego 2020, Ministarstvo zdravlja sa 25.5 miliona evra manje, Bolnička i kliničko-univerzitetska služba Kosova sa 12.8 miliona evra manje, Ministarstvo unutrašnjih poslova sa 6.4 miliona evra manje i Ministarstvo kulture, omladine i sporta sa 3.6 miliona evra manje. Nasuprot tome, očekuje se da će Ministarstvo infrastrukture zabeležiti najveći porast prema predlogu budžeta za 2021. godinu (53.9 miliona evra više) u poređenju sa rebalansom budžetom za 2020. godinu, za kojim sledi Ministarstvo rada i socijalne zaštite sa 29.8 miliona evra više, Centralna izborna komisija sa 4.4 miliona evra više, i Ministarstvo odbrane sa 3.7 miliona evra više.

Tabela 1. Ministarstva i institucije sa najvećim razlikama budžetskih ograničenja, prema predlogu budžeta za 2021. godinu u odnosu na rebalans budžeta za 2020. godinu

Ministarstva/Institucije	Ukupno 2020	Ukupno 2021	Promena (2021-2020)	
Ministarstvo infrastrukture	€ 167,834,711.00	€ 221,695,294.00	€ 53,860,583	
Ministarstvo rada i socijalne zaštite	€ 481,075,413.00	€ 510,852,293.00	€ 29,776,880	
Centralna izborna komisija	€ 6,556,482.00	€ 10,923,404.00	€ 4,366,922	
Ministarstvo odbrane	€ 63,602,303.00	€ 67,317,674.00	€ 3,715,371	
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	€ 38,546,391.00	€ 34,905,709.00	-€ 3,640,682	
Ministarstvo unutrašnjih poslova	€ 148,722,254.00	€ 142,286,899.00	-€ 6,435,355	
Bolnička i kliničko-univerzitetska služba Kosova	€ 117,086,367.00	€ 104,236,139.00	-€ 12,850,228	
Ministarstvo zdravlja	€ 82,676,504.00	€ 57,182,643.00	-€ 25,493,861	
Ministarstvo privrede i životne sredine	€ 138,375,401.00	€ 82,902,178.00	-€ 55,473,223	
Ministarstvo finansija	€ 383,508,527.00	€ 221,154,434.00	-€ 162,354,093	

Prema predlogu budžeta za 2021. godinu, očekuje se da će Ministarstvo rada i socijalne zaštite ponovo upravljati najvećim budžetom vrednim 510.9 miliona evra, što je više nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu (481 milion evra). Kada govorimo o kapitalnim troškovima, Ministarstvo infrastrukture zauzima prvo mesto troškovima u vrednosti od 204.7 miliona evra, što je više nego u 2020. godini (oko 150 miliona evra). Ministarstvo rada i socijalne zaštite takođe drži prvo mesto sa najvećom očekivanom vrednošću subvencija i transfera od 489.2 miliona evra, što je više nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu (471.6 miliona evra). Sa stanovišta komunalnih troškova, prvo mesto zauzima Ministarstvo unutrašnjih poslova, za koje se očekuje da će za tu kategoriju imati na raspolaganju 4.9 miliona evra, u poređenju sa 4.2 miliona prema rebalansu budžeta za 2020. godinu. Kada govorimo o kategoriji plata i dnevnica, Ministarstvo unutrašnjih poslova zauzima prvo mesto u vezi sa očekivanim budžetom za 2021. godinu u vrednosti od 76.7 miliona evra ili manje nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu (87 miliona evra).

### 3. Budžet za zdravstvo i prosvetu

Predlog budžeta za 2021. godinu predviđa budžet za zdravstvo (koji uključuje Ministarstvo zdravlja, Bolničku i Kliničko-univerzitetsku službu Kosova, Fond zdravstvenog osiguranja i opštinske subvencije za zdravstvo) od 231.5 miliona evra, što je 39.3 miliona evra ili 15% manje nego u rebalansu budžeta za 2020. godinu. Najveće smanjenje nastupa kao rezultat smanjenja budžeta za Ministarstvo zdravlja, koje će prema očekivanjima imati 25.5 miliona evra manje u odnosu na rebalans budžeta za 2020. godinu.

**Priredila:**

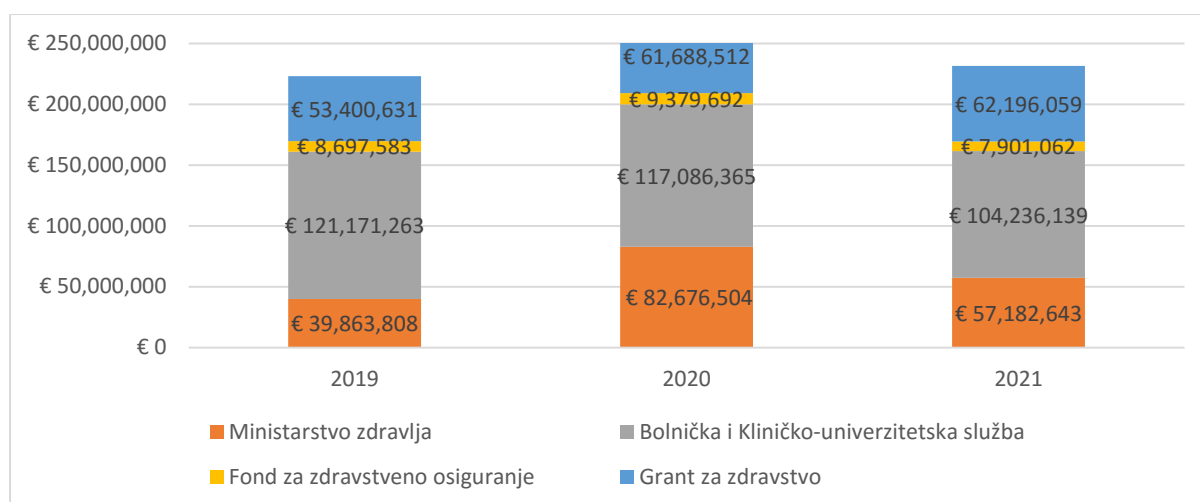
Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu

Skupština Republike Kosovo

Br. tel: 038 200 10 633

10

Grafikon 7. Budžet za zdravstvo

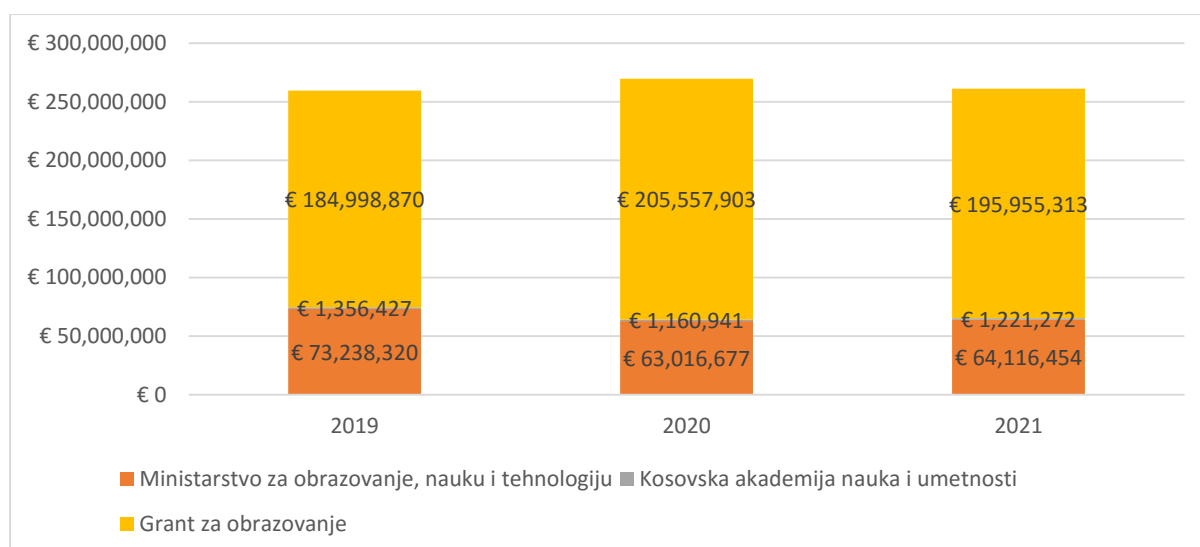


Iznos dodeljen prema predlogu budžeta za 2021. godinu za zdravstvo kao procenat BDP-a iznosi 3.2%. Prema poslednjim podacima iz 2017. godine, zemlje u regionu troše veći procenat svog budžeta na zdravstvo, na primer Albanija 4%, Srbija 5%, Severna Makedonija 4% i Bosna i Hercegovina 6%.<sup>3</sup>

Što se tiče budžeta za obrazovanje (koji uključuje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, Kosovsku akademiju nauka i umetnosti i Grant za obrazovanje), predlog budžeta za 2021. predviđa 261.3 miliona evra, što je 8.4 miliona evra ili 3% manje u odnosu na rebalans budžeta za 2020. godinu. Najveći deo budžeta obezbeđen je za grant za obrazovanje u opštinama (196 miliona evra), zatim za MONT (64.1 milion) i na kraju za Akademiju nauka i umetnosti sa 1.2 miliona evra.

<sup>3</sup> "Domestic General Government Health Expenditure (GGHE-D) kao procenat BDP-a," Global Health Expenditure Database, SZO

Grafikon 8. Budžet za prosvetu



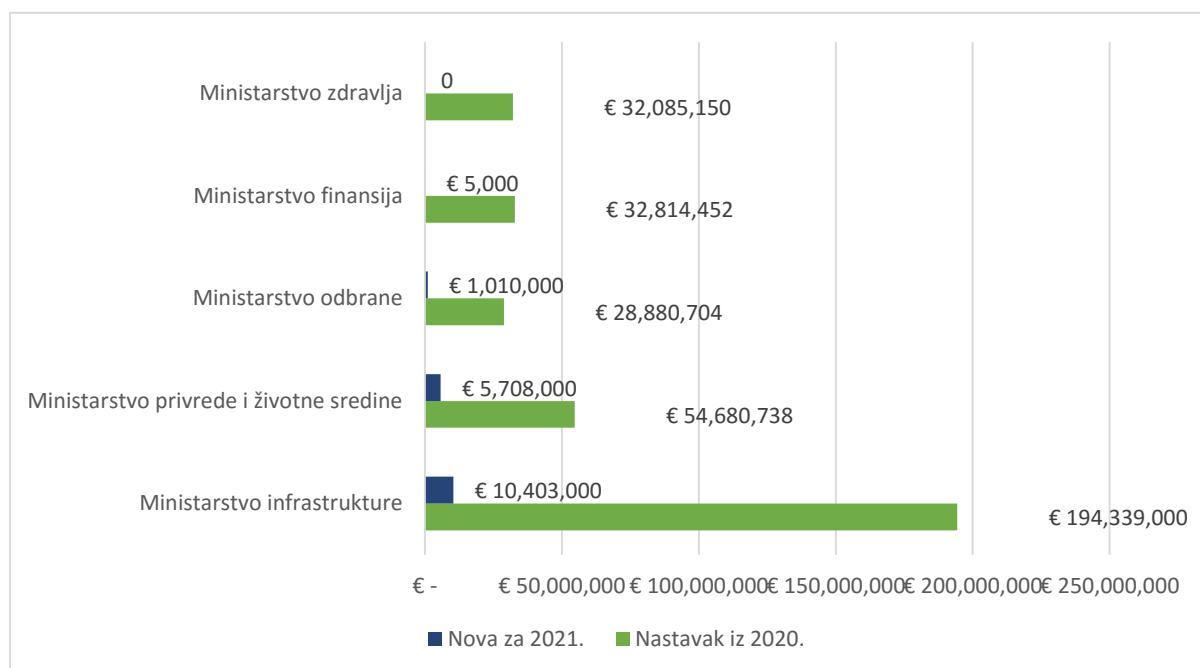
I u prosveti, izdvojeni budžet iznosi samo 3.7% BDP-a. Poređenja radi, tokom 2017. godine zemlje EU su potrošile nekoliko puta više od Kosova: Island 7.3%, Švedska 6.7%, Danska 6.5%, dok je prosek 27 država EU u smislu troškova na prosvetu, kao deo BDP-a, iznosio 4.6%.<sup>4</sup>

## 4. Kapitalni projekti

Ukupan budžet izdvojen za kapitalne projekte na centralnom nivou iznosi 478.5 miliona evra, od čega 459.8 miliona evra za projekte koji nastavljeni iz 2020. godine, dok je 18.7 miliona evra izdvojeno za nove projekte. Očekuje se da će ukupan budžet za kapitalne projekte koje vode ministarstva iznositi 452.3 miliona evra, pri čemu će velika većina tekućih projekata od 2020. godine dostići vrednost od 434 miliona evra. Neka ministarstva od kojih se očekuje da upravljaju relativno većim sredstvima su Ministarstvo infrastrukture (MI), Ministarstvo privrede i životne sredine (MPŽS) i Ministarstvo odbrane (MO). Očekuje se da će MI upravljati sa 204.7 miliona evra, od čega 194.3 miliona evra za tekuće projekte iz 2020. godine, a 10.4 miliona evra za nove projekte. Očekuje se da će MPŽS upravljati sa 60.4 miliona evra, od čega 54.7 miliona evra čine projekti koji su nastavljeni iz 2020. godine, dok je 5.7 miliona evra izdvojeno za nove projekte, gde će 1.5 miliona evra otići projektima za prečišćavanje otpadnih voda u Mitrovici i Prištini. Ministarstvo odbrane ima 29.9 miliona evra izdvojenih za kapitalne projekte, ali budžet za nove projekte iznosiće 1 milion evra, koji idu Kosovskim bezbednosnim snagama.

<sup>4</sup> "General government expenditure by function (COFOG)," Eurostat. Izvor: <https://bit.ly/38qCpnb>

Grafikon 9. Budžet za kapitalne projekte\*



\* Pet ministarstava sa najvećim budžetom za nove projekte tokom 2021. godine

## 5. Rodni aspekt predloga budžeta za 2021. godinu

Kosovski budžet je jedan od najvažnijih državnih instrumenata kojim se rešavaju ekonomski, socijalni, obrazovni i kulturni problemi. Budžetu Kosova doprinose svi građani Kosova, bez obzira na pol, starosnu dob ili etničko poreklo. Kao takav, budžet treba da odgovori na probleme svih društvenih slojeva na Kosovu. U nastavku slede neki od nalaza u vezi sa rešavanjem rodni pitanja u Predlogu budžeta za 2021. godinu.

Iako Zakon o ravnopravnosti polova zahteva da se rodna perspektiva uvede u svaku fazu procesa planiranja, usvajanja, sprovođenja i ocenjivanja zakona, u dokumentima procesa izrade budžeta nije izvršena nikakva procena rodno uticaja. Revidiran Srednjoročni okvir rashoda 2021-2023, ne predstavlja procenu rodno uticaja. Štaviše, izraz „rodni” pominje se samo tri puta u dokumentu od 90 strana.<sup>5</sup>

U budžetskim cirkularima o predlogu budžeta za 2021. godinu, Ministarstvo finansija tražilo je da se ispoštuje Zakon o rodnoj ravnopravnosti, uključivanjem rodno odgovornog budžetiranja, kao način da se učine vidljivim efekti javnih rashoda na rodnu ravnopravnost.<sup>6</sup> Nažalost, takvu procenu ne vidimo ni u jednom dokumentu predloga budžeta. Na lokalnom

<sup>5</sup> „Revidirani Srednjoročni okvir rashoda 2021-2023,” Ministarstvo finansija, septembar 2020. Izvor: <https://bit.ly/3k7xF7V>

<sup>6</sup> Budžetski cirkulari 2021, Ministarstvo finansija, 2020. Izvor: <https://bit.ly/2IcPAgE>

**Priredila:**

Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu

Skupština Republike Kosovo

Br. tel: 038 200 10 633

nivou, samo 16 od 38 ili manje od polovine opština podnelo je budžet izdvojen za rodna pitanja. U poređenju sa prošlom godinom, budžet za rodna pitanja u opštinama opao je za 6.4%;

Na Kosovu je samo 14% žena zaposleno u odnosu na 44% muškaraca.<sup>7</sup> Podaci ukazuju da ženama ne nedostaju veštine, pošto je mnogo više tražiteljki zaposlenja završilo osnovne studije u poređenju sa muškarcima.<sup>8</sup> Međutim, čini se da trenutna struktura kosovske privrede ne podržava zapošljavanje žena. Jedan od razloga za ovo je kosovski budžet koji nastavlja da se ulaže u sektore koji ne stvaraju radna mesta za žene. Iako su 98% zaposlenih u građevinarstvu muškarci i samo 2% žene, više od trećine kapitalnih investicija (39%) ovog predloga budžeta planirano je da se potroši na putnu infrastrukturu. Takođe, očekuje se da Ministarstvo poljoprivrede dobije 49.5 miliona evra na ime subvencija i transfera, a poljoprivredna industrija zapošljava 87% muškaraca u poređenju sa 13% žena.<sup>9</sup>

Pored indirektnog načina stvaranja rodne neravnopravnosti kroz kapitalne investicije, žene i muškarci ostvaruju nesrazmerne prihode iz kosovskog budžeta. 67% državnih službenika u ministarstvima su muškarci, u poređenju sa 33% žena, što se primećuje i na lokalnom nivou gde su takođe 67% zaposlenih muškarci i 37% žene. Nejednakost je još veća ako pogledamo rodnu podelu na rukovodećim funkcijama, sa samo 28% žena u poređenju sa 72% muškaraca. Ako pogledamo statistike o zastupljenosti žena na višim rukovodećim funkcijama u državnoj službi na centralnom nivou, situacija je još alarmantnija. Od 88 funkcija, na samo njih 10 nalaze se žene.

Još jedan direktan način diskriminacije žena putem budžeta je raspodela socijalnih davanja. Najveći korisnici socijalnih davanja koja se isplaćuju porodicama sa najmanje jednim detetom mlađim od pet godina su upravo 92% muškaraca u odnosu na 8% žena..<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> „Anketa radne snage TM1 2020,” Agencija za statistiku Kosova. Izvor: <https://bit.ly/35bo6AV>

<sup>8</sup> „Zapošljavanje i zastupljenost žena na Kosovu,” Institut GAP, 2019. Izvor: <https://bit.ly/2leMnmE>

<sup>9</sup> „Anketa radne snage TM1 2020,” Agencija za statistiku Kosova. Izvor: <https://bit.ly/35bo6AV>

<sup>10</sup> „Raspolaganje porodičnim budžetom, žene i muškarci,” Institut GAP, oktobar 2017. Izvor: <https://bit.ly/3n1DYff>

**Priredila:**

Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu

Skupština Republike Kosovo

Br. tel: 038 200 10 633

Objavlivanje ovog dokumenta omogućeno je velikodušnom podrškom američkog naroda putem Agencije Sjedinjenih Država za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izneti u ovoj publikaciji pripadaju njenim autorima i ne odražavaju nužno stavove USAID-a i Vlade Sjedinjenih Američkih Država.



**Priredila:**  
Direkcija za istraživanja, biblioteku i arhivu  
Skupština Republike Kosovo  
Br. tel: 038 200 10 633