



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОСНОВНИ НАЛАЗИ ИЗ ЗАВРШНИХ РАЧУНА ЗА ПЕРИОД 2002-2018. И
ОЦЕНА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА 2018. ГОДИНУ**

9. децембар 2019. године

Садржај:

РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ.....	3
I. ОСНОВНИ НАЛАЗИ ИЗ АНАЛИЗЕ ЗАВРШНИХ РАЧУНА ЗА ПЕРИОД 2002-2018.	9
1. Увод и методолошке напомене	9
2. Оцена објективности планирања прихода и расхода буџета	12
3. Финансирање из ванбуџетских прихода	22
4. Финансирање из буџетске резерве	27
5. Планови и реализација задуживања	31
II. ОЦЕНА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА ЗА 2018. ГОДИНУ	35
6. Општа оцена фискалног резултата у 2018. години	35
7. Приходи у завршном рачуну буџета за 2018. годину	35
8. Расходи у завршном рачуну буџета за 2018. годину	38
9. Финансирање у 2018. години	43

РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ

Завршни рачуни представљају важну карику у буџетском процесу и добро је што је коначно испуњена законска обавеза њиховог достављања Скупштини. Након три године необјављивања и седамнаест година неусвајања завршних рачуна у Народној скупштини, ови важни закони за период 2002-2018. године ушли су у скупштинску процедуру. Тиме је учињен значајан корак ка унапређењу вођења јавних финансија, пошто завршни рачуни једини приказују финалне, детаљне и свеобухватне податке о извршењу буџета Републике и самим тим омогућавају његову најпоузданију анализу. Извршење републичког буџета прати се и током године и објављује у извештајима Министарства финансија, али ови извештаји нису потпуни. Тек завршни рачуни дају прецизне податке по категоријама прихода и расхода и обухватају кориснике који нису део редовних извештаја о извршењу.

Завршни рачуни бацају ново светло на вредности и структуру јавне потрошње у Србији. Један од важнијих закључака јесте да је потрошња буџетских корисника осетно већа од средстава која су представљена у буџетском плану и текућим извештајима Министарства финансија. Наиме, из завршних рачуна се види да постоји један део потрошње буџетских органа који није обухваћен редовним извештавањем и да он износи око 570 млн евра годишње. У питању су ванбуџетски приходи просветних и социјалних установа, које они користе за финансирање текуће потрошње, првенствено плата и робе и услуга. Када се то узме у обзир, добија се, на пример, да је маса зарада читаве опште државе већа од 10% БДП-а (а процењивало се да је мања). То је важан закључак имајући у виду да су плате у државном сектору важно сидро буџетске и економске политике. Такође, завршни рачуни показују да се око 850 млн евра годишње потроши другачије од плана изложеног у буџету и усвојеног у Скупштини. И до сада се (начелно) знало да се током године буџетске апропријације мењају коришћењем буџетске резерве и других нетранспарентних извора. Ипак, тек завршни рачуни омогућавају сагледавање вредности и структуре ових промена. Оне нису у потпуности економски проблематичне (нпр. око четвртине те суме односи на повећање капиталних расхода), али је ипак реч о превеликом износу да би био распоређен потпуно мимо скупштинске процедуре и увида јавности кроз коју је прошао закон о буџету. Коначно, завршни рачуни пропуштају прилику да прикажу неке важне информације, као што су коме су и зашто плаћене огромне казне и пенали, која јавна предузећа су уплаћивала део добити у буџет и у ком износу, која предузећа су корисници субвенција за стране инвеститоре и друге важне информације о којима пишемо у наставку.

Завршни рачуни треба да укључе неке важне информације којих сада нема. Завршни рачун је идеално место за одговоре на важна питања у вези са јавним финансијама која нису разјашњена приликом прављења буџета, нити приликом текућих извештаја о извршењу. Међутим, многе буџетске категорије – важне како за јавне политике тако и билансно – нису довољно објашњене. У наставку дајемо преглед најважнијих пропуста у том погледу.

- *Није разјашњено по ком основу је држава плаћала казне и пенале, иако је тај износ велики и растући.* У завршним рачунима је дата само укупна сума, нема детаљнијих података о плаћањима на име казни и пенала, па није познато коме је држава плаћала нити у ком појединачном износу. Ово је спорно јер је у питању непродуктиван расход који из године у годину расте. У 2018. достигао је 19 млрд динара и око четири пута је већи него што је био 2010. године, што несумњиво заслужује ближе објашњење. Још важније, детаљнији увид у казне и пенале помогао би да се разлочи за њихово постојање казни анализирају и у будућности спрече. Ако постоји оправдање да се ова плаћања не укључују у буџетски план (услед могућности да се неће у потпуности

извршити), нема оправдања да не буду укључена у реализацију, када су већ позната и извршена.

- *Корисници субвенција за стране инвеститоре нису познати.* Информација о томе која предузећа и у ком износу добијају ове субвенције не постоји ни у закону о буџету, а као разлог се наводи то што буџет укључује максимални планирани износ који неће нужно бити цео исплаћен. Међутим, након што су плаћања извршена, нема оправдања да јавност не сазна како су буџетирана средства заправо расподељена по корисницима.
- *Капиталне инвестиције нису довољно транспарентно приказане.* За поједине кориснике буџетских средстава, попут нпр. Канцеларије за јавна улагања и Министарство финансија, у завршном рачуну није довољно јасно приказано у које конкретне пројекте је улагано, већ је само дата сума улагања. Последица тога јесте да није могуће утврдити колико се тачно улаже у неке области од пресудног значаја за одрживи привредни раст и економску политику, као што је просвета, у коју се улаже из буџета Канцеларије за јавна улагања. Такође, из завршног рачуна није могуће утврдити ни за које тачно пројекте се плаћала експропријација земљишта која се финансира из буџета Министарства финансија (тек из извештаја ДРИ види се да су у 2018. највећим делом у питању плаћања за пројекат Београд на води). А то би било важно пошто трошкови за експропријацију наговештавају обиме и структуру будућих инфраструктурних радова.
- *Порекло уплата (непореских прихода) које су имале врло велики билансни значај у периоду 2015–2018. није објашњено.* Наиме, у периоду 2015-2018. непорески приходи премашили су планирани износ за укупно око 115 млрд динара. Познато је да је од предузећа у државном власништву и јавних агенција у том периоду наплаћено укупно чак 110 млрд динара (планирано око 60 млрд динара) и Министарство финансија јесте током година објављивало детаље појединих највећих уплата, али не свих. Нажалост, завршни рачуни не обелодањују која предузећа и агенције су тачно уплаћивала средства у буџет, нити у ком износу. Пример добре праксе јесте Град Ниш, који у својим завршним рачунима ове податке приказује детаљно и редовно. Још један пример незадовољавајућег извештавања у завршном рачуну Републике јесу *остали ванредни непорески приходи*, који су у 2018. наплаћени у износу пет пута већем од планираног (20,8 млрд реализовано, наспрам 4 млрд динара планираног износа), а у завршном рачуну нема образложења. Посредно, из других извора, закључујемо да се приближно половина реализованог износа односи на уплате по основу емисије хартија од вредности, али завршни рачун треба да прикаже ова објашњења, и то за цео износ.
- *У завршним рачунима не процењује се износ пореских расхода.* Порески расходи представљају пропуштене приходе државе услед различитих пореских изузећа или пореских кредита (нпр. ослобађање од ПДВ-а приликом куповине првог стана и сл) и могу се третирати као неки вид субвенција привреди или становништву. Буџетски планови за период 2010-2012. садржали су процене пореских расхода, што је био пример добре праксе. У том периоду овај износ био је око 20 млрд динара годишње (у 2012. већи због нове методологије обрачуна), дакле у питању је изражена буџетска вредност. Међутим, завршни рачуни нити у том периоду, нити касније не извештавају о пореским расходима, иако је ова информација важна за економске политике и треба је што прецизније проценити и укључити у буџете и завршне рачуне.
- *Требало је приказати за која предузећа су вршена плаћања кроз активирани гаранције и нето буџетске позајмице.* Потребно је јасно приказати којим предузећима и у ком износу су отплаћивани кредити, као и ко су били примаоци

позајмица. Практично, у читавом посматраном периоду ови расходи били су велики, али закључно са 2014. књижени су највећим делом испод црте. Од 2015. почели су да се приказују изнад црте и укључују у обрачун фискалог резултата и било је потребно макар од тада детаљније приказати ова плаћања.

- Изменама Закона о буџетском систему прописана је обавеза да завршни рачуни, почев од оног за 2018. годину, садрже информације о реализацији индикатора перформанси за појединачне програме буџетских корисника. Фискални савет је упозоравао да је ово контрапродуктивна мера која ће захтевати огромне административне капацитете а да међународна искуства показују одсуство позитивних ефеката на буџетску расподелу. Будући да предложени Завршни рачун за 2018. годину не садржи ове информације, предлажемо да се или Предлог закона допуни информацијама о реализацији индикатора перформанси или да се, још боље, измени Закон о буџетском систему и укине ова административно захтевна процедура која неће дати позитивне ефекте на ефикасност буџетског процеса.

Завршни рачуни пружају увид у приходе из ванбуџетских извора и показало се да су они у буџетским плановима систематски потцењивани. Ванбуџетски приходи индиректних корисника састоје се из прихода по основу продаје добара и услуга (тзв. сопствени приходи индиректних корисника) и трансфера од других нивоа власти, приближно у износу пола-пола. Иако они начелно јесу укључени у план буџета, не прате се у редовном извештајима о извршењу (као ни расходи финансирани овим приходима), већ су завршни рачуни једини документ који приказује у ком износу су они стварно реализовани. У 2018. години, ови приходи и њима финансирани расходи износили су укупно 67 млрд динара, тј. око 570 млн евра. С друге стране, буџетски план предвидео је да ће износити 53 млрд динара и ово потцењивање није изненађујуће. Испоставља се, наиме, да се ови приходи систематски потцењују у буџету дуги низ година, пошто просечно одступање остварених прихода од плана у периоду 2013-2018. износи 23 млрд динара, што значи да је у просеку толико и већа била републичка потрошња. Такође, на основу завршних рачуна видимо да приходи од продаје добара и услуга пројектују у приближно добром износу, а да се потцењују трансфери од других нивоа власти, иако је ове расходе релативно једноставно предвидети.

Ванбуџетским приходима финансирају се углавном текући расходи, због чега су расходи за зараде запослених већи него што се до сада сматрало. Ванбуџетске приходе индиректни корисници буџета користе за финансирање расхода у истом износу. Због тога, баш као што се не прати извршење ових прихода кроз редовне извештаје Министарства финансија, тако се не прати ни извршење расхода финансираних овим приходима. Са завршним рачунима постало је јасно да су текући расходи Републике већи него што приказује извршење у извештајима Министарства финансија и да је у 2018. тај износ био око 67 млрд динара. Овај износ користи се највећим делом за плаћање зарада (26 млрд динара у 2018), робе и услуга (33 млрд динара) и мањим делом за капиталне расходе (6 млрд динара). Што се тиче зарада за запослене, важна информација из завршних рачуна јесте да, када се ова средства узму у обзир, укупни расходи за зараде запослених опште државе премашују 10% БДП-а. Прихватљив ниво овог индикатора јесте 9,5% БДП-а – на то се Влада обавезала званичним документима и аранжманом са ММФ-ом, а сада је јасно да је он већи. Додатно, маса зарада била би још већа када би се у обрачун укључиле зараде научних радника и дела радника на уговорима о привремено-повременим пословима који суштински обављају редовне послове, што се сада књижи као расход за робу и услуге.

Завршни рачун показује да се велики износи током године потроше другачије од усвојеног закона о буџету. Када Скупштина усвоји буџет, то је план за

трошење буџетских корисника током наредне године. Очекивало би се потом да расходи мало одступају од плана и да буџет буде веран и обавезујући путоказ за јавну потрошњу. Ипак, у пракси долази до великог одступања између плана и извршења. Тако је у 2018. години чак 850 млн евра потрошено другачије од плана предвиђеног буџетом. Структура ових средстава је следећа: 1) око 400 млн евра преусмерено је и потом потрошено из текуће буџетске резерве, 2) око 160 млн евра потрошено је по основу законом дозвољене промене између апропријација до 10% унутар једног корисника - пребацивања средстава планираних за једну намену на другу, 3) око 290 млн евра по основу додатних примања, међу којима највећу ставку чине додатни кредити за финансирање капиталних расхода (170 млн евра). Све у свему, у питању је велики износ да би тек тако био потрошен другачије од онога што је изгласано у Народној скупштини усвајањем закона о буџету и заслужује детаљније објашњење.

Расходи финансирани текућом буџетском резервом велики су, расту, а добрим делом су и нетранспарентни. Текућа буџетска резерва представља средства које Влада може да прерасподељује између буџетских корисника током године и да мења потрошњу у односу на буџетски план, без одобрења Народне скупштине. Овакав механизам јесте оправдан када је реч о неподвижним околностима које захтевају прилагођавања током године. Међутим, вредности и начини коришћења буџетске резерве показују да у нашој пракси није реч о нужди већ о уобичајеном начину функционисања буџета. Прво, забрињава то што из године у годину расте износ потрошених средстава из текуће буџетске резерве. У 2010. било је дозвољено да се 1,5% пројектованих прихода искористи за ове намене. Изменама закона овај лимит се повећавао и износи 4% пројектованих прихода, што је у 2018. огромних 47 млрд динара или 400 млн евра. Уочава се, такође, да се последњих година поједини расходи Републике буџетирају прешироко (трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања, расходи за камате, пензије), чак и када их је лако прецизно пројектовати, а средства се са тих позиција током године пребацују у буџетску резерву. Ствара се, укратко, простор за пуњење и пражњење буџетске резерве. Корисници буџетске резерве се из године у годину понављају – Министарство одбране користило је око 20% средстава из текуће буџетске резерве у последње три године, на капиталне расходе Канцеларије за јавна улагања и Министарства грађевине одлазило је око 35%, локалне самоуправе за подршку ликвидности добијају око 10%, а 10% се користи и за финансирање зарада. Оно што је додатно проблематично јесте што намена утрошених средстава није увек јасна, па тако у 2018. години за половину средстава утрошених из буџетске резерве није приказан никакав основ плаћања (познато је да су корисници ових средстава сектор одбране, али и Генерални секретаријат Владе, Авио служба Владе, Министарство привреде, Управа за заједничке послове итд).

У овом документу Фискални савет даје препоруке на који начин буџетски процес може да се побољша у домену оних проблема на које нам је указао завршни рачун. Похваљујући достављање завршних рачуна за све године за које су они недостајали, дајемо своје закључке и препоруке из информација које смо у њима уочили. Циљ је да се завршни рачуни унапреде и да тиме допринесу јавним финансијама Србије. И будуће анализе ћемо заснивати на објављеним завршним рачунима, тако да ће они бити трајна аналитичка подлога и извор за оцену јавних финансија. Предлоге за унапређење усмеравамо на неколико области које смо детаљније анализирали.

- *Износ који је дозвољено укључити у буџетску резерву треба да се смањи.* Потребно је смањити износ средстава који је могуће прерасподелити преко буџетске резерве са тренутних 4% пројектованих прихода на 1,5%, колика је била када је граница уведена први пут (2010). Имајући у виду да су овим средствима почеле да се финансирају економске политике државе, велика средства и нови програми треба да прођу редовну

процедуру за усвајање буџета и добију легитимитет скупштинским гласањем. Уз то, пракса у упоредивим земљама јесте да је износ средстава које је дозвољено укључити у текућу буџетску резерву знатно мањи него што је сада у Србији. Уз лимит од 1,5% планираних буџетских прихода, резерва би у 2018. износила скоро 18 млрд динара, што је сасвим довољно да испуни сврху којој је намењена.

- *Потребно је унапредити извештавање о коришћењу текуће буџетске резерве и у завршном рачуну и током године.* Током године, употреба текуће буџетске резерве објављује се у Службеном гласнику, али не на задовољавајући начин. Највећи проблем у овом извештавању јесте што су објашњења врло често генеричка и неинформативна, као и што се нека плаћања из буџетске резерве уопште не објављују у Гласнику. Сматрамо да би извештавање током године требало унапредити тако што ће се извештавање о употреби текуће буџетске резерве укључити у редовне извештаје Министарства финансија (макар тромесечно). Такође, у завршном рачуну потребно је боље објаснити природу плаћања, пошто је тренутно само трећина трансакција објашњена на задовољавајући начин, а за две трећине ово објашњење је или сувише опште (и самим тим неодговарајуће) или уопште не постоји.
- *Потребно је објективније планирати ванбуџетске приходе индиректних корисника.* Нужно је и оствариво у кратком року унапредити планирање ванбуџетских прихода тако да оно одражава стварно стање. То значи да се прекине пракса константног потцењивања средстава које буџетски корисници остваре преко трансфера локалног нивоа власти. Ради се о износима који се одређују у складу с јасно дефинисаним параметрима, па нема разлога да се не планирају прецизније.
- *Потребно је извештавати о реализацији ванбуџетских прихода током године.* Макар и са одређеним кашњењем, потребно је редовне евиденције о извршењу буџета употпунити за део расхода који је финансиран ванбуџетским приходима индиректних корисника. Саветујемо Министарству финансија да, пошто није у могућности да на месечном нивоу прецизно консолидује рачуне свих директних и индиректних корисника јер неки од њих део трансакција и даље реализују мимо консолидованог рачуна трезора, макар на кварталном нивоу извести о расходима финансираним из ванбуџетских прихода. Иако би ове информације пристигле са одређеним закашњењем у односу на редовне месечне извештаје, сматрамо да би ова пракса натерала индиректне кориснике да рационалније троше ужа буџетска средства.
- *Просветне установе треба укључити у систем извршења буџета.* У будућности је потребно да обухват у којем се извештава о извршењу буџета Републике током године буде потпун. Од 2012. године обухват институција републичког нивоа власти о чијим приходима и расходима се извештава у текућим извештајима извршења буџета почео је да се шири и побољшава, што је добро. У 2019. години социјалне установе постале су део текућег извештавања о републичком буџету. Преостало је да и просветне установе уђу у јединствен систем реализације јавних расхода, чиме би се изједначили са свим другим корисницима јавних средстава који чине републички ниво власти.
- *Важно је унапредити извештавање о пробијању плана појединачних корисника.* Корисници су у обавези да у посебном делу завршног рачуна објасне сва одступања у извршењу од плана. Међутим, често се као план не користи првобитни износ одобрен буџетом, већ тзв. текућа апропријација. Ова позиција заправо обухвата све промене у планираном трошењу које се дешавају током године, на пример услед одобрених средстава из текуће буџетске резерве или повучених додатних кредита. Зато долази до парадокса да буџетски корисници објашњавају одступања од тог новог плана чак и у случајевима када је извршење много веће од првобитно буџетираног

износа, али нешто мање од текуће апропријације. Такође, у неким случајевима није дато никакво образложење за одступање од плана, чак и када је оно изузетно велико. То, на пример, важи за капиталне пројекте који заједно чине половину реализованих јавних инвестиција Републике у 2018. години (нпр. читаво Министарство грађевине, Канцеларија за ИТ и е-управу), па није могуће сагледати разлоге који су пресудно утицали на динамику реализације капиталних пројеката, а притом је премашивање капиталних расхода у односу на првобитни план највеће одступање од плана у 2018. години.

I. ОСНОВНИ НАЛАЗИ ИЗ АНАЛИЗЕ ЗАВРШНИХ РАЧУНА ЗА ПЕРИОД 2002-2018.

1. Увод и методолошке напомене

Закон о завршном рачуну буџета Републике даје преглед коначних прихода, расхода, фискалног резултата и задуживања Републике. Јединственост овог документа јесте у томе што приказује финалне, свеобухватне и детаљне податке о наплаћеним приходима и исплаћеним расходима Републике, као и о њеном фискалном резултату (суфицит или дефицит) и стварном задуживању у одређеној години. У питању је логичан и неопходан наставак онога што је изложено у закону о буџету – буџет приказује планиране приходе и расходе на републичком нивоу власти, а завршни рачун показује како је заправо изгледала реализација тог плана. Током године Министарство финансија прати и објављује податке о извршењу републичког буџета на месечном нивоу, али једино завршни рачун даје коначне званичне податке о извршењу републичког буџета, а уз то је и далеко информативнији од ових извештаја. Најпре, обухват прихода и расхода завршног рачуна је потпун и већи је у односу на текуће извештавање пошто су у завршном рачуну, поред прихода директних корисника, први пут приказани приходи индиректних корисника буџета (нпр. школа) и расходи финансирани из тих прихода. То значи да завршни рачуни први пут приказују нпр. колико износи укупна маса плата корисника републичког буџета или укупни капитални издаци. Такође, завршни рачун приказује детаљне податке по категоријама прихода и расхода и по појединачним буџетским корисницима, што је новина у односу на праћење током године. Поред извештаја Министарства финансија, до одређених података о извршењу буџета Републике било је могуће доћи кроз извештаје Државне ревизорске институције, Службене гласнике, информаторе о раду различитих министарстава итд, али су ови подаци парцијални и разуђени кроз мноштво докумената и тек их завршни рачун сумарно приказује.

Народној скупштини достављени су завршни рачуни за период 2002–2018. године и они су предмет анализе овог извештаја. Према буџетском календару, завршни рачун буџета за одређену годину требало би да се достави Народној скупштини у следећој години и да тада постане јавно доступан. Последњи пут Скупштина је усвојила завршни рачун за 2001. годину и након тога се њима није бавила. У међувремену је до 2015. године Влада слала Народној скупштини предлог завршног рачуна али их Скупштина није разматрала и усвајала, да би затим (2015-2019) Влада и престала да доставља завршне рачуне Скупштини. Државна ревизорска институција је ревидирала завршне рачуне буџета од свог оснивања и јавно је објављивала своје извештаје (ревизије за период 2008–2018), али сами завршни рачуни нису били јавно доступни у том периоду. Фискални савет је у више наврата указивао на проблем необјављивања завршних рачуна¹ и сада је тај проблем отклоњен. У септембру ове године у Скупштину су послати завршни рачуни за сваку појединачну годину из периода 2002–2018. године, што је важно унапређење буџетског процеса. У овом извештају Фискални савет даје преглед најважнијих резултата анализе завршних рачуна за овај период, с детаљном анализом завршног рачуна буџета за 2018. годину.

Ранији закључци о стању јавних финансија још увек важе. Наиме, иако завршни рачуни Републике нису били доступни у периоду 2002–2018, наглашавамо да су све најважније карактеристике и проблеми домаћих јавних финансија били познати.

¹ На пример у Мишљењу на Фискалну стратегију за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину из децембра 2017. године.

Као што смо навели, извештаји о извршењу (највећег дела) буџета Републике, а уз то и читаве опште државе, били су доступни на месечном нивоу. Поред њих, постојали су и други извештаји који су омогућавали детаљнију анализу буџета. Поређењем тих извора и сада добијених завршних рачуна можемо да утврдимо да основни закључци и препоруке Фискалног савета у претходном периоду не би били другачији и да су завршни рачуни били доступни. Суштинско стање јавних финансија било је познато и раније, али су завршни рачуни омогућили додатни ниво софистицираности анализе. Стога се, захваљујући завршним рачунима, баца додатно светло на неке раније наговештене методолошке и суштинске изазове у нашим јавним финансијама. На крају, завршни рачуни из ранијих година омогућиће континуирано анализу јавних финансија Србије – како буду пристизали наредни завршни рачуни имаћемо могућност да у дужем року сагледавамо у ком смеру се мењају резултати и структура буџета.

Важно је се завршни рачуни убудуће достављају Народној скупштини на време и редовно. Закон о буџетском систему налаже да се завршни рачун буџета сачињава сваке године за претходну годину и та одредба треба да се поштује. Конкретно, буџетски календар дефинисан Законом о буџетском систему подразумева да Министарство финансија припрема нацрт закона о завршном рачуну у јуну текуће године за претходну годину, да га потом пошаље Влади, а да га Влада по усвајању доставља Народној скупштини до средине јула у форми предлога Закона о завршном рачуну Републике. Улога Фискалног савета у том процесу јесте да Народној скупштини поднесе анализу предлога закона о завршном рачуну. Због значаја овог документа, транспарентности и демократичности у вођењу јавних финансија, важно је да убудуће завршни рачуни буду редовно и према календару достављани. Такође, истичемо да је важно и да завршни рачуни буду доступни и у облику који омогућава анализу путем рачунара (а не само као текст неприлагођен обради), баш као што је већ случај с текућим извештајима о извршењу буџета, како би њихово коришћење и анализа били олакшани.

Још увек не постоје завршни рачуни читаве опште државе, иако су обавезни законом. Поред завршног рачуна буџета Републике, Закон о буџетском систему предвиђа обавезно сачињавање и тзв. консолидованог извештаја Републике Србије, који суштински представља завршни рачун на нивоу опште државе. Овај извештај консолидује завршни рачун буџета Републике, завршне рачуне фондова обавезног социјалног осигурања и завршне рачуне општина, градова и аутономних покрајина. Објављивањем завршног рачуна буџета Републике постали су доступни сви потребни елементи за састављање консолидованог извештаја читаве државе, али се ови подаци још увек не агрегирају. Дакле, финални, свеобухватни и детаљни подаци о приходима и расходима опште државе још увек не постоје. Стога следећи важан корак у процесу унапређења извештавања о јавним финансијама Србије треба да буде објављивање и ових извештаја.

Методологија израде завршних рачуна временом се мењала и побољшавала, што утиче на њихово међусобно поређење. Завршни рачуни временом су постајали све информативнији, па тако завршни рачун за 2018. садржи много више података од завршног рачуна за 2002. годину. Ово смо узели у обзир приликом наше анализе и извршили одговарајућа прилагођавања тамо где је било потребно како би се обезбедила упоредивост. Такође, поред међусобног поређења завршних рачуна, поредили смо и завршне рачуне са иницијалним буџетским плановима и ребалансима буџета за одговарајуће године, такође водећи рачуна о упоредивости. У наставку дајемо најважније методолошке коментаре за анализирани период.

- *Категорије прихода и расхода временом су приказиване све детаљније.* Како у буџету, тако и у завршном рачуну приказивање прихода и расхода Републике из године у годину бивало је детаљније и самим тим боље. Тако су, на пример, пре 2012. године подаци о непореским приходима били доступни само на нивоу најширих категорија, иако је у питању врло хетерогена група прихода, па није могућа њихова детаљнија анализа у читавом периоду 2002–2018. године. Такође, на расходној страни 2002–2006. биле су приказане само укупне субвенције, а тек од 2007. отпочело се са детаљнијим приказивањем поткатогија ових расхода (субвенције за пољопривреду, железнице, привреду итд), што је велики напредак.
- *Обухват расхода и прихода временом се мењао и проширивао.* Од 2012. део сопствених прихода (директних корисника) укључен је у обрачун резултата у завршном рачуну а у следећим годинама постепено се додају и индиректни корисници (овај процес још увек није завршен). Такође, капитални расходи финансирани пројектним зајмовима Републике и капитални расходи предузећа Коридори Србије од 2017. године почели су да се приказују у републичким буџетима и завршним рачунима, што је добро, јер се ови расходи извршавају средствима Републике. На крају, и број буџетских корисника временом се увећавао (министарства су се мењала, осниване су нове институције, побољшавао се обухват институција републичког нивоа власти итд), што се одразило на категорије прихода и расхода.
- *Расходи за финансирање неуспешног пословања државних предузећа и банака нису увек били адекватно приказивани.* Иако за буџете и завршне рачуне генерално важи да су се временом унапређивали, једна важна категорија расхода чији је третман у посматраном периоду био променљив јесу тзв. расходи испод црте. У питању су расходи за подршку пословања неуспешних државних предузећа, отплату њихових дугова, санацију неуспешних државних банака и слично. Наиме, ови расходи суштински представљају врсту субвенција, због чега је потребно да буду јасно приказани изнад црте, заједно са осталим текућим плаћањима током године. То је и био случај у периоду 2002–2005. године (у 2005. само у буџету, али не у завршном рачуну). Међутим, после тога ови расходи почели су да се приказују испод црте (да се практично сакривају), заједно са плаћањима за јавни дуг, што је пример лоше праксе. Суштински, тек од 2015. ови расходи почели су поново да се приказују изнад црте као категорија текуће потрошње, али још увек постоји потреба да се ови расходи прикажу транспарентније (детаљније).

2. Оцена објективности планирања прихода и расхода буџета

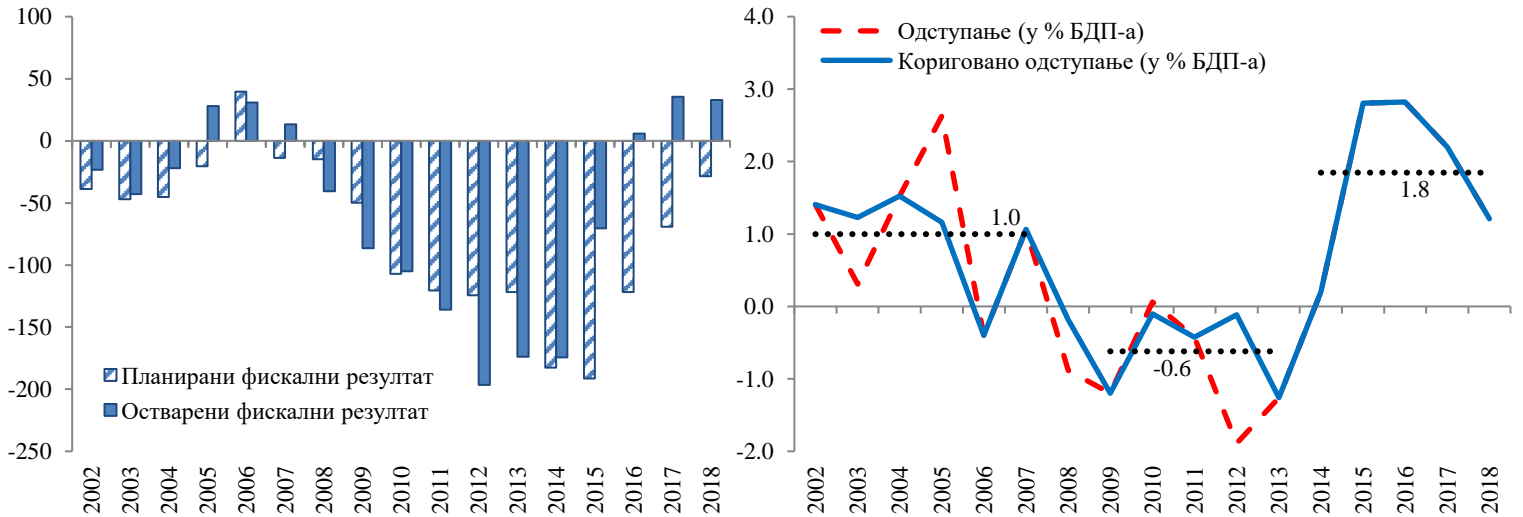
Завршни рачуни приказују стварно трошење из буџета Републике и стога представљају праву меру доследности Владе у спровођењу планираних политика. Законом о буџетском систему дефинисан је буџетски процес, који почиње припремом Фискалне стратегије, наставља се израдом годишњих буџета и завршава усвајањем завршног рачуна буџета Републике. Фискална стратегија доноси трогодишњи план Владе, а требало би да омогући да се годишњи буџети праве у складу с промишљеним средњорочним циљевима економске политике, уз јасне планове за структурне реформе у том периоду.² На основу планираних политика у следећој години Влада затим саставља предлог годишњег буџета, који садржи детаљан план прихода и примања Републике по свим изворима (порески и непорески приходи, примања од донација и задуживања), као и расподелу тих средстава по свим буџетским корисницима у тој години. Усвајањем предложеног буџета у Народној скупштини овај документ постаје закон, чиме се Влада *de facto* обавезује да ће економску политику у следећој години водити управо онако како је у њему изнела. На крају, израђује се и усваја завршни рачун који пружа свеобухватну слику о стварној републичкој потрошњи у тој години, чиме се добија заокружен систем за управљање јавним финансијама Србије. Другим речима, тек на основу података из завршних рачуна могуће је утврдити да ли је Влада била дисциплинована у спровођењу првобитно планираних политика. Међутим, управо је овај последњи корак у законски дефинисаном буџетском процесу био највише запостављен у претходном периоду. Од 2002. до 2014. располагали смо барем предлозима завршних рачуна буџета Републике (који додуше нису усвајани у Народној скупштини), да би током 2015-2017. потпуно изостале информације о извршењу буџета по појединачним буџетским корисницима. Пошто је овај пропуст сада исправљен и у скупштинској процедури се налазе предлози свих завршних рачуна од 2002. до 2018. године, овом приликом оцењујемо да ли је закон о буџету Републике био кредибилан плански документ и у којој мери.

Годишњи закони о буџету Републике Србије углавном нису представљали чврст оквир за вођење економске политике у периоду 2002-2018. Завршни рачуни буџета Републике у последњих седамнаест година откривају велика и систематска одступања фискалног резултата у односу на планове Владе из годишњих буџета, при чему се издвајају три засебна периода (Графикон 1). Од 2002. до 2007. године, дакле пре избијања светске економске кризе, Србија је по правилу остваривала боље фискалне резултате него што је било планирано – у просеку за око 1% БДП-а годишње. С доласком економске кризе у јесен 2008. ситуација се потпуно окренула, па су у периоду 2009-2013. стварни фискални резултати просечно били за око 0,6% БДП-а лошији него што је било предвиђено у законима о буџету. На крају, током спровођења фискалне консолидације у периоду 2014-2018. поново бележимо фискалне резултате који су били знатно бољи од планираних, у просеку за око 1,8% БДП-а годишње. Овако изражена одступања у оба смера наговештавају да извршне власти у Србији током читавог посматраног периода нису успеvale да потпуно доследно спроведу економске политике које су планирале у годишњим буџетима. Истичемо притом да је из угла одрживости јавних финансија и нивоа јавног дуга много прихватљивије да фискални резултат буде бољи него што је планирано, али у зависности од узрока и то може бити непожељан исход. На пример,

² Фискални савет је у недавним извештајима већ указао на то да Фискална стратегија још увек не испуњава своју основну сврху – нити представља чврст оквир за израду годишњих буџета, нити даје јасне смернице за структурне реформе у средњем року. За детаљније образложење видети извештаје: „Мишљење на Нацрт фискалне стратегије за 2020. годину са пројекцијама за 2021. и 2022. годину“ из јула 2019. године и „Оцена Предлога закона о буџету за 2020. годину и ревидиране Фискалне стратегије за 2020-2022.“ из новембра 2019. године.

један од чешћих разлога за бољи фискални резултат у Србији био је неефикасно извршавање јавних инвестиција, што сада има за последицу то да знатно заостајемо по квалитету инфраструктуре за упоредивим земљама Централне и Источне Европе. Није добро ни кад постоји велико потцењивање годишњих прихода буџета Републике, јер то значи да је пропуштена прилика да се почне с решавањем неких инфраструктурних проблема земље (тј. да се приходи продуктивно потроше) и/или пружи ефикасан подстицај привредном расту у кратком року (кроз пореско растеређење).

Графикон 1: Остварени и планирани фискални резултати Републике, 2002-2018.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу закона о буџету и предлога завршних рачуна за период 2002-2018.

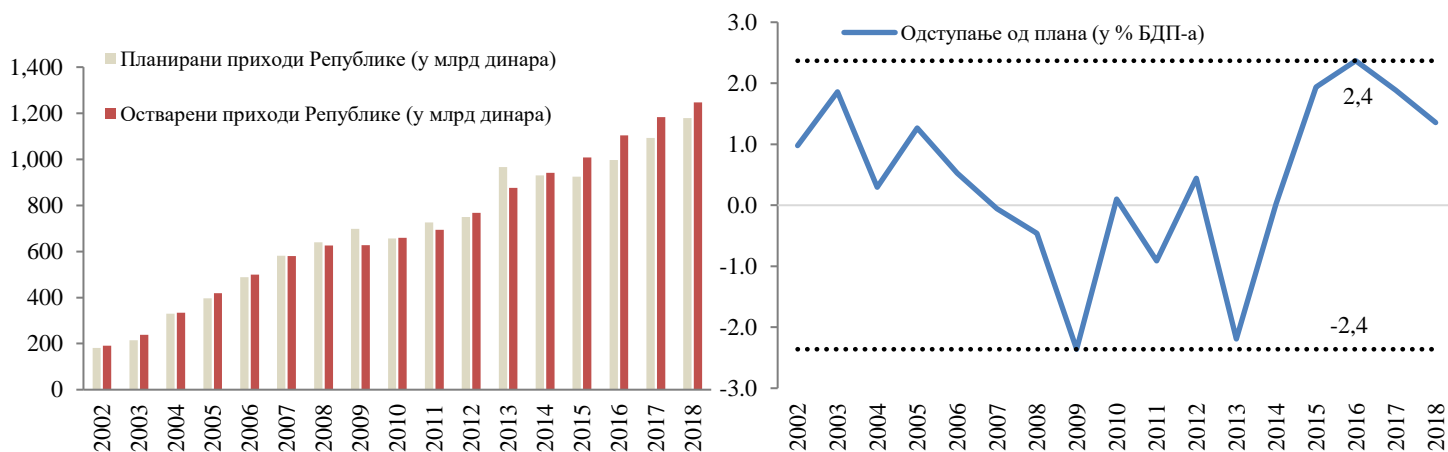
Напомена: Црвеном испрекиданом линијом на десном панелу графика приказали смо одступања буџетских планова од извршења буџета која се добијају на основу изворних података. Међутим, сматрамо да је оправдано изворне податке кориговати за одређене методолошке и друге промене у обухвату које су се десиле у међувремену, и то одступање између буџетских планова и извршења приказали смо пуном плавом линијом.

Одступања од плана делом су последица објективних околности, али оцењујемо да су за то најзаслужнији ипак били чиниоци под директном контролом Владе. Имајући у виду то да буџетски планови у доброј мери почивају на макроекономским трендовима које није могуће сасвим поуздано предвидети, оправдана су одређена одступања остварених од планираних фискалних резултата Републике у посматраном периоду. Примера ради, у периоду 2002-2007. и током спровођења фискалне консолидације макроекономско окружење је систематски било повољније него што се предвиђало приликом израде годишњих буџета, што је резултовало већом наплатом јавних прихода и побољшањем фискалних резултата у односу на план. Супротан пример је кризна 2009. година, кад је неочекивано оштар пад привредне активности условио снажно смањење наплаћених републичких прихода, па је последично и фискални дефицит био за 1,3% БДП-а већи него што је првобитно планирано. Постоје и друге објективне околности за ова одступања које смо узели у обзир: елементарне непогоде, велике флукуације светских цена енергената и неке методолошке промене у начину обрачуна и/или обухвата неких приходних или расходних ставки буџета. Не спореди утицај ових ванредних чинилаца на домаћу привреду и јавне финансије, оцењујемо да су главни разлози за постојеће разлике између завршних рачуна и закона у буџету у периоду 2002-2018. ипак били системски пропусти извршне власти у планирању и извршавању републичких прихода и расхода. У овом поглављу стога првенствено указујемо на чиниоце који су били под директном контролом Владе: слабости у наплати пореских прихода, непланирано велики приливи

од непореских прихода, константни проблеми у буџетирању појединих расходних ставки, непланирано покривање губитака државних предузећа током године, неефикасно извршавање јавних инвестиција и други.

Наплата републичких прихода у периоду 2002-2018. одступала је од буџетских планова услед објективних (економских) околности, али и као последица пропуста у планирању и недовољне контроле наплате. Завршни рачуни Републике Србије за период 2002-2018. показују одступање наплаћених прихода у односу на иницијалне планове, као што се може видети на Графикону 2. У посматраном периоду реализација укупних прихода кретала се у интервалу ширине скоро 5% БДП-а око планираних износа - од подбачаја за 2,4% БДП-а, па до веће наплате од плана за 2,4% БДП-а. Приликом тумачења одступања остварених прихода од буџетираних потребно је имати у виду неколико кључних критеријума: 1) објективност иницијалних планова 2) промене у макроекономском окружењу у односу на очекивања при изради буџетског оквира 3) ефикасност Пореске управе при наплати пореских прихода 4) уплате једнократних тј. привремених прихода за које добра буџетска пракса налаже да се не укључују унапред у буџетски план. Детаљним анализирањем ових фактора долазимо до неколико основних закључака. *Прво*, током периода 2002-2006. године буџетски планови су били нешто опрезнији, што је уз повољније макроекономске трендове водило бољој наплати прихода од буџетом предвиђене. *Друго*, након светске економске кризе из 2008. године види се изразито подбацивање прихода, а то је већим делом последица погоршања макроекономских кретања, која се нису могла унапред поуздано предвидети. Затим, у 2013. години изузетно ниска реализација прихода резултат је лоших организационих промена у Пореској управи. На крају, након 2014. године доминантан утицај на неочекивано високу наплату има интензивно прикупљање различитих непореских прихода, али и повољније макроекономско окружење од иницијално процењеног и ефектуирање мера за сузбијање сиве економије.

Графикон 2: Приходи републичког буџета: план vs. остварење (леви панел), одступање од плана (десни панел)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Закона о буџету Републике Србије и Завршних рачуна (за период 2002-2018.)

Промене у макроекономском окружењу објашњавају део одступања реализованих прихода од планова на које се није могло утицати. Према би се део одступања наплаћених прихода у односу на планирани ниво могао смањити опрезнијим планирањем и ефикаснијим радом Пореске управе, део разлике условљен је и објективним околностима – променама макроекономског окружења које се пресликавају

и на потенцијални ниво прихода.³ Наиме, будуће макроекономске трендове (БДП, личну потрошњу, инфлацију, запосленост и зараде и друго) тешко је прецизно предвидети и стога се дешава да они одступају од њихових пројекција у буџетским плановима. Док су одређена мања одступања углавном очекивана и не доводе до знатних промена укупних прихода, периоди изразитих промена макроекономског окружења рефлектују се на веће одступање наплаћених прихода од планираних. Тако су у периоду након светске економске кризе 2009-2011 стварни макро трендови били знатно лошији од предвиђаних – што је условило и осетнији пад јавних прихода у односу на очекивања. Наиме, слом привредне активности водио је редукацији потрошње нафтних деривата, паду добити предузећа, смањењу личне потрошње итд, а како се све ово ефектуирало у већој мери него што се првобитно процењивало и остварени порески приходи (порез на добит, акцизе на нафтне деривате, ПДВ) били су знатно испод планираних. Супротно, у периоду 2015-2017. повољнији економски трендови (нпр. већи раст запослености, зарада) водили су и већој реализацији пореских прихода од буџетом предвиђених.

У појединим годинама уочава се проблем непоузданог планирања – осетног прецењивања буџетских планова. За добро управљање јавним финансијама, у првом кораку, неопходно је доношење кредибилних буџетских планова. У том смислу, планирање пореских прихода подразумева да су пројекције потпуно усаглашене с очекиваним макроекономским кретањима која одређују ниво пореских основица. Међутим, пракса показује да су пројекције појединих пореских категорија, пре свега пореза на добит и ПДВ-а, повремено бивале нешто оптимистичније. Порез на добит је веома волатилна категорија прихода и тешко ју је прецизно пројектовати, па је доза опреза нарочито битна код планирања ових прихода. Међутим, буџетом за 2013. годину, а у мањој мери и за 2015. годину, усвојени су оптимистични планови. Фискални савет је благовремено (при оцени Предлога буџета) упозорио, а то се у пракси и потврдило, да није било оправдано очекивати тако високе износе пореза на добит.⁴ Даље, супротно доброј буџетској пракси⁵, буџетом за 2014. годину пројекције прихода (ПДВ, акцизе, порез на доходак) унапред су укључивале осетан износ додатних прихода од борбе против сиве економије. Како је спровођење најављених мера било пролонгирано и први ефекти у виду нешто боље наплате прихода су се јавили тек крајем 2014. године, ово није било довољно да се иницијални планови остваре. На крају, напомињемо да почев од 2015. године буџетски планови нису *a priori* укључивали очекиване ефекте од сузбијања сиве економије, као што опрезно буџетирање и налаже.

Кључан фактор за наплату прихода је Пореска управа – проблеми у њеном функционисању водили су знатно лошијој наплати и супротно. Наплата пореских прихода под директном је надлежношћу и контролом Пореске управе, а искуство показује да проблеми у функционисању ове институције могу довести до знатног пада наплате прихода, а тиме угрозити и реализацију буџетских планова. Први знаци проблема у наплати прихода уочавају се у 2011. години, на шта је Фискални савет тада упозорио и сугерисао да је потребно реаговати како би се спречило даље ширење сиве економије.⁶ Међутим, изостанак благовремених мера резултирао је ескалацијом проблема у 2013. години када су бројне организационе слабости Пореске управе довеле

³ Промене макроекономског окружења имају утицај пре свега на кретање пореских основица, а тако (посредно) и на могући ниво прихода.

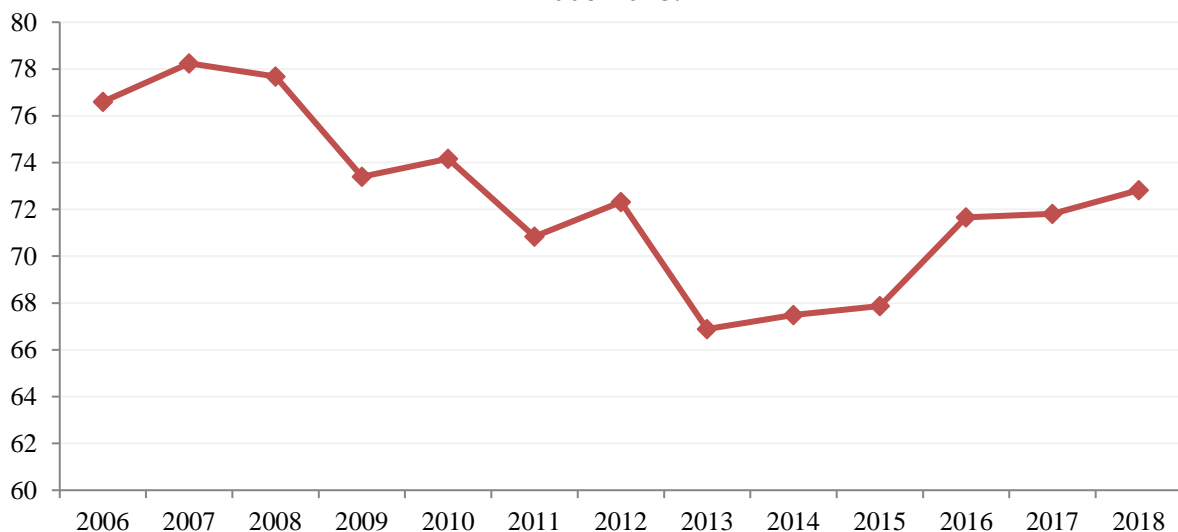
⁴ У 2013. години планирани порез на добит износио је скоро 70 млрд динара, док је наплаћено свега 55 млрд динара тј. 20% мање од плана.

⁵ Добра буџетска пракса подразумева да се приходи који нису сигурни не укључују у планове, већ тек након што се реализују и у обиму у ком се остваре.

⁶ Погледати извештај Фискалног савета: „Оцена Предлога закона о изменама и допунама закона о буџету Републике Србије за 2011. годину“, стр. 16.

до изразитог пада ефикасности наплате готово свих пореских прихода. Наиме, у 2013. години реализовани порески приходи били су за преко 110 млрд динара мањи од планираних, првенствено услед слабије наплате ПДВ-а, акциза и пореза на доходак. У вези с тим, Фискални савет редовно анализира индикатор ефикасности наплате ПДВ прихода (*C-efficiency*) чија је основна идеја поређење укупно прикупљених прихода с њиховим хипотетичким нивоом (нивоом који би требало да буде остварен на основу одговарајућих макроекономских агрегата уз претпоставку савршене наплате). Овај индикатор (видети Графикон 3) показује да је ефикасност прикупљања прихода од ПДВ-а, након кризне 2009. поново смањена у 2011, а затим је забележила изразити пад у 2013. Слично, у 2013. и 2014. године уочава се ширење сиве економије и на тржишту акцизних производа, што је довело до мање наплате прихода од акциза од објективно могуће (и планиране). Прве мере у циљу сузбијања сиве економије имплементирани су у последњем кварталу 2014. године, а подразумевале су спровођење теренских мера (контрола привредних субјеката, боља контрола повраћаја ПДВ-а и акциза, маркирање нафтних деривата и слично). Ове мере водиле су постепеном порасту ефикасности наплате, што је довело до тога да остварени приходи (пре свега у 2015. и 2016. години) буду изнад буџетираних.

Графикон 3: Индикатор ефикасности наплате ПДВ-а (*C-efficiency*) у периоду 2006-2018.



Постојање аранжмана са ММФ-ом доприносило је опрезнијем буџетском планирању републичких прихода. У Србији је независна фискална инситуција основана у 2011. години, па је у периоду који је томе претходио једини независни надзор над буџетским плановима долазио од стране Међународног монетарног фонда (ММФ-а). Узимајући у обзир све факторе који су релевантни за доношење буџетских планова и њихово остваривање у периоду 2002-2018. године, генерално можемо закључити да је постојање аранжмана са ММФ-ом водило нешто опрезнијем и конзервативнијем планирању укупних републичких прихода. Као што се може видети на Графикону 2, ова пракса је нарочито долазила до изражаја у периоду 2002-2006. као и током последњег аранжмана 2015-2018. године. Једино током периода кризе 2009-2011. године, и поред постојања аранжмана, није било могуће поздано предвидети општа економска кретања, а тиме ни очекивани ниво републичких прихода. На крају, највећи проблеми у буџетском планирању (нрп. прецењивање пореских прихода и *a priori* укључивање очекиваних ефеката од сузбијања сиве економије) који су могли бити избегнути, уочавају се у 2013.

и 2014. години када није постојала директна контрола и за Владу обавезујући захтеви ММФ-а.

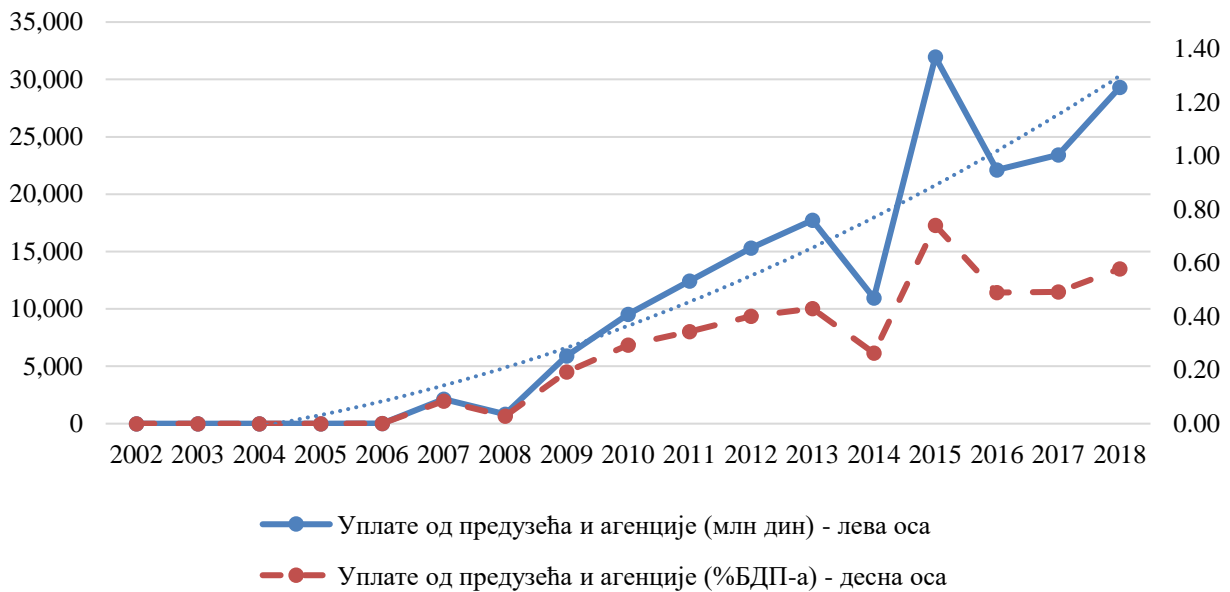
Наплата непореских прихода показала је највећу волатилност у односу на буџетске планове. Анализирање дугорочног тренда непореских прихода нарочито је осетљиво питање, имајући у виду да је постепено прошириван обухват извештавања и да су укидане и увођене нове категорије ових прихода. С тим у вези, посебно је изазовно дати прецизну оцену о реализацији буџетских планова током периода 2002-2008. години, пре свега услед недовољно детаљног и систематичног извештавања. Даље, након економске кризе уочава се тежња да се овај извор прихода боље искористи и стога су таргетирани приходи постављани све више. Тако је, у експозеу министра финансија уз буџет за 2009. најављено да ће део очекиваног смањења прихода од царина услед примене Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ бити надокнађен већим уплатама добити од државних предузећа – план је био готово 13 млрд динара. Иако је било најављено, то се ипак није стриктно контролисало нити се инсистирало на овим уплатама, па су углавном наплате биле ниже од планираних. Међутим, до заокрета долази од почетка фискалне консолидације у 2015. години, када Влада почиње максимално да користи могућност прикупљања различитих непореских прихода и ово је један од кључних разлога знатно повољних фискалних резултата од планираних у овом периоду.

У периоду 2015-2018. године непорески приходи знатно надмашују планиране нивое доминантно као последица високих уплата од предузећа у државном власништву. Непорески приходи су веома хетерогена група јавних прихода која се грубо може поделити на редовне и ванредне непореске приходе. Док је планирање и реализовање редовних прихода (различите таксе, накнаде, казне и сл) могуће са већом поузданошћу, ванредни непорески приходи обухватају различите приходе од продаје имовине, лиценци, преноса дела остварене добити предузећа у државном власништву, који су знатно подложнији дискреционим променама. Од почетка фискалне консолидације покренута је пракса веома интензивног прикупљања непореских прихода (2015-2018), а највећи део је потицао од предузећа и агенција у државном власништву. Наиме, државна и јавна предузећа су током периода 2002-2018. у буџет Републике уплатила збирно преко 180 млрд динара⁷ (видети Графикон 4). Имајући у виду да су у претходном периоду прикупљани осетни износи средстава од ових предузећа, сматрамо да би у завршном рачуну Републике требало да буду приказани и детаљни подаци о предузећима и тачним износима уплата. Посредним путем долази се до података да је током целог периода највише новца уплатио Телеком (50 млрд), затим ЕПС (30 млрд), ПТТ, НИС и ЕМС (по 15 млрд динара), Аеродром (преко 10 млрд) и други. Осим тога, наплаћивани су и други једнократни непорески приходи попут прихода од продаје имовине (различита земљишта, зграде, робне резерве и друго), затим приходи од премија за реотварање емисије државних обвезница, приходи од давања лиценци за коришћење 4Г мобилне мреже (у 2015. око 2,5 млрд динара и у 2016. готово 13 млрд динара) и други. На крају, мањи део одступања непореских прихода од иницијалних планова објашњава се и лошим буџетирањем прихода индиректних буџетских корисника. Тако на пример у периоду 2014-2018. године буџетом су планирани приходи у просеку од око 40 млрд динара, док завршни рачуни показују њихову просечну реализацију од око 60 млрд динара.⁸

⁷ Овај износ укључује и уплате од ЕПС-а, које су у републички буџет стизале преко Агенције за осигурање депозита (по основу дуга Париском клубу).

⁸ За детаљније објашњење овог проблема видети треће поглавље (Финансирање из ванбуџетских прихода).

Графикон 4: Уплате предузећа и јавних агенција у Републички буџет 2002-2018.

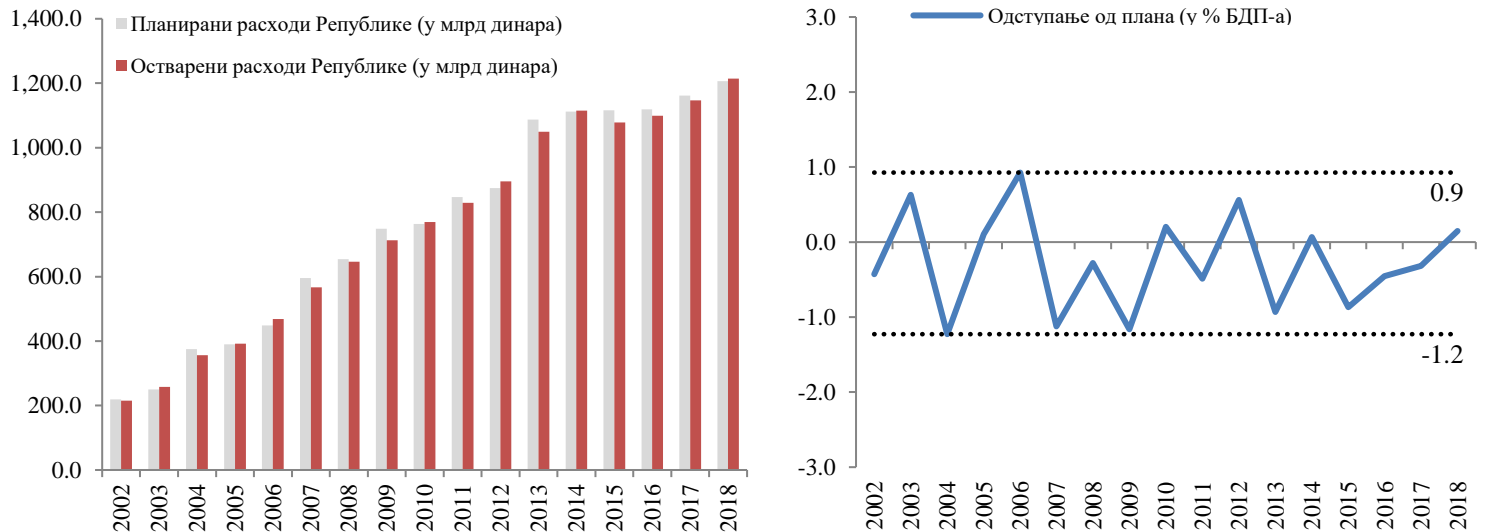


Одступања укупних расхода Републике од буџетских планова била су мања, али зато потпуно проистичу из пропуста Владе у њиховом планирању и извршавању. За разлику од републичких прихода, не постоји јака веза између извршења расхода буџета Републике и текућих макроекономских кретања, па је то основни разлог зашто су на расходној страни била релативно мања одступања између завршних рачуна и буџетских планова (Графикон 5).⁹ Ако посматрамо читав период, извршење укупних расхода кретало се у интервалу ширине око 2% БДП-а око планираних износа – при чему је републичка потрошња чешће била мања од плана, у просеку за 0,3% БДП-а. Овакав исход не изненађује, будући да је највећи део трошкова из буџета Републике унапред дефинисан (нпр. за плате и пензије, камате и поједине издатке за социјалну заштиту и робу и услуге) и најчешће није подложен изненадним променама у једној фискалној години. Међутим, то истовремено значи да су постојећа одступања највећим делом директна последица немогућности извршних власти да објективно планирају и/или ефикасно извршавају поједине буџетске расходе. Највећи проблем у читавом периоду 2002-2018. представљало је хронично слабо извршење јавних инвестиција Републике, које је у последњој деценији неретко било и 30-50% мање од плана. На сличан начин је и извршење расхода за камате и трансфере ПИО фонду најчешће било знатно мање од планираног, али је то углавном било последица устаљене праксе да се они буџетирају у осетно већем износу него што је објективно потребно. То може бити одраз опрезнијег буџетирања, али се по свему судећи тај „вишак“ често користио за финансирање дискреционих политика Владе из текуће буџетске резерве, мимо непосредне парламентарне контроле. С друге стране, због неспремности да се на време препознају и признају неке обавезе (нпр. дугови државних предузећа или према војним пензионерима) у неким годинама долазило је до знатног пробијања извршења субвенција у односу на буџетски план. На крају, истичемо и проблем лоше евиденције прихода буџетских корисника које остварују на тржишту (и расхода који се из њих финансирају), због чега

⁹ Накнаде за незапослене су најосетљивија ставка расхода на макроекономске трендове, што се могло видети током економске кризе 2009-2013. године, али ови програми чине релативно мали део укупних расхода буџета Републике (тренутно непуних 1%).

завршни рачуни приказују осетно веће издатке за плате запослених и набавку робе и услуга у односу на планове из закона о буџету.

Графикон 5: Расходи републичког буџета: план vs. остварење (леви панел) и одступање (десни панел)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из закона о буџету и завршних рачуна у периоду 2002-2018. година

Републичка потрошња у завршним рачунима често је била мања у односу на буџетске планове због неефикасног извршавања капиталних расхода. У периоду 2002-2018. капитални расходи буџета Републике пробили су буџетски оквир само у три године (2002, 2005. и 2018), док су у осталим годинама обично били знатно мањи од планираног износа. Проблем неефикасног извршавања јавних инвестиција постао је нарочито изражен након избијања светске економске кризе у јесен 2008. године, с обзиром на то да су капитални расходи у том периоду бивали мањи него што се планирало и до 40-50% (нпр. у 2009. и 2013. години). Неодговарајући третман ових буџетских издатака у претходном периоду једним делом био је последица потребе да се остваре уштеде, а било их је лакше умањити него неке друге расходне ставке. Кад се посматра посткризни период, укупне јавне инвестиције опште државе у Србији биле су просечно за трећину мање о односу на просек региона ЦИЕ. Међутим, оваква политика се изразито негативно одразила на квалитет и доступност јавне инфраструктуре у Србији у односу на упоредиве земље, на шта је Фискални савет благовремено упозоравао у својим извештајима. Вероватно једнако важан разлог, а могуће и важнији, за подбацавање у извршавању јавних инвестиција представљао је недостатак уређеног системског оквира за управљање капиталним пројектима. Последично, бројни су примери одлагања и кашњења у њиховој реализацији услед различитих грешака и пропуста, почев од експропријације земљишта до самог извођења конкретних радова. Ипак, од 2016. године уочавамо тренд ефикаснијег извршавања крупних инфраструктурних пројеката, па је тако у 2018. години после дужег времена дошло до пробијања буџетског плана капиталних расхода Републике за око 15%.

Издаци за камате и пензије су по правилу пребуџетирани, а тако створен простор у буџету Влада користи за финансирање дискреционих одлука из текуће буџетске резерве. Фискални савет је годинама уназад у својим оценама закона о буџету упозоравао да су буџетски планови за расходе за камате и трансфере ПИО фонду били широко постављени и да ће извршење на овим расходним ставкама бити мање него што

је Влада планирала. Завршни рачуни су сада то и потврдили – у периоду 2013-2018. извршење издатака за камате било је у просеку за 8 млрд динара мање од плана, а трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања за чак око 20 млрд динара годишње. У случају трансфера ООСО, то је делимично резултат конзервативних пројекција доприноса за обавезно социјално осигурање, њихових изворних прихода. Пошто су они по правилу наплаћивани у износу који је био изнад планираног, то је за собом повукло и мању потребу за дотацијама из републичког буџета. Одређени степен опрезности у буџетирању ових расходних категорија је оправдан,¹⁰ међутим, по свему судећи постоји свесна тенденција Владе да ове издатке планира у износима који осетно премашују објективне потребе. Постоје индиције да се овако добијен „вишак“ у буџету користи за накнадно финансирање непланираних или недовољно буџетираних активности из тзв. текуће буџетске резерве. Наиме, од преко 45 млрд динара потрошње из текуће резерве, преко 25 млрд динара пребачено је управо са две расходне ставке (трансфери ООСО и камате, преко 60%). Суштина текуће буџетске резерве јесте да омогући Влади да доноси одлуке о финансирању неких објективно непредвидивих активности, али примећујемо и да се све чешће користи за спровођење нових политика и мера. То је постало могуће захваљујући постепеном повећавању износа који се може провући кроз текућу буџетску резерву, а који тренутно достиже 47 млрд динара (око 400 млн евра или 0,9% БДП-а). С обзиром на то да је реч о већ прилично великом износу који се троши на мање транспарентан начин у односу на остале републичке расходе, ова пракса нарушава кредибилитет планова из закона о буџету и стога смо је детаљније обрадили у четвртом поглављу (Финансирање из буџетске резерве).

Завршни рачуни откривају да су стварни расходи за плате и робу и услуге били осетно већи него што су претходни подаци о извршењу буџета приказивали. Слаба евиденција ванбуџетских прихода које буџетски корисници остваре и расхода који се из њих финансирају дугогодишњи је недостатак буџетског процеса у Србији. У новије време, највећи део тих прихода остварују образовне и установе социјалне заштите, захваљујући продаји добара и услуга и трансферима које добијају од локалне самоуправе и аутономне покрајине. Овде истичемо два кључна проблема: у законима о буџету систематски се потцењују планирани износи ванбуџетских прихода (просечно за 23 млрд динара у периоду 2013-2018), а Министарство финансија у својим месечним извештајима о извршењу буџета уопште не приказује расходе који се финансирају из ових извора. Другим речима, тек сада на основу података из завршних рачуна доступна је поуздана информација о износу прикупљених ванбуџетских прихода и начину на који се они троше. Испоставило се да готово 90% ових прихода одлази на финансирање текућих расхода (првенствено зарада запослених и набавки роба и услуга), што је уједно и одговор на питање зашто је њихово извршење у последње време по правилу осетно веће него што је било планирано буџетом – збирно за око 100 млн евра годишње.¹¹ Истичемо и то да је од 2012. дошло до одређених помака у буџетском третману поменутих прихода, јер су неке институције стављене у оквире буџета, док су примања неких још увек ванбуџетских институција и органа преусмерени у буџет уместо да њима смаостално располажу (нпр. различите таксе у МУП-у и правосуђу). Упркос томе, даље унапређење у овој области остаје један од најважнијих задатака и изазова у буџетском процесу Србије, због чега смо га детаљније анализирали у трећем поглављу (Финансирање из ванбуџетских прихода).

¹⁰ Нарочито у случају издатака за камате, чији крајњи износ зависи од релативно непредвидивог кретања каматних стопа и девизног курса.

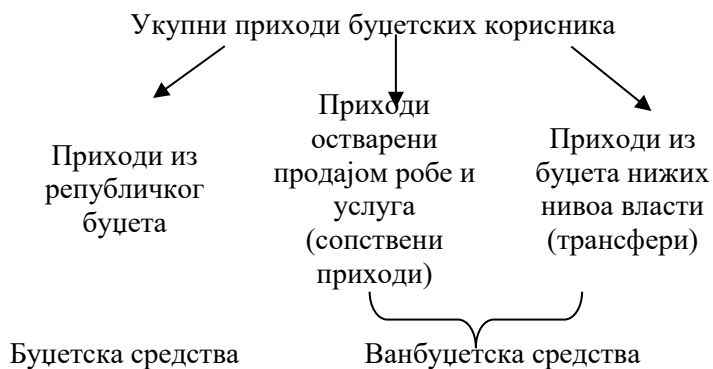
¹¹ С друге стране, део ових расхода који се финансира из буџета углавном је извршаван до законом прописаног износа.

Субвенције су повремено пробијале првобитни план због пропуста у буџетирању и непланираног преузимања отплате разних обавеза - а то се делимично види у завршним рачунима. Од почетка фискалне консолидације у 2014. години, постала је готово уобичајена пракса да се крајем године из републичког буџета плаћају неке првобитно непланиране обавезе. Примера ради, крајем 2014. признати су пропусти у буџетирању субвенција у пољопривреди и обавезе према банкама по основу субвенционисаних кредита привреди, што је представљало додатни трошак од око 12 млрд динара. У децембру 2015. по одлуци Владе у јавни дуг су преузете обавезе Србијагаса према НИС-у од око 23 млрд динара и доцње у исплати пољопривредних субвенција од око 10 млрд динара, при чему су и расходи за социјалну заштиту увећани за око 10 млрд динара због дуговања према војним пензионерима. Слично, у 2016. години Република је преузела и отплату дуга Петрохемије према НИС-у у износу око 100 млн евра. Напомињемо да непланирано преузимање побројаних обавеза није угрозило остваривање укупног фискалног резултата који је био предвиђен изворним буџетима, зато што је у овим годинама и наплата јавних прихода значајно премашивала иницијалне пројекције. Међутим, из угла кредибилности буџетског процеса лоше је то што су извршавани прилично велики републички расходи мимо редовних буџетских процедура. Посебно је проблематично то што се ни у завршним рачунима ови издаци не виде на ставкама којима природно припадају, пре свега на субвенцијама. Тако је у завршном рачуну за 2015. на овој расходној ставци приказано мање извршење од плана (око 77 млрд наспрам нешто преко 80 млрд динара) – али тај износ не укључује накнадне издатке од око 33 млрд динара због дуга Србијагаса и исплате доцњи за аграрне субвенције. Ови издаци, заједно с капиталним расходима који се финансирају из пројектних зајмова (који су до 2017. били изван закона о буџету) приказани су у завршним рачунима само збирно у Члану 2, као извршење буџета према програмској методологији. То је заправо и једино место у овом документу које даје свеобухватан приказ укупне републичке потрошње и стварно остварени фискални резултат.

3. Финансирање из ванбуџетских прихода

Буџетски корисници своје расходе финансирају из буџетских и ванбуџетских извора. Буџетски извори су средства која добијају из републичког буџета. Други део извора ћемо назвати ванбуџетским, како бисмо (скраћено) указали на приходе које буџетски корисници остварују продајом добара и услуга и на средства која им прослеђују тзв. други ниво власти (локалне самоуправе и аутономне покрајине), а не централна републичка каса (Графикон 6).¹²

Графикон 6: Подела прихода буџетских корисника



Извор: Фискални савет

Иако ванбуџетски приходи остају велики, треба истаћи да од 2012. уочавамо две позитивне промене: прикључивање буџету неких институција и унапређење приказа у завршном рачуну. Временом се мења третман буџетских корисника, и последично њихових прихода и расхода. Највеће промене учињене су 2012. године када је један део до тада аутономних институција припојен министарствима (па је аутоматски и њихов ванбуџетски приход постао буџетски). Такође, промењен је третман прихода неких институција и органа чији статус није мењан – преусмерен је у буџет уместо да остане на располагању самим институцијама и органима (пример су различите таксе и накнаде у МУП-у и правосуђу, касније је, 2016. године, исто учињено с правосудним органима, а 2018. године и са установама за извршење кривичних санкција)¹³. Друго, први завршни рачун који прегледно приказује вредност ванбуџетских прихода и оправдано их укључује у фискални резултат јесте онај за 2012. годину. До тада ови приходи нису ни приказивани у сумарним, прегледним табелама буџета нити су њима финансирани расходи улазили у укупну потрошњу Републике (због чега је она била потцењена). Из завршних рачуна се тек посредним путем могао сазнати њихов износ, али ови документи нису објављивани скоро две деценије па су и ванбуџетски приходи остајали непознаница. У последњих седам година (2012-2018), дакле, учињен је напредак у овој области, али обухват и вредност ванбуџетских прихода остају важан изазов за планирање и праћење буџетске потрошње.

Убедљиво највећи део ванбуџетских прихода остварују просветне и социјалне установе. У структури ванбуџетских прихода приближно једну половину чине приходи који се остваре продајом добара и услуга, а другу трансфери од локалних

¹² Ванбуџетска средства, како их ми дефинишемо (сопствена средства и трансфери), не треба мешати са ванбуџетским фондовима – правним лицима која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода (дефинисано Законом о буџетском систему).

¹³ То не значи да су смањени укупни приходи и расходи, на пример, МУП-а, већ да је промењен карактер прихода – мање ванбуџетске приходе надоместили су већи буџетски приходи.

самоуправа. Таква пропорција присутна је годинама уназад, а ми смо за илустрацију узели последњу доступну годину (2018) за коју имамо завршни рачун, како бисмо узели у обзир све дотадашње промене у обухвату корисника. Посматрано по секторима, практично целокупан износ ових примања у 2018. може се расподелити на две групе буџетских корисника – образовне институције и установе социјалне заштите. Као што се може видети у Табели 1. на сектор образовања отпада чак 84% укупне суме (скоро 57 млрд динара), док установе социјалне заштите имају удео од 15% (готово 10 млрд динара).¹⁴ Приходи од трансфера других нивоа власти условљени су секторским законима према којима централна и локална власт суфинансирају рад јавних служби, па тако, осим дела који се дотира из републичког буџета, образовне и социјалне институције део активности финансирају средствима општина и градова. Мимо тога, ове институције остварују приходе од продаје добара и услуга, пружањем специфичних производа и услуга грађанима и привреди. Тако установе вишег и високог образовања имају приходе од школарина, продаје уџбеника, издавања атеста и пружања стручних услуга (нпр. од стране института или факултета); основне школе остварују приходе од издавања у закуп својих просторија (учионица, кабинета, фискултурних сала), док средње школе, осим од изнајмљивања имовине, остварују зараду од издавања потврда и уверења, као и пружања услуга ванредног школовања, преквалификације и доквалификације. Установе социјалне заштите имају ванбуџетска примања, између осталог, од обавезне партиципације корисника у трошковима смештаја и збрињавања.

Табела 1: Ванбуџетски приходи по секторима у 2018. година, у млрд РСД

	Просвета	Социјална заштита	Остало	Укупно
Приходи од продаје добара и услуга	26,1	3,9	0,6	30,6
Трансфери од других нивоа власти	30,7	5,9	0,0	36,6
Укупно по секторима	56,7	9,8	0,7	67,2
Секторска учешћа	84%	15%	1%	100%

Извор: Завршни рачун за 2018. годину (сума по појединачним буџетским корисницима)

Напомена: У 2019. години изворни приходи установа социјалне заштите су интегрисани у буџетске приходе, тако да се већ од наредног завршног рачуна неће појављивати у оквиру ванбуџетских.

Буџетом се у план јавних финансија ванбуџетски приходи и расходи само начелно укључују. Наиме, Закон о буџету садржи примања из којих буџетски корисници планирају да финансирају своје активности. Она се могу видети у прегледној табели примања и прихода (члан 2. овог закона) као ставка *непорески приходи индиректних корисника*, као и на разделима појединачних буџетских корисника (као извор финансирања).¹⁵ Међутим, након овог начелног опредељења, даље настају две врсте проблема. Прва је та што се вредности ванбуџетских прихода и расхода у буџетском плану непрекидно потцењују, а друга је што у својим месечним извештајима Министарство финансија уопште не обухвата и не објављује трошења која су

¹⁴ Преосталих 1% ванбуџетских прихода (око 700 милиона динара) бележи се на разделима неколико специфичних тела, а то су: Криминалистичко-полицијска академија (у оквиру МУП-а), Антидопинг агенција и Установе физичке културе (у оквиру Министарства спорта), Акредитационо тело Србије и Институт за стандардизацију (при Министарству привреде) и Српска академија наука и уметности.

¹⁵ Директни буџетски корисници су државни органи и организације Републике Србије. На првом месту, то спадају министарства као носиоци извршне власти, али и друга тела попут агенција, независних органа и других специфичне институције (нпр. Републички завод за статистику, Републички геодетски завод). Индиректни корисници републичког буџета, с друге стране, јесу институције над којима Република Србија преко директних корисника врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања (образовне установе, установе социјалне заштите, установе културе и др). Напомињемо да су здравствене установе корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, а не ужег републичког буџета.

финансирана ванбуџетским приходима (Графикон 7). Претходне две тврдње можемо поуздано да квантификујемо тек сада – захваљујући подацима из завршних рачуна буџета¹⁶

Графикон 7: Различит третман ванбуџетских прихода и расхода у плановима и извршењу

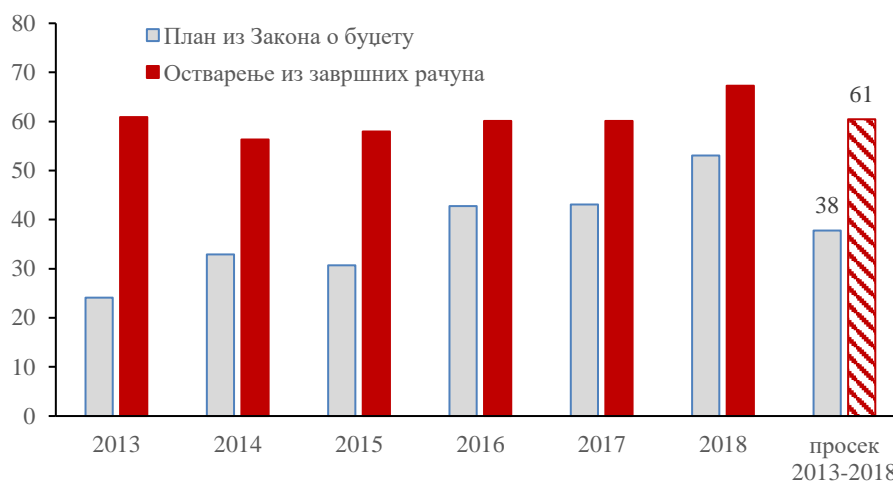
	Буџетски план	Месечни извештаји о извршењу буџета
Ванбуџетски приходи и расходи	Методолошки укључени, али потцењена вредност	Потпуно необухваћени

Ванбуџетски приходи се потцењују у буџетском плану. Процене ванбуџетских прихода које се износе у Закону о буџету потцењују стварне вредности које буџетски корисници остваре. То је сада јасно, након поређења буџета и извршења. Просечно одступање плана од извршења износи 23 млрд динара у периоду 2013-2018. (Графикон 8). За толико су, дакле, у просеку трошења из ванбуџетских прихода била већа од онога што се буџетима планирало. Позитивно је што се ова разлика умањује, па одступање у 2018. износи 14 млрд динара. Или, из другог угла посматрано, план из 2013. предвидео је тек 40% стварног трошења, да би у у 2018. било покривено око 80% трошења.¹⁷ Прецизније планирање проистиче из нешто бољег планирања трансфера нижих нивоа власти. Међутим, и даље остаје чудна инерција: трансфери се годинама извршавају на нивоу већем од 30 млрд динара (и то је извесна вредност), а у плану тек споро и умерено расту (са око 6 млрд динара у 2013. години, преко 9, 17, 20, на 23 млрд динара у 2018). Зашто се план тако споро прилагођава стварној динамици остаје непознато, нарочито када се има у виду да је део ванбуџетских прихода који се по природи теже процењује (онај део који се односи на продају добара и услуга) знатно боље планиран.

¹⁶ Пропусти могу само делимично оправдати карактеристикама буџетског процеса у Србији. Наиме, Министарство финансија приликом креирања буџета не може прецизно да процени колико ће сопствених средстава буџетски корисници остварити током наредне године, а онда је, како се година одвија, тешко за потребе месечног извештавања брзо прибавити податке о трошењу ванбуџетских прихода. Ипак, с обзиром на искривљену слику коју имамо о потрошњи буџетских корисника неопходно је да се тренутно стање мења и да се и буџетски планови и извештаји о буџетским корисницима приближе реалности.

¹⁷ Посматрамо период 2013-2018. због тога што је пре овог периода обухват и методолошки приказ ванбуџетских прихода био другачији и није директно упоредив са новијим периодом.

Графикон 8: Ванбуџетски приходи – план и реализација



Извор: Прорачун Фискалног савета на основу завршних рачуна и буџета

Ванбуџетски приходи и њима финансирани расходи не постоје у извештајима о републичком буџету Министарства финансија и то је највећи проблем у овој области. Планирање ванбуџетских прихода и расхода је унапређено, иако не у потпуности. Међутим, огроман проблем остаје неизвештавање о овим вредностима. Министарство објављује месечне и годишње извештаје о приходима и расходима Републике, али ти извештаји уопште не укључују приходе корисника који се остварују ван централног буџета, нити расходе који се из њих финансирају. Остварење с пуним обухватом може се сазнати тек из завршних рачуна, што значи најмање годину и по дана након момента фактичке реализације. Пошто су завршни рачуни тек сада постали доступни, практично је изостајала било каква поуздана информација о реализацији ванбуџетских прихода.

Ванбуџетским приходима финансирају се доминантно текући расходи. Из Табеле 2. види се да се ванбуџетски приходи усмеравају превасходно на робу и услуге и за зараде. Готово 90% прикупљених прихода одлази на ове врсте расхода, а у занемарљивим износима на инвестиције и капитално одржавање. Један део оваквог стања објашњив је природом законских прописа, тј. поделом надлежности у финансирању образовања – наиме, локалне самоуправе имају обавезу да средствима учествују у покривању расхода просветних установа, па се, поред директних буџетских средстава, за покривање текућих расхода користе и трансфери нижих нивоа власти. Други део објашњења за доминацију текућих расхода потиче од аутономије у трошењу прихода остварених на тржишту – услед слабе контроле од стране централне власти школске установе могу део расположивих средстава да усмере на повећање примања запослених и за различите услуге. Могуће је да је ово оправдано (располагање сопственим средствима у систему образовања део је реформе овог сектора), али, из фискалног угла, потребно је да се сви расходи региструју и објективно прикажу.

Табела 2. План и извршење буџетских расхода за зараде и робу и услуге (у млрд РСД)

	2016.			2017.			2018.		
	Закон о буџету	Завршни рачун	Одступање	Закон о буџету	Завршни рачун	Одступање	Закон о буџету	Завршни рачун	Одступање
Расходи за запослене	251,6	250,4	-1,1	253,7	260,6	6,9	272,3	282,0	9,7
<i>Из буџетских прихода</i>	235,9	227,0	-8,9	238,0	237,0	-1,0	254,9	256,2	1,3
<i>Из ванбуџетских прихода</i>	15,7	23,5	7,8	15,7	23,6	7,9	17,4	25,8	8,4
Расходи за робу и услуге	98,2	105,84	7,6	105,9	109,59	3,69	119,7	118,55	-1,1
<i>Из буџетских прихода</i>	76,5	76,6	0,1	84,2	78,8	-5,4	92,1	85,9	-6,2
<i>Из ванбуџетских прихода</i>	21,7	29,2	7,5	21,7	30,8	9,1	27,6	32,7	5,1

Извор: Прорачун Фискалног савета на основу завршних рачуна и подаци Министарства финансија

Пробијање буџетског плана на расходима за запослене и робу и услуге последица је неадекватног буџетског процеса, а не промена политика. Наша анализа показује да су расходи који се финансирају из комбинованих извора (буџетских и ванбуџетских) пробијали буџет искључиво због нереално ниског плана трошења из ванбуџетских извора, док је трошење из буџетских прихода углавном било до дозвољених лимита. То ћемо илустровати на примеру поменутих расхода, за запослене и робу и услуге. Као што је приказано у Табели 2. у периоду 2016-2018. план за ове намене је готово сваке године пробијан, по правилу због већих расхода на оном делу расхода који се покрива из ванбуџетских прихода. Део ових расхода који се финансира из буџетских прихода се извршавао до планираног лимита.¹⁸

Важан закључак је да су расходи Републике заправо већи него што извршење буџета приказује. Завршни рачуни откривају да су неки важни расходи државе (фонд плата, јавне набавке) заправо већи него што приказују редовни извештаји о реализацији буџета. Разлог су, како је објашњено, невидентирани приходи и расходи из допунских извора. Једна од последица је и да се мењају вредности важних фискалних величина. Најважнији је однос између масе зарада које примају запослени у општој држави и БДП-а. Тренутно је горња граница (одређена економском политиком и аранжманом са ММФ-ом) за овај количник 9,5%.¹⁹ На основу до сада доступних података и процена (за 2019. и 2020. годину) Србија се налази на овом лимиту, чак га, према нашим пројекцијама, благо и пребацује. Ново је то што сада постаје јасно да се рачунало с нижим фондом плата и да је права вредност заправо већа. У недостатку прецизних података (колика је вредност плата исплаћена из ванбуџетски прихода свих нивоа власти), можемо проценити да се укупни фонд плата у овом тренутку увећава за више од 0,5 процентних поена (достиге и простиже вредност од 10% БДП-а). У ову процену укључили смо необухваћене зараде на нивоу Републике (из објашњаваних ванбуџетских прихода), као и зараде које се из сопствених средстава исплаћују у здравству (које је, преко РФЗО, део опште државе). Обрачун се додатно усложњава када имамо у виду још неке карактеристике наше буџетске праксе, као што је та да се зараде понекад књиже и као исплаћене услуге (за привремено-повремене послове и за научне раднике у институтима).

Резултат да су зараде у државном сектору Србије веће него што се чинило има важне импликације. Управљање зарадама има велики фискални и друштвени значај. Србија се налази у ситуацији када треба да мења систем зарада (увођење платних разреда), да унапреди ефикасност јавног сектора, али и да задржи масу зарада, као важно фискално сидро, у одрживим границама. Због свега тога питању зарада треба да се приступи на одговоран начин, а подлогу за одлучивање представља тачан и

¹⁸ Изузетак за зараде је 2018. година када су исплаћени нешто већи остали расходи за запослене.

¹⁹ Реч је о зарадама на нивоу опште државе, где су, поред корисника ослоњених на републички буџет, и локална самоуправа, путарска предузећа и здравство и други фондови обавезног социјалног осигурања.

недвосмислен податак колико се стварно средстава издваја за зараде у државном сектору Србије.

4. Финансирање из буџетске резерве

Влада коришћењем буџетске резерве може да промени буџетом усвојене апропријације, тј. план трошења. Закон о буџету саставља се тако да ниво пројектованих прихода буде довољан да се покрију планирани програми и политике. Буџетом предвиђени фискални резултат, стога, одражава (не)равнотежу између прикупљених средстава и трошкова који се током године остваре. Током године, ипак, околности одступају од очекиваних, услед чега се буџетска средства на неким позицијама троше спорије од плана, док реализација неких других програма захтева већа средства него што се испрва пројектовало. Нека одступања од плана, такође, могу бити последица природних непогода и других објективних околности, што није нешто што Влада унапред може да предвиди. Због тога је у буџет уграђен механизам уз помоћ кога Влада може накнадно да прерасподељује буџетска средства, у чему кључну улогу има буџетска резерва. Треба нагласити да се ове промене проводе у оквиру непромењених укупних јавних расхода, тако да коришћење буџетске резерве нема утицај на фискални резултат.

Буџетска резерва се јавља у две форме – као стална и као текућа. *Стална буџетска резерва* је расходна позиција која се користи за отклањање последица ванредних околности попут земљотреса, поплава, суша, пожара и других елементарних непогода. Законом о буџету се за ове намене сваке године унапред предвиде одређена средства и то су углавном веома мали износи (2 милиона динара у последњих неколико година), иако је прописани максимум већи (0,5% буџетских прихода, тј. 5-6 млрд динара). *Текућа буџетска резерва*, такође посебна расходна позиција, служи за реаговање на све друге непредвиђене околности (које нису узроковане елементарним непогодама). Сваке године се буџетом планира на нивоу од 2-3 млрд динара. Међутим, по правилу годишња потрошња са ове позиције буде и до двадесет пута већа (законски лимит је 4% буџетских прихода, што је 47 млрд динара у 2018. години). То је последица законске могућности да се, мимо иницијално одређених средстава (поменуте 2-3 млрд), текућа резерва увећа за средства која се не утроше у буџетираном износу. Тиме се практично ствара простор да се финансирају неки програми који нису буџетирани.

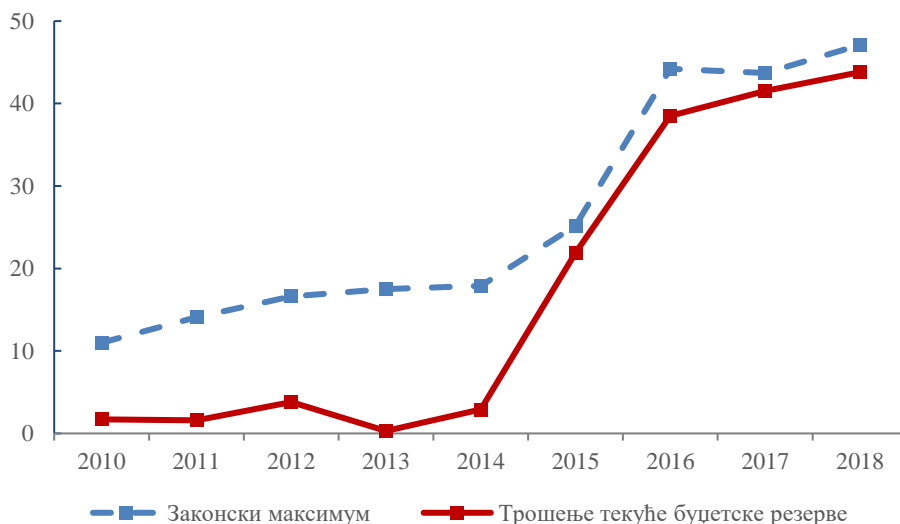
Стална буџетска резерва се веома ретко користила. У последњих десет година (2009-2019) са позиције сталне буџетске резерве исплаћено је укупно тек нешто више од 1,6 млрд динара. Практично читав овај износ потрошен је 2014. године, услед санације штете од поплава у тој години. Минималних исплата, од по неколико милиона динара, са ове позиције било је 2012. и 2013. године, док у периоду 2015-2018. уопште није било плаћања. То не значи да у овим годинама није било исплата услед природних непогода, већ она нису књижена као ванредни трошкови на овој позицији (најчешће су то били редовни расходи Канцеларије за управљање јавним улагањима, Министарства пољопривреде и сл). Стална буџетска резерва, дакле, у формалном смислу није била значајан извор буџетске потрошње скоро читаву деценију, због чега је у овом извештају нећемо посебно обрађивати.

Влада може аутономно да преусмерава средства обезбеђена текућом буџетском резервом. Важећи прописи остављају Влади потпуну дискрецију у располагању средствима резерви. Законом о буџетском систему, наиме, дата је могућност да се део апропријације који није могуће искористити у предвиђеном обиму унесе у текућу буџетску резерву и да се потом преусмери на апропријације за које се утврди да нису довољне или за намене које уопште нису биле предвиђене буџетом. То

значи да Влада може на овај начин да финансира не само објективно непредвидиве расходе, већ и трошкове који су првобитно потцењени или потичу од нових политика и мера. Сама процедура трошења буџетске резерве далеко је мање транспарентна од процедуре по којој се усваја буџет. Влада, наиме, доноси решење о употреби текуће буџетске резерве које не подлеже контроли Народне скупштине (за разлику од буџета, чије апропријације одобрава Народна скупштина).

Временом је увећаван износ који је дозвољено укључити у текућу буџетску резерву и она се све више користи (посебно у последњих неколико година). Законски лимит за трошење из буџетске резерве дефинисан је први пут 2010. године и то на нивоу од 1,5% планираних буџетских прихода (тада близу 11 млрд динара). Прво увећање ове границе догодило се већ наредне, 2011. године, када је је прописани максимум повећан на 2% прихода (тј. на око 14 млрд динара). Након тога уследила су два додатна подизања овог лимита – на 2,5% у децембру 2015. године, па онда на чак 4% у децембру 2016. године (готово 45 млрд). Увећање дозвољеног лимита је у пракси праћено интензивнијим коришћењем текуће резерве, што је и било очекивано. Поређења ради, у периоду 2010-2014. из текуће буџетске резерве је у просеку извршавано свега 2 млрд динара из накнадно пренетих средстава, иако је законски максимум био неколико пута већи (Графикон 9). До заокрета долази 2015. године, када потрошња са ове позиције почиње снажно да се увећава (практично све до своје законске границе). Горња граница је данас веома висока – у 2018. достиже 47 млрд динара (око 400 млн евра, тј. 0,9% БДП-а). Тачно је да трошење ових средстава не утиче на фискални резултат,²⁰ али је њихов билансни значај огроман – близак је, рецимо, годишњем износу средстава које се определи Министарству пољопривреде и шумарства. Другим речима, Влада може средства реда величине једног већег министарства да прерасподељује након што усвоји буџет, по нетранспарентној процедури. Све ово значи да Влада и не мора да буде толико прецизна у иницијалним буџетским плановима, јер је простор за каснију корекцију довољно комотан.

Графикон 9: Употреба средстава текуће буџетске резерве, у млрд РСД



Извор: Прорачун Фискалног савета на бази завршних рачуна и ДРИ

Напомена: Посматрамо само износе који су пренети у буџетску резерву и потом одобрени другим корисницима. Такође, из анализе смо искључили унос у текућу резерву који је последица формирања новог државног органа.

²⁰ Подсећамо, износ који се са једног програма или корисника скине и пребаци у текућу резерву само се усмери неком другом кориснику коме средства недостају. Дакле, нето ефекат на буџетски резултат је нула.

Извештавање о потрошњи средстава из текуће буџетске резерве није одговарајуће. Поред износа буџетске резерве, додатни проблем је начин извештавања о њеном коришћењу и разлозима због којих се користи. Наиме, једини извор података о употреби текуће резерве током године јесу Службени гласници Републике Србије. У њима се објављују Владаина решења о прерасподели буџетских средстава, али ту постоје три проблема. *Први* је то што су издања Службених гласника спорадична и немају унапред дефинисану динамику, што отежава праћење и анализу. *Друго*, подаци који се у њима објаве у великом броју случајева нису довољни за оцену коригованих апропријација, пошто често нема никаквих објашњења или су она општа и не говоре о правој природи трансакција. Примера недовољног образложења је много, а ми ћемо овом приликом пажњу скренути само на неке типичне. Тако је, рецимо, само на основу три решења (из марта, маја и октобра 2018. године) Београду пренето скоро 600 млн динара, уз објашњење да су средства намењена за „извршавање обавеза услед смањеног обима прихода тог града“. Оваква пракса извештавања карактеристична је за сваку трансакцију у којој се средства преносе локалним самоуправама (било да је реч о мање или више развијеним јединицама локалне самоуправе). Исте године у јуну, са раздела Управе за јавни дуг, средства у износу од 200 млн динара пребачена су Националној академији за јавну управу, што је образложено „финансирањем редовног рада“ овог тела. *Треће*, неки преноси у текућу резерву се уопште не објављују у Службеним гласницима. До овог закључка долазимо захваљујући поређењу завршних рачуна и информација из Гласника. Примера је много – најчешће су то службе безбедности (Министарство одбране, БИА и МУП), али се на листи понекад налазе и друга тела попут Министарства финансија, Министарства привреде, Генералног секретаријата Владе, Канцеларије за Косово и Метохију, Авио службе Владе, Управе за заједничке послове републичких органа. Да би се утврдила оправданост финансирања програма из текуће буџетске резерве потребно је приказати све промене у тренутку када настану, описати разлоге и намену конкретне трансакције. Позитивни примери у овом смислу су, рецимо, Министарство омладине и спорта (које уредно назначи крајњу намену средстава – нпр. у октобру 2018. је исплаћено 60 млн динара на име награде стонитенисерима за освајање златне медаље у Јапану), Министарство за рад (у октобру исте године исплаћено 60 млн на име набавке пет санитарских возила) и Министарство грађевинарства (коме је јасно приказано 1,7 млрд динара пренетих за изградњу станова за припаднике служби безбедности).

У завршним рачунима се у посебном одељку приказују преноси у текућу буџетску резерву, али је потребно да се они детаљније образложе. Извештај о употреби средстава текуће буџетске резерве приказује се у завршном рачуну буџета као издвојена целина. Ово је много бољи начин за упознавање са коришћењем текуће буџетске резерве од појединачних приказа у Службеним гласницима, тим пре што је и сам обухват потпун. Да се резерва много више користи него раније показује и то што је пре десетак година табела са свим преношеним средствима заузимала свега две стране (20 случаја употребе резерве), да би у 2018. нарасла на чак 35 страна (143 случаја). При томе, процењујемо да је у приказу за 2018. само једна трећина трансакција задовољавајуће објашњена, тј. да је приказано од кога се узима, коме се даје и за које намене. У преостале две трећине или нема никаквих информација о намени или је дато неко од поменутих општих објашњења.²¹

Из године у годину понавља се листа позиција с којих се новац скида и пребацује у текућу буџетску резерву. Завршни рачуни потврдили су оно што смо и

²¹ Додатни проблем је то што начин извештавања о текућој резерви није у потпуности усклађен са делом извештаја завршног рачуна у коме се објашњавају одступања од иницијалног буџета. Само неки корисници, наиме, пробијање или подбацивање у односу на план доводе у везу са текућом резервом, а не сви који су је током године користили.

раније наслућивали – да се позиције које унапред оценимо као прешироко буџетиране накнадно користе за финансирање непланираних или недовољно буџетираних програма. Тако се на листи позиција на којима потрошња по правилу буде мања од планиране константно јављају два расхода: трансфери ка фондовима ООСО (у највећој мери ПИО фонду) и расходи за камате. Само ова два расхода објашњавају скоро две трећине (око 60%) свих средстава која су током претходне две године пренета у текућу буџетску резерву. Другим речима, скоро 25 млрд од преко 40 млрд колико је износила потрошња из текуће резерве отпада на поменута два расхода. Преостали износ може готово у потпуности бити објашњен пребуџетирањем неких капиталних расхода (укључујући експропријацију) и расходима за робу и услуге. Док је за предвиђене расходе за инвестиције и робу и услуге прихватљиво да се новац прерасподељује у оквиру једног или између више министарстава (природно је да планирање буде делимично непрецизно), чуди да се буџетом предимензионирају расходи које је лакше пројектовати – пензије и камате. Стиче се утисак да се свесно оставља простор да се неутрошена средства преусмере за друге намене, а то се ради, понављамо, изван увида Народне скупштине и јавности.

Списак корисника текуће буџетске резерве такође је предвидљив – готово је исти већ годинама. Један од највећих корисника средстава текуће резерве јесте Министарство одбране. Само у децембру 2016. Министарству одбране је из текуће резерве пребачено чак 9 млрд динара (скоро 25% укупног износа потрошеног са текуће резерве те године). Слично, у октобру и децембру 2017. овом министарству је за набавку војне опреме исплаћено око 5 млрд динара (10% укупног износа текуће резерве), да би у јулу 2018. одбрани било пребачено чак 12 млрд динара (30% укупног износа текуће резерве). Другим речима, у последње три године преко 20% целокупне потрошње из текуће буџетске резерве усмеравало се на сектор одбране. Учесталост и износ ових пребацивања говоре о томе да је реч о финансирању Владиних политика и мера, а не о изненадним околностима које треба санирати. Додатних 35% отпада на стварне инвестиције у инфраструктуру, и то на Канцеларију за управљање јавним улагањима (углавном инвестиције у просвети, санација поплавом порушених подручја) и на Министарство грађевинарства (путна инфраструктура, железничка и комунална).²² Трећи упечатљиви корисник резерве јесу локалне самоуправе (око 4-5 млрд годишње, тј. око 10% укупног износа текуће резерве). То је новац који градови и општине добију мимо износа који им Република дотира кроз наменске и ненаменске трансфере, што указује на проблем дубље природе. Објашњење увек буде генеричко – „због смањеног обима прихода...“, а наше анализе показују да се овим средствима прикривају изражени проблеми с ликвидношћу у којима се локалне финансије већ дуго година налазе.²³

Средства текуће резерве пребацују се и за додатну исплату зарада. На расходе за запослене се годишње преко текуће буџетске резерве пребаци додатних 3-4 млрд динара у просеку, што је непуних 10% укупног износа буџетске резерве. Најчешћи корисници додатних расхода за зараде су установе основног и средњег образовања и правосудни органи. Будући да број запослених у јавном сектору већ годинама опада, сматрамо да ове промене нису изазване пријемом нових радника већ проблемима у буџетирању с којим се надлежна министарства суочавају. Могуће је да министарства с великим бројем индиректних корисника (попут образовања и правде) имају потешкоће с

²² Половина износа који је усмерен на инвестиције књижи се директно на позицији капиталних расхода, а половина на субвенцијама јавним предузећима задуженим за инфраструктуру (ЈП Путеви, ЈП Коридори и Железнице Србије).

²³ Фискални савет је о томе више пута писао у протеклих неколико година. За највише детаља видети нашу студију: „Локалне јавне финансије: проблеми, ризици и препоруке“, из јуна 2017. године.

пројектовањем расхода за плате, па се јавља потреба да се иницијално предвиђена средства допуне из буџетске резерве.

5. Планови и реализација задуживања

Задуживање представља уобичајену праксу путем које Влада покрива фискални дефицит и отплаћује доспелу главницу већ постојећих дугова. У закону о буџету Републике Србије задуживање које је потребно за финансирање планираног фискалног дефицита и отплату главнице дугова који доспевају у следећој години приказују се у рачуну финансирања. Поред укупног планираног износа, рачун финансирања садржи и информације о томе у којој мери Влада намерава да се ослони на сваки појединачни извор задуживања – емитовање хартија од вредности на домаћем или међународном финансијском тржишту, односно узимање кредита од домаћих и иностраних банака и међународних финансијских институција. Због тога што је стварни фискални дефицит често био знатно различит од првобитно планираног, али и чињенице да Влада може донекле да одступи од предвиђене стратегије задуживања, не изненађује то што се рачун финансирања у завршним рачунима по правилу разликовао од планова у законима о буџету. Притом, овде наглашавамо то да укупно задуживање у рачуну финансирања не представља меру повећања јавног дуга. Само део који је намењен покривању фискалног дефицита представља ново задуживање и доприноси повећању јавног дуга, док се остатак позајмљених средстава користи за враћање постојећих дугова и самим тим не утиче на ниво дуга. Релевантан показатељ нивоа задужености Србије је дуг опште државе,²⁴ који поред дуга Републике укључује и дугове фондова обавезног социјалног осигурања, јавних предузећа „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“, аутономне покрајине и локалних самоуправа. Међутим, како дуг Републике чини око 98% укупног дуга државе, рачун финансирања у завршним рачунима највећим делом садржи све релевантне информације које се тичу новог задуживања и рефинансирања постојећих обавеза државе.

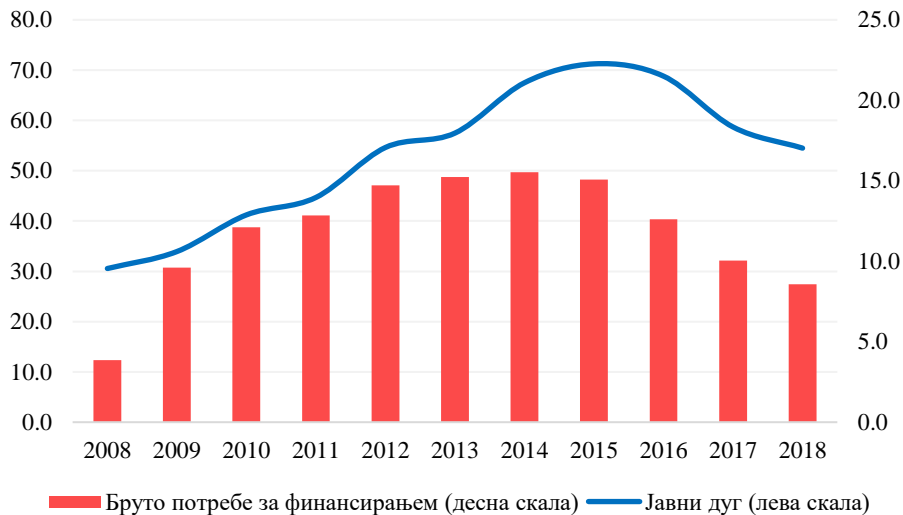
Растући фискални дефицит и снажно повећање јавног дуга Србије после избијања светске економске кризе условили су и пораст потреба за задуживањем. Након избијања светске економске кризе у јесен 2008. дошло је до оштрог погоршања макроекономских кретања у Србији, што се негативно одразило и на јавне финансије. Почетак неопходне фискалне консолидације одлаган је све до краја 2014. године, па је од 2009. до 2015. забележен неконтролисани раст буџетског дефицита и последично јавног дуга. У посматраном периоду остваривани су просечни фискални дефицити од око 5% БДП-а и јавни дуг је вишеструко увећан – са око 30% БДП-а (око 10 млрд евра) на преко 70% БДП-а (нешто изнад 25 млрд евра). Неповољна фискална кретања неминовно су довела и до раста бруто потреба за финансирањем, које заправо представљају укупно потребно задуживање земље да би се покрио буџетски дефицит и отплатила главница дуга који доспева у једној години. Тако су у 2008. години бруто потребе за финансирањем износиле свега око 4% БДП-а, док је у 2014. било неопходно задуживање од чак 15,5% БДП-а (Графикон 10). Преведено у апсолутне износе, годишње потребе за задуживањем порасле су са око 1,4 млрд евра у 2008. на чак око 5,5 млрд евра у 2014. години.²⁵ То је био још један показатељ да се Србија налази пред потенцијалном кризом јавних финансија, поред тога што је јавни дуг премашио ниво који се сматра безбедним за земље нивоа развијености попут Србије (око 50% БДП-а). Наиме, међународна искуства

²⁴ Између осталог, и зато што је Законом о буџетском систему дефинисано фискално правило којим је прописана горња граница дуга опште државе на 45% БДП-а (без обавеза по основу реституције).

²⁵ Од тих 5,5 млрд евра, за покривање фискалног дефицита искоришћено је 2,2 млрд евра, док је 3,3 млрд евра употребљено за отплату главнице.

показују да су земље у развоју у опасности од избијања кризе ликвидности већ кад бруто потребе за финансирањем премаше 10% БДП-а (за развијене земље овај праг је постављен на око 15% БДП-а). Структура задуживања је у овом периоду такође била неповољна јер је у просеку преко 90% недостајућих средстава прикупљано продајом хартија од вредности, док су кредити којима се финансирају капитални пројекти били прилично маргинализовани.

Графикон 10: Јавни дуг и бруто потребе за финансирањем Србије у % БДП-а (2008-2018)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг, завршних рачуна буџета Републике и РЗС-а

Успешним спровођењем фискалне консолидације у периоду 2015-2018. потребе за задуживањем сведене су на одржив ниво – испод 10% БДП-а. Крајем 2014. започет је програм фискалне консолидације који је омогућио оштро смањење фискалног дефицита – од 6,2% БДП-а у 2014. до суфицита у буџету који су остваривани у 2017. и 2018. години. Такође, убрзо је заустављен и раст јавног дуга, који је до краја 2018. смањен на нешто испод 55% БДП-а (око 23 млрд евра). Имајући у виду то да је рачун финансирања заправо одраз ових основних фискалних трендова, последично је дошло и до смањења бруто потреба за финансирањем. Укупно задуживање Србије је у 2018. износило 8,6% БДП-а (3,7 млрд евра), што је још једна потврда да је потенцијална фискална криза избегнута. Стабилизација јавних финансија у овом периоду довела је и до промене структуре задуживања, будући да је задуживање у кредитима којима се углавном финансирају инфраструктурни пројекти достигло удео од 27%. Преостала средства која су била неопходна за отплату главнице постојећих дугова и финансирање буџетског дефицита (у 2015. и 2016.) обезбеђивана су продајом хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту.

Осим у ретким ситуацијама, уобичајено је да планирани износ задуживања у законима о буџету буде нешто већи од извршења у завршним рачунима. Рачун финансирања у закону о буџету Републике саставља се на основу планираног фискалног дефицита у следећој години, док је износ главнице дугова који ће доспети на наплату у тој години највећим делом унапред познат.²⁶ Због тога што је добар део бруто потреба за

²⁶ Влада има на располагању прецизне податке о времену доспећа рата свих обавеза који чине портфолио јавног дуга, тако да је највећи ризик приликом планирања износа потребног за ову намену промена девизног курса у односу на ниво који је претпостављен при изради буџета. Међутим, та одступања у једној

финансирањем већ дефинисан, било би логично претпоставити да се планирани рачун финансирања не разликује много од оног у завршном рачуну. Међутим, постоји неколико разлога због којих је уобичајена пракса да се план задуживања у закону о буџету поставља нешто шире од реалних потреба земље. *Прво*, остварени фискални дефицит може бити већи од планираног, због чега је добро оставити додатни простор за задуживање како би се покрио евентуални већи мањак у државној каси. Као пример лоше праксе могу да послуже 2012. и 2013. година, у којима је план задуживања у закону о буџету заправо пробијен за по око 85 млрд динара, јер је фискални дефицит био знатно већи од првобитно планираног. Супротан пример имамо у последњих неколико година, у којима је један од разлога зашто се испоставило да је планом било предвиђено веће задуживање од оствареног управо то што је оствариван бољи фискални резултат од иницијално предвиђеног. *Друго*, Влада има на располагању неколико различитих извора задуживања, али је у тренутку израде буџета релативно тешко предвидети која комбинација тих извора би у следећој години могла да буде најповољнија. Отуда се у планираном рачуну финансирања обично остави могућност задуживања до одређеног износа по свим изворима, што не значи да ће се они заиста и користити. На пример, у законима о буџету у периоду 2015-2018. планирала се нова емисија еврообвезница вредности око 1 млрд евра, али се Србија у посматраном периоду није задуживала на међународном финансијском тржишту. *На крају*, планирано задуживање може бити прешироко постављено и уколико Влада има намеру да превремено отплаћује неке постојеће дугове. Уз боље фискалне резултате од плана, ово је друго објашњење за повећање планираног задуживања у законима о буџету у последњих неколико година, иако су јавни дуг и бруто потребе за финансирањем опадали.

Детаљнији приказ пројектних и програмских зајмова које Влада намерава да одобри у наредној години дат је у Члану 3. Б закона о буџету. Поред сумарног плана задуживања који је изложен у рачуну финансирања закона о буџету, Влада у оквиру Члана 3. Б прилаже и списак пројектних и програмских кредита које намерава да одобри у години на коју се буџет односи. На овом месту наведена је намена тих кредита и процењен износ, укључујући и зајмодавца – углавном домаће и иностране финансијске институције и билатерални споразуми с другим државама. Подаци из завршних рачуна указују на то да се у периоду 2009-2018. Србија на овај начин задужила укупно око 14 млрд евра, највећим делом због емисија еврообвезница на међународном финансијском тржишту (око 5 млрд евра), док се остатак углавном односи на финансирање различитих инфраструктурних пројеката. Значајан део задуживања потиче од билатералних споразума с другим државама (око 3 млрд евра), попут руског кредита за железницу (800 млн евра) или азербејџанског кредита за изградњу дела Коридора 11 (300 млн евра). У последње време велики зајмодавац постаје и кинеска Експорт-Импорт банка (готово 2 млрд евра), која финансира читав низ пројеката у области домаће саобраћајне и енергетске инфраструктуре. Кредити међународних финансијских институција одобравани су како за изградњу инфраструктуре тако и за подршку структурним реформама у Србији – од Светске банке и Европске инвестиционе банке по око 1,5 млрд евра, а у мањој мери и од Европске банке за обнову и развој, Банке за развој Савета Европе, Немачке развојне банке и других. На крају, око 1 млрд евра кредита узета је од пословних банака за подршку буџету и неколико мањих пројеката.

Важно је напоменути да ни план задуживања у Члану 3. Б није обавезујућ и да представља горњу границу – стварно задуживање је обично осетно мање. Списак пројектних и програмских зајмова у оквиру Члана 3 Б. буџета представља потенцијални

години најчешће нису толико велика да би узроковала драстичне промене износа који је потребан за отплату главнице доспелих дугова.

оквир за укупно задуживање, али то не значи нужно да ће све те кредите Влада заиста одобрити у следећој години, нити да ће доћи до повлачења средстава.²⁷ Штавише, подаци из завршних рачина указују на то да у просеку прође преко две године пре него што средства из кредита са овог списка заиста почну да се користе. Притом, постоје и примери неких потенцијалних зајмова који су се годинама појављивали у Члану 3 Б. А, а да се заправо никад нису реализовали. На пример, кредит Владе Републике Турске за изградњу путева Нови Пазар – Тутин и Нови Пазар – Сјеница/Аљиновићи појављивао се у сваком буџету од 2010. до 2018. године, али још увек није било формалног задуживања по овој кредитној линији. Најновији овакав пример представља кредит Банке за развој Савета Европе за пројекте у области заштите животне средине од 200 млн евра, који се први пут појавио у Члану 3. Б Закона о буџету за 2019. годину. Наиме, Фискални савет је у оцени овог буџета као једну од примедби изнео то што њиме нису била опредељена средства за финансирање спремних пројеката у области екологије, али је образложење из Владе било да та средства ипак постоје, управо из овог кредита. Међутим, искуство је показало да у овој години поменути кредит није реализован, па је самим тим изостало и неопходно повећање инвестиција за заштиту животне средине. Слична ситуација понавља се и у Закону о буџету за 2020. годину – исти кредит поново постоји у Члану 3. Б, само је овај пут износ повећан на 500 млн евра. С обзиром на то да пораст инвестиција у области екологије није предвиђен у детаљном плану расхода појединачних буџетских корисника, постоји сумња у кредибилност најава из Владе да ће се ови расходи уопште реализовати и у 2020. години.

²⁷ Илустрације ради, у Члану 3. Б Закона о буџету за 2018. годину било је планирано да се одобре зајмови укупне вредности готово 5 млрд евра, али је стварно одобрено тек 14% овог износа.

II. ОЦЕНА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА ЗА 2018. ГОДИНУ

6. Општа оцена фискалног резултата у 2018. години

Буџет Републике у 2018. забележио је суфицит у износу од 33 млрд динара, уместо планираног дефицита од 28 млрд динара. Начелно посматрано, резултати фискалне политике у 2018. били су добри. Остварени буџетски вишак у потпуности се дугује већим наплаћеним приходима од планираних, док су буџетски расходи извршени у износу који је чак нешто (мало) већи од планираног. Конкретно, укупни приходи премашили су очекивани ниво за скоро 70 млрд динара, док су расходи пробили план за 7–8 млрд динара. Преко две трећине пребачаја на приходима последица је великих уплата различитих врста непореских прихода (добит јавних предузећа и агенција, добит од продаје хартија од вредности итд), које оправдано нису ни биле укључене у буџетски план. Остатак се углавном може приписати конзервативном буџетирању (порез на добит предузећа) и нешто повољнијим макроекономским трендовима од очекиваних. На расходној страни, још важније од благог пробијања плана укупних расхода јесте знатно веће извршење појединих категорија расхода од планираног, првенствено јавних инвестиција. Наиме, у 2018. јавне инвестиције први пут су премашиле планирани ниво од избијања светске економске кризе. Ово се једним делом може приписати већим улагањима у јавну инфраструктуру, а делом и већим инвестицијама у опрему војске, што нема дугорочни ефекат на привредни раст. На крају, иако фискални резултати у 2018. години начелно јесу били добри, истичемо и да нема потребе да државни буџет буде у суфициту, већ да сав вишак средстава може у будућности да се користи за још снажнији раст јавних инвестиција, првенствено у комуналну инфраструктуру, и за растерећење привреде.

Завршни рачун буџета за 2018. потврдио је фискални резултат Републике из текућег буџетског извештавања. Фискални резултат буџета Републике из завршног рачуна за 2018. годину готово се уопште не разликује од резултата приказаног у редовном извештају Министарства финансија за 2018, јавно доступном од фебруара 2019. године. Ово је очекивано с обзиром на то да новине које доноси завршни рачун у односу на текуће буџетско извештавање утичу првенствено на промену појединих категорија прихода и расхода, али не много на фискални резултат. Наиме, једна од најбитнијих разлика између завршних рачуна и текућег буџетског извештавања јесте то што завршни рачуни, за разлику од текућег извештавања, укључују приходе индиректних буџетских корисника и расходе који се у истом обиму финансирају из тих прихода, што је онда неутрално по буџетски резултат. Због тога је суфицит буџета у 2018. сличан у завршном рачуну (који укључује сопствене приходе индиректних корисника и расходе финансиране овим приходима) и текућем извештавању о извршењу буџета (које не укључује ове приходе и расходе). Сопствени приходи индиректних буџетских корисника приказују се у оквиру непореских прихода републичког буџета и користе се највише за финансирање зарада и расхода за робу и услуге индиректних буџетских корисника, па су зато ове две категорије расхода осетно веће у односу на текуће податке о извршењу републичког буџета.

7. Приходи у Завршном рачуну буџета за 2018. годину

Завршни рачун за 2018. годину показује да су приходи Републике осетно премашили буџетски план, доминантно услед знатно виших непореских прихода. Укупни приходи буџета у 2018. годину премашили су буџетски план за готово 70 млрд динара, а највећи део овог одступања (око две трећине) последица је једнократних уплата

непореских прихода који се нису могли унапред прецизно предвидети. Тако су, између осталог, остварени приходи од премије за реотварање емисије државних ХОВ, затим висока уплата ЕПС-а за остварену добит из претходних година и друго. Поред тога, опрезније буџетирање и повољнији економски трендови (у односу на очекивања при изради буџета) допринели су да порески приходи буду за скоро 20 мрд динара изнад плана – највећи део услед већег пореза на добит, као и виших прихода од акциза и пореза на доходак. На крају, једино су приходи од ПДВ-а били нижи од планираних, што се доминантно дугује пребацивању дела повраћаја из децембра 2017. године на почетак 2018. године.

Буџет за 2018. годину кредибилно је планирао републичке приходе - остварена одступања нису се могла унапред прецизно и тачно предвидети и стога је добро што нису била *a priori* укључена. При оцени Предлога буџета за 2018. годину изнели смо да је буџетски план генерално кредибилан, али да постоји могућност да поједине приходне категорије буду нешто више од предвиђених. Наиме, пројекције пореских прихода начелно су биле у складу с очекиваним макроекономским трендовима, усвојеним законским изменама (повећање неопорезивог износа зараде) и важећим акцизним календаром, уз назнаке да би порез на добит могао бити нешто виши од планираног. Поред тога, планови непореских прихода одговарали су њиховом дугорочном (структурном) нивоу, али нисмо искључили могућност да, слично као и у претходним годинама, буду остварени у већим износима. Међутим, како је овакве приходе тешко унапред прецизно предвидети оправдано је да се буде нешто опрезнији при њиховом планирању.

Табела 3: Приходи у буџету и у завршном рачуну за 2018. годину (динари и проценти)

	Закон о буџету 2018.	Завршни рачун 2018.	Одступање (+ значи да је извршење веће од плана)	% одступања
УКУПНИ БУЏЕТСКИ ПРИХОДИ	1.178.448.355.000	1.247.236.373.959	68.788.018.959	5,5
1. Порески приходи	988.600.000.000	1.006.879.443.731	18.279.443.731	1,8
1.1. Порез на доходак грађана	56.700.000.000	59.203.520.842	2.503.520.842	4,2
1.2. Порез на добит правних лица	88.000.000.000	102.212.004.451	14.212.004.451	13,9
1.3. Порез на додатну вредност	503.400.000.000	499.828.365.700	-3.571.634.300	-0,7
1.4. Акцизе	286.300.000.000	290.039.267.292	3.739.267.292	1,3
1.5. Царине	42.900.000.000	43.649.585.091	749.585.091	1,7
1.6. Остали порески приходи	11.300.000.000	11.946.700.355	646.700.355	5,4
2. Непорески приходи	175.609.109.000	224.459.806.461	48.850.697.461	21,8
2.1. Редовни непорески приходи	80.500.000.000	85.551.261.844	5.051.261.844	5,9
- Приходи од имовине	13.600.000.000	15.909.498.851	2.309.498.851	14,5
- Таксе	13.600.000.000	16.009.854.104	2.409.854.104	15,1
- Новчане казне	7.000.000.000	7.310.595.250	310.595.250	4,2
- Приходи од продаје добара и услуга	25.100.000.000	23.113.231.103	-1.986.768.897	-8,6
- Примања од продаје нефинансијске имовине	5.000.000.000	5.716.537.700	716.537.700	12,5
- Остали редовни непорески	16.200.000.000	17.491.544.836	1.291.544.836	7,4
2.2. Ванредни непорески приходи	42.000.000.000	71.612.915.739	29.612.915.739	41,4
- Добит НБС				
- Добит јавних агенција	1.600.000.000	2.037.915.573	437.915.573	21,5
- Део добити јавних предузећа	15.500.000.000	27.270.098.012	11.770.098.012	43,2
- Приход од привременог смањења зарада	20.900.000.000	21.501.146.527	601.146.527	2,8
- Остали ванредни приходи	4.000.000.000	20.803.755.627	16.803.755.627	80,8
2.3. Непорески приходи индиректних корисника	53.109.109.000	67.295.628.878	14.186.519.878	21,1
- Трансфери између буџетских корисника	23.413.983.000	34.890.485.310	11.476.502.310	32,9
- Приходи од продаје добара и услуга	29.695.126.000	32.405.143.568	2.710.017.568	8,4
3. Донације	14.239.246.000	15.897.123.767	1.657.877.767	10,4

Одступање реализованих од планираних прихода у 2018. години указује, пре свега, на наставак праксе интензивног прикупљања непореских прихода. Поређење остварених прихода са планираним указује на неколико већих одступања (Табела 3), који су доминантно последица непредвиђених (ванредних) непореских прихода, али и нешто опрезнијег (конзервативнијег) буџетског планирања. Тако су:

1) Непорески приходи знатно надмашили буџетиран износ највећим делом услед високих (буџетом непредвиђених) прилива од јавних предузећа, као и због осталих ванредних прихода (уобичајена пракса последњих неколико година);

2) Ванбуџетски (непорески) приходи индиректних корисника премашили предвиђен износ због неодговарајућег планирања, што је вишегодишњи проблем (о чему смо писали у трећем делу);

3) Приходи од пореза на добит виши су од планираних услед нешто опрезнијег буџетирања, али и повољнијих макроекономских трендова.

Непорески приходи прикупљени су у износу који је знатно премашио план, углавном као последица веће наплате једнократних (ванредних) прихода. Укупна наплата непореских прихода виша је од плана за готово 50 млрд динара, што је највећим делом резултат непланирано високих уплата дела остварене добити предузећа у државном власништву, прихода од продаја ХОВ и слично. Наиме, вишегодишња пракса интензивног прикупљања различитих непланираних непореских прихода поновила се и у 2018. години (за више детаља погледати друго поглавље). Тако је у 2018. години прикупљен знатно већи износ по основу добити од јавних предузећа и агенција (скоро 30 млрд динара, наспрам планираних 17 млрд динара), углавном због натпросечно високе уплате ЕПС-а (око 13 млрд динара за остварену добит у периоду 2014–2017). Уз то, остали ванредни приходи премашили су план за приближно 17 млрд динара. Премда у Завршном рачуну нису детаљно наведени разлози веће наплате, посредним путем долазимо до информација да се у 2018. години приходовало око 10 млрд динара на основу емитовања државних ХОВ по цени која надмашује њихову номиналну вредност, затим је Агенција за осигурање депозита у буџет пренела око 4 млрд динара и друго. Наглашавамо да су ово приходи чији је карактер доминантно привремен/једнократан и као такви тешко се могу унапред поуздано планирати.

Виши непорески приходи индиректних буџетских корисника резултат су пре свега неодговарајућег буџетског планирања. Завршни рачун Републике показује да су ванбуџетски приходи индиректних корисника у 2018. години износили 67 млрд динара, што је за око 15 млрд више од иницијалног плана. Напомињемо да приходи индиректних буџетских корисника нису у потпуности укључени у постојећи буџетски оквир и информације о њиховом прикупљању (и трошењу) нису доступне при редовном месечном извештавању, већ се могу видети тек у Завршном рачуну. На основу Завршног рачуну за 2018. годину можемо закључити да и даље постоји дискрепанца између стварно расположивих средстава индиректних корисника и буџетом предвиђених, али је, за разлику од претходних година²⁸ при састављању буџетског плана, ипак, направљен помак. Скрећемо пажњу да је Фискални савет при оцени буџета за 2018. годину указао на то да постоји основа да су непорески приходи индиректних корисника и даље потцењени и истакао да је нужно додатно унапређење њихове евиденције и извештавања, на чему поново инсистирамо (погледати и треће поглавље).

Наплаћени приходи од пореза на добит виши су од планираних, услед нешто опрезнијег буџетирања, али и повољнијих привредних кретања. Порез на

²⁸ Одступање остварених прихода од планова било је знатно израженије - на пример, у 2014. и 2015. години планови износили око 30 млрд динара а прикупљено је било готово 60 млрд динара

добит премашио је буџетски план за око 14 млрд динара, пре свега као последица конзервативнијег плана. Фискални савет је, имајући у виду тешкоће које постоје у пројектовању пореза на добит²⁹ (и проблеме знатног прецењивања у ранијим годинама – нпр. 2013. и 2015. година), при оцени буџета за 2018. годину подржао одређење Владе за нешто опрезнијим планирањем, али смо указали на могућност да би ови приходи могли бити виши од предвиђених. Осим тога, коначан обрачун профитабилности предузећа за 2017. годину показао је да су повољне пословне околности (ниске цене енергената, ниске каматне стопе, апресијација динара) допринеле и већем расту добити него што се иницијално (при изради буџета) могло претпоставити.

8. Расходи у Завршном рачуну буџета за 2018. годину

Завршни рачун за 2018. показује да су нека одступања између стварних плаћања и планираних расхода била и очекивана, а да су стварно изненадили само већи капитални расходи. Укупни расходи су били блиски планираном нивоу и јавна потрошња се држала у оквирима који су били предвиђени буџетом за 2018. Примећују се одређена већа одступања у структури расхода – неки трошкови били су знатно већи него што се буџетирало а неки мањи – али наша анализа показује да се то и могло очекивати. Наиме, одступања нису била доминантно последица Владињих политика и *ad hoc* мера, већ су проистекла из недостатака у буџетском процесу као и из неких промена у економском окружењу која нису могла да се предвиде у време усвајања буџета. Другим речима, за разлике између буџета и завршног рачуна одговоран је много више неадекватан буџет него непланирана трошења током године, па отуд наш закључак да су одступања су у највећој мери била и очекивана. Чињеница да се на истим позицијама расхода одступања од плана јављају непрекидно у вишегодишњем периоду показује да је реч о систематским пропустима и да се, док се то не уради, не може очекивати да план верно предвиди оно што ће се и потрошити током године.

Велики број буџетских расхода био је предвиђен на одговарајући начин буџетом за 2018. годину, па се показало да су плаћања из републичке касе била блиска том плану. Приликом оцене буџета за 2018. годину указали смо на наше виђење вероватне динамике расхода у предстојећој години, у зависности од тада доступних података и планираних Владињих политика. У делу расхода на које економски трендови мало утичу показало се да је буџетирање било одговарајуће, а тиме и наша оцена да ће фактичко трошење бити блиско планираном. Тако су одступања расхода од планираних трошкова мала и прихватљива код расхода за робу и услуге, социјалну заштиту, активирани гаранције, буџетске кредите, па и највећег дела субвенција.

²⁹ Порез на добит је веома волатилна категорија прихода, а поред тога ни коначни подаци о профитабилности предузећа у 2017. години (што је пореска основица за наплату прихода у 2018. години) нису познати до средине 2018. године.

Табела 4: Расходи у буџету у завршном рачуну за 2018. годину (динари и проценти)

	Закон о буџету 2018.	Завршни рачун 2018.	Одступање (+ значи да је извршење веће од плана)	% одступања
УКУПНИ БУЏЕТСКИ РАСХОДИ	1.206.848.355.000	1.214.344.244.535	7.495.889.535	0,6
I. Текући расходи	1.052.019.256.000	1.040.967.996.277	-11.051.259.723	-1,1
1.1. Расходи за запослене	272.308.387.000	282.019.582.854	9.711.195.854	3,6
1.2. Набавка робе и услуга	119.669.644.000	118.552.539.376	-1.117.104.624	-0,9
1.3. Отплата камата	117.820.524.000	106.520.936.103	-11.299.587.897	-9,6
1.4. Субвенције	89.346.101.000	89.588.710.668	242.609.668	0,3
- у привреди	15.050.000.000	12.251.079.133	-2.798.920.867	-18,6
- у пољопривреди	34.315.130.000	32.189.056.880	-2.126.073.120	-6,2
- за железницу	14.710.000.000	14.938.743.792	228.743.792	1,6
- у туризму	1.180.000.000	1.238.521.263	58.521.263	5,0
- за културу	4.000.000.000	4.000.000.000	0	0,0
- остале субвенције	11.596.871.000	12.135.609.600	538.738.600	4,6
- за путеве	8.494.100.000	12.835.700.000	4.341.600.000	51,1
1.5. Донације страним владама	14.508.000	83.928.036	69.420.036	478,5
1.6. Дотације међун. организацијама	4.033.754.000	4.103.723.230	69.969.230	1,7
1.7. Трансфери осталим нивоима власти	79.516.731.000	87.400.227.909	7.883.496.909	9,9
- Трансфери општинама и градовима	33.307.366.000	36.178.887.000	2.871.521.000	8,6
- Трансфери за запослене у образовању АПВ	31.069.948.000	30.900.259.475	-169.688.525	-0,5
- Остали трансфери	15.139.417.000	20.321.081.434	5.181.664.434	34,2
1.8. Трансфери ООСО	222.153.064.000	208.118.167.605	-14.034.896.395	-6,3
- ПИО	185.800.000.000	172.225.966.664	-13.574.033.336	-7,3
- НСЗ	550.000.000	451.917.884	-98.082.116	-17,8
- СОВО	440.000.000	431.691.611	-8.308.389	-1,9
- РФЗО	31.100.000.000	31.546.087.497	446.087.497	1,4
- Остали	4.263.064.000	3.462.503.949	-800.560.051	-18,8
1.9. Остале дотације и трансфери	4.145.298.000	5.182.350.818	1.037.052.818	25,0
1.10. Социјална заштита из буџета	114.943.352.000	112.574.171.747	-2.369.180.253	-2,1
- Транзициони фонд	2.000.000.000	977.395.272	-1.022.604.728	-51,1
- Дечија заштита	54.142.959.000	53.627.753.948	-515.205.052	-1,0
- Борачко-инвалидска заштита	13.680.000.000	12.588.022.262	-1.091.977.738	-8,0
- Социјална заштита	33.382.368.000	32.690.682.345	-691.685.655	-2,1
- Ученички стандард	2.633.992.000	2.291.631.490	-342.360.510	-13,0
- Студентски стандард	4.096.167.000	3.731.503.552	-364.663.448	-8,9
- Фонд за младе таленте	800.261.000	797.046.266	-3.214.734	-0,4
- Спортске стипендије	1.275.852.000	1.415.485.859	139.633.859	10,9
- Избегла и расељена лица	812.932.000	662.220.940	-150.711.060	-18,5
- Остала социјална заштита	2.118.821.000	3.792.429.813	1.673.608.813	79,0
1.11. Остали текући расходи	28.067.893.000	26.823.657.931	-1.244.235.069	-4,4
- Средства резерви	3.002.000.000	0	-3.002.000.000	-100,0
- Остали текући расходи	25.065.893.000	26.823.657.931	1.757.764.931	7,0
2. Капитални расходи	127.228.974.000	146.886.840.273	19.657.866.273	15,5
3. Издаци за набавку финансијске имовине	6.650.125.000	6.761.981.341	111.856.341	1,7
4. Издаци за отплату главнице	20.950.000.000	19.727.426.644	-1.222.573.356	-5,8

Највећи број и вредност одступања извршења од плана и у 2018. години указују на неке пропусте приликом израде и усвајања буџета . Поређење извршења са планираним средствима указује на већа одступања код неколико група јавних расхода (табела 4), углавном због неодговарајућег буџетског планирања. Тако је:

1) Пробијање оквира за зараде (око 10 млрд динара) последица неодговарајућег обухвата дела зарада финансираних из ванбуџетских извора (уобичајена појава, о чему смо писали у трећем поглављу);

2) Пробијање трансфера општинама и градовима (око 8 млрд) последица *de facto* већих потреба локала и њиховог подржавања из текуће буџетске резерве (више у четвртном поглављу, вишегодишњи проблем);

3) Подбацивање извршења за камате (11 млрд динара) резултат прешироког буџета за ове намене (било очекивано, описали смо у другом поглављу).

Зараде су исплаћене у већем износу од средстава планираним у републичком буџету, услед коришћења других фондова. Када је реч о зарадама запослених, поређење извршења и плана показује да је потрошено за око 10 млрд динара више и то је последица претходно објашњеног финансирања дела зарада из средстава која долазе

изван републичког буџета. Целокупно повећање практично се налази на раздели зарада Министарства просвете. Код других буџетских корисника одступања су мања – има и пребацивања и подбацивања у односу на буџетиране зарада. Дакле, из централног (републичког) буџета плаћено је колико се и планирало, али извршење за зараде јесте веће од приказаног плана захваљујући сопственим приходима и трансферима локалних самоуправа.

Трансфери осталим нивоима власти били су, такође очекивано, већи него што се планирало. Годинама се трансфери општинама и градовима планирају на нивоу који је за неколико милијарди динара мањи од извршења (и о овом је већ било речи у другом поглављу). Изузетак није била ни 2018. година, па је пробијање расхода на овој позицији било изражено (око 8 млрд динара) али не и неочекивано. Поред уобичајено већих ненаменских трансфера општинама и градовима (за око 3 млрд динара), у 2018. план су пребацили и трансфери са раздела Канцеларије за Косово и Метохију (за 2,5 млрд динара; отуд повећање позиције Остали трансфери које се види када се посматрају поједине групе расхода у прегледу буџета).

План за камате и трансфере ПИО фонду био је постављен прешироко, па се и очекивано потрошило мање средстава за ове намене у 2018. Већ је било речи о томе да је у периоду до 2019. године буџетирање расхода за камате и пензије било комотно и да је то давало простор за експанзију других расхода током године (а без пробијања укупног оквира за расходе). И у 2018. години и то је један од разлога да извршење буде мање од плана, на шта смо и указали приликом усвајања буџета за ову годину. Осим тога, и неке макроекономске околности допринеле су поменутом резултату: динар је био јачи него што се планирало (па је и то омогућило уштеде на каматама), а динамичнија привредна активност допринела је да се социјални фондови боље пуне (тј. омогућило мање трансфере из републичке касе, упркос непланираном скоку пензија у последња два месеца 2018). Уштеде су, дакле, омогућене и првобитно одређеним прешироким планом и бољим макроекономским перформансама државе у 2018.

Део одступања је оправдан јер се приликом израде буџета за 2018. користила опрезнија пројекција макроекономских величина од којих зависи динамика расхода. Конкретно, знатно мањи од плани били су трансфери организацијама обавезног социјалног осигурања (за око 14 млрд динара), а уштеда је проистекла из динамичније од очекиване привредне активности и последичне боље наплате доприноса. Овакве и сличне промене у макроекономском амбијенту не могу се предвидети у време доношења буџета, па је у том смислу одступање од плана у потпуности разумљиво. Важно је да пројекције буду одговорне и конзервативне (као у 2018), како се не би десило да оптимистичне пројекције прихода омогуће предимензионирање расхода и, на крају, лошији фискални резултат од планираног. Такође, уштеде које се остваре током године треба искористити за продуктивне намене (за инвестиције) и не усмеравати их у текућу потрошњу.

Пробијање буџета за инвестиције доминантно је последица интензивирања инфраструктурних радова и непланираног већег трошења за војну опрему. Ако узмемо у обзир да су претходно наведени разлози одступања извршења од плана у основи одраз проблема и изазова у буџетском процесу, долазимо до тога да се практично једина већа стварна промена у односу на план и очекивања бележи на позицији капиталних расхода. Већи расходи за готово 20 млрд динара од планираног износа превасходно проистичу из интензивирања радова на саобраћајној инфраструктури и великих набавки војне опреме. Премда завршни рачун доноси унапређење обухвата капиталних расхода (укључивањем извршења индиректних буџетских корисника), нетранспарентно

извештавање у појединим случајевима (експропријација земљишта, просвета) и даље онемогућава јасно сагледавање инвестиционе политике државе.

Изградња саобраћајне инфраструктуре је свеукупно била боља од плана. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је током 2018. године први пут забележило пробијање буџетског плана јавних инвестиција (за око 8,5 млрд динара) до кога је дошло превасходно због интензивирања радова на изградњи Коридора 10 и деонице Стара Пазова – Нови Сад брзе пруге Београд – Будимпешта. Заједно посматрано, радови на овим саобраћајницама пробиле су план за око 20 млрд динара. Тај пораст умањила је спорија изградња Коридора 11 (деонице Обреновац - Љиг и Прелјина - Пожега) и Обилазнице око Београда чија је реализација на крају године била око 11 млрд динара испод очекиване. Неefикасна реализација пројеката путне и железничке инфраструктуре често је доводила до подбачаја буџетског плана у периоду након избијања економске кризе 2008/2009. године. Из тог разлога, пробијање плана до којег долази у 2018. години указује на то да је држава унапредила капацитете за управљање капиталним пројектима.

Расходи за експропријацију земљишта били су осетно нижи од очекиваних, при чему разлози за одступање нису образложени у завршном рачуну. Расходи за решавање имовинско-правних односа у 2018. години били су тек нешто изнад трећине плана (4,8 млрд динара уместо 12,1 млрд динара). Завршни рачун не садржи преглед плаћања по конкретним решењима што је недостатак на који смо указали већ приликом оцене буџета. Уз то, завршни рачун не пружа ни објашњење за дато одступање. Посредно, из извештаја ДРИ³⁰, могуће је утврдити да се мањи део реализованих расхода (1,5 млрд динара) односи на експропријацију земљишта на којем је предвиђена изградња саобраћајница, док је већи део средстава (3,2 млрд динара) утрошен за прибављање земљишта за потребе изградње стамбено-пословног комплекса у Београду на води. Издаци за експропријацију земљишта су важни пошто указују на будућу инвестициону активност, па је правовремено и свеобухватно извештавање о њиховом плану и реализацији током године потребно за расуђивање о ефектима јавних политика у овој области.

Капитални расходи безбедносног сектора током 2018. године осетно су пребацили план због неочекивано великих издатака Министарства одбране. Буџетом за 2018. годину капитални издаци Министарства одбране и МУП-а планирани су на нивоу од око 20 млрд динара, али је до краја године извршено чак за око 11 млрд динара више. Прекорачење плана у потпуности се односи на већу набавку опреме и наоружања за Министарство одбране и Војску Србије којима је иницијална буџетска апропријација са 14 млрд динара средином године увећана на 25 млрд динара, колико је и износило коначно извршење. С друге стране, и МУП-у јесте било формално омогућено да за капиталне расходе утроши готово двоструко више него што је било одобрено буџетом за 2018. годину (10 млрд наспрам 6 млрд динара) али до краја 2018. године додатна средства нису била утрошена. Узимајући у обзир да: 1) толико ширење капиталних буџета поменутих министарства није било планирано првобитним плановима и 2) додатним повећањем буџета ови расходи значајно одступају од својих вишегодишњих нивоа и оних у земљама ЦИЕ, онда закључујемо да пробијање плана капиталних расхода безбедносног сектора представља непланирану промену јавних политика. То је, на крају, и формално потврђено буџетским плановима за 2019. годину

³⁰ За детаље погледати извештај ДРИ бр. 400-202/2019-03/18, који се односи на ревизију финансијских извештаја Министарства финансија, за 2018. годину, од 11. јула 2019. године, стр. 37 и 38.

који су безбедносном сектору на располагање ставили још већа средства за капитална улагања, о чему је Фискални савет већ писао.³¹

Премда завршни рачун за 2018. годину доноси унапређење, и даље није могуће утврдити прави обим републичких инвестиција у просвети. На једној страни, унапређење је томе што су у капиталне издатке Министарства просвете укључена и трошења индиректних буџетских корисника (школе, универзитети) а чије праћење током године није јавно доступно. Заједно, ови издаци износе око 7 млрд динара и за око 16% су већи од буџетског плана за 2018. годину. Међутим, део улагања у просвети, премда садржан у завршном рачуну, није транспарентно приказан. Конкретно, део улагања у реконструкцију основних и средњих школа у Србији реализује Канцеларија за јавна улагања која је у 2018. години извршила капиталне расходе у висини од скоро 8 млрд дин, и осетно пробила иницијални буџетски план од 2,3 млрд динара. С обзиром на то да није могуће разазнати који се део тих улагања односи на просвету, а који на остале пројекте реконструкције објеката јавне намене у надлежности Канцеларије, и даље није могуће сагледати колико је заправо из буџета у 2018. години укупно уложено у образовање. Инвестиције у просвету би требало да буду један од приоритета економске политике Владе, па је из тог разлога информација о досадашњим улагањима у овој области важна за процењивање ефеката јавних политика у овој области и упоредну анализу Србије и других земаља ЦИЕ.

Извештавање у завршним рачунима потребно је унапредити како би се добио бољи увид у јавну инвестициону политику републичког буџета. Завршни рачун не пружа све потребне информације за расветљавање годишње динамике јавних улагања. Током године реализацију капиталних расхода могуће је пратити преко месечног извештавања Министарства финансија, мада они не садрже информације о конкретним буџетским корисницима и пројектима. Као допуна могу послужити извештаји о раду буџетских корисника који тај преглед садрже, али ти извештаји се не објављују редовно а нису ни потпуни – не обухватају расходе индиректних буџетских корисника. Из тог разлога, завршни рачун представља унапређење пошто на једном месту даје сумарни преглед реализованих капиталних расхода буџетских корисника по програмима. Ипак, део завршног рачуна који би требало да пружи образложење зашто су реализовани расходи одступили од плана није довољно информативан. Најпре, у образложењу нису обухваћени сви буџетски корисници. Тако су на пример, у 2018. години изостављени Министарство грађевинарства и Владине канцеларије за јавна улагања и ИТ и е-управу, који су заједно извршили око 50% свих капиталних расхода Републике. Друго, чак и за оне кориснике где постоји објашњење одступања, оно није истоветно приказано. На пример, министарства финансија и одбране одступање посматрају у односу на текућу буџетску апропријацију, док МУП то чини у односу на првобитни буџет. На крају, приказ капиталних расхода није довољно транспарентан – у, на пример, већ поменути случајевима експропријације и просвете. Наведене мањкавости у извештавању још увек отежавају сагледавање капиталних расхода и оцену мера јавних политика у овој области. Сматрамо да би наведене пропусте требало исправити већ приликом израде завршног рачуна за 2019. годину, што би у многоме унапредило читав буџетски процес и извештавање у јавним финансијама.

Иако се на први поглед не истичу као претходне промене, указаћемо на нека важна одступања расхода буџета од планираног нивоа. Укупне субвенције исплаћене су у обиму који је и планиран и неколико врста субвенција кретао се тачно око буџетираног износа: за железницу, туризам, културу и тзв. остале субвенције. Од плана

³¹ За детаље погледати извештаје Фискалног савета: „Оцена Закона о буџету за 2018. годину из децембра 2018. године и Оцена Предлога закона о изменама и допунама Закона о буџету за 2019. годину“.

су одступиле субвенције у привреди и пољопривреди (мање од буџета за по 2-3 млрд динара) и субвенције за путеве (веће од плана за 4,4 млрд динара, што је више од 50% одступања). Завршни рачуни за више последњих година откривају да се субвенције за инвеститоре стандардно планирају на вишем нивоу од извршења, као последица тога што се сваке године приказују субвенције које ће се исплаћивати у више година. У пољопривреди, а то није био случај само у 2018. години већ, како ће се испоставити и у 2019, нису искоришћена средства из претприступних фондова ЕУ. С друге стране, испоставило се да су средства која имају путарска предузећа у 2018. години недовољна за потребан обим радова па су им додељена знатно већа средства него што је првобитним буџетом планирано. Сви наведени примери указују на потребу бољег планирања: обавезе према инвеститорима треба проценити за годишњем нивоу, предвиђене европске фондове треба објективније планирати и брже повлачити, као што треба објективно и на време сагледати радове на путевима. Средства не могу да се предвиде у тачном износу који ће се плаћати, али су одступања од поменутих 50% за путеве или око 20% за субвенције у привреди – изузетно велика. Речено је да су одступања систематска (јављају се из године у годину), што значи да је потребно мењати систем буџетирања.

9. Финансирање у 2018. години

У 2018. години задуживање Републике износило је око 400 млрд динара, а планирано је 675 млрд динара. Задуживање је мање него у претходним годинама и то је опипљив резултат опадајућег јавног дуга и фискалне консолидације која је отпочела крајем 2014. године. И у 2018. испоставило се да је план за задуживање знатно већи од средстава која су заиста повучена. То је мањим делом омогућено бољим фискалним резултатом него што се планирало, а већим делом, жељом да се за потенцијално задуживање оставе отворени различити канали. Наиме, буџетом за 2018. годину планиран је дефицит од 28 млрд, а остварен је суфицит од 33 млрд динара (што је умањило потребе за задуживањем за око 60 млрд динара). Даље, услед жеље да се извори задуживања диверсификују, план задуживања је био већи од објективних потреба (о овоме је посебно писано у петом поглављу), па су и из овог разлога узета средства била мања од буџетираних. Показало се да су прешироко били планирани сви могући извори финансирања, како задуживање на домаћем тржишту тако и задуживање на међународном тржишту (за по више од милијарду евра). Предвиђање већег простора за задуживање оставља простор да се током године повуку најповољнија могућа средства, као и да се замене скупљи дугови који долазе на наплату у следећим годинама.

Структура задуживања у 2018. години одступила је од планиране. Буџет за 2018. годину предвиђао је задуживање у укупном износу од 675 млрд динара кроз три основна канала: на домаћем финансијском тржишту за највише 425 млрд динара (путем емитовања хартија од вредности), на међународном финансијском тржишту за 121 млрд динара (емитовањем еврообвезница) и преко кредита од иностраних финансијских институција у износу до 130 млрд динара. Оно што се у 2018. години уопште није реализовало од претходног плана јесте емисија еврообвезница. Нешто мање подбацивање забележено је на домаћем тржишту (реализовано 290 млрд динара), док су узети кредити у иностранству готово испунили план (110 млрд динара повучених средстава). Од иностраних кредита нешто више од половине (59 млрд динара) су средства за инфраструктурне пројекте: изградња Коридора X и XI, реконструкција железничке пруге између Београда и Старе Пазове и други. Део од 40 млрд динара потиче од зајма за буџетску подршку Фонда за развој Абу Дабија, вероватно за текућу ликвидност пошто конкретнија намена ових средстава није назначена ни у буџету за 2018. годину ни у пристиглом завршном рачуну. Остатак повучених кредита у 2018.

години намењен је за подстицаје малим и средњим предузећима и пројекте санације штете и унапређења заштите од поплава.