



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

Завршни рачун се предлаже са одређеним закашњењем, али се то добрим делом може приписати објективним околностима. Похвално је што се у условима енергетске кризе, баш као и током продужене пандемије из 2021, није одустало од праксе да се завршни рачун за претходну годину припрема и предлаже истовремено са буџетом за наредну. Ипак, строго формално, Предлог закона о завршном рачуну за 2021. послат је Скупштини са кашњењем од четири месеца у односу на законом предвиђени рок (15. јул), што се добрим делом може оправдати ванредним околностима изазваним турбуленцијама на тржишту енергената и тиме што је од средине фебруара до 22. октобра Влада била у техничком мандату. Очекујемо да са постепеним увођењем буџета у мирније воде Влада почне стриктније да се придржава законских рокова.

Република је у 2021. години остварила дефицит од 4,5% БДП-а што је већ било познато, али нам завршни рачун доноси нове информације у погледу структуре буџетских прихода и расхода. Након што су у завршном рачуну обједињени сви приходи и расходи које су током године остварили директни и индиректни буџетски корисници, исказан је укупан дефицит Републике од скоро 284 млрд динара (4,5% БДП-а). Ова информација заправо је већ била позната, пошто је готово идентичан дефицит (286 млрд динара) био исказан у месечним извештајима о реализацији које у реалном времену објављује Министарство финансија. Међутим, новост коју нам доноси завршни рачун је то да је поменути дефицит остварен на вишем нивоу прихода и расхода у односу на онај који је приказан у извештајима Министарства – за скоро 55 млрд динара. Ова разлика (55 млрд већих прихода и у истом износу већих расхода) потиче од ванбуџетских прихода и из њих финансираних расхода које реализују поједини индиректни корисници (школе, факултети и др), а чија се реализација не прати на месечном нивоу. Завршни рачун, такође, доноси корисне информације у погледу структуре буџетских прихода и расхода. Тако се у Обрасцу о извршењу буџета даје врло детаљна подела прихода – нпр. порез на доходак подељен је на приходе од физичких и приходе од правних лица, порез на имовину на приходе од непокретности, нето имовине, наслеђа и поклона и др, детаљно се разбијају приходи од донација и др. Слично, дезагрегирано се приказује и расходна страна буџета – издаци за робу и услуге подељени су на набавку енергетских, комуналних и других специфичних услуга, трансфери ЈЛС и ООСО на текуће и капиталне, јавне инвестиције на куповину и изградњу зграда, капитално одржавање и др.

Приходи и расходи корисника који нису укључени у редовно извршење буџета расту и у 2021. су износили 54,8 млрд динара (0,9% БДП). Већ је било речи о томе да се део буџетских прихода (и њима финансираних расхода) не прати у реалном времену, па њихова реализација не улази у систем извршења буџета о којем извештава Министарство финансија. Информације о њиховом обиму и структури постају доступне тек са објављивањем завршног рачуна, што је и сада случај. Тако се из Предлога завршног рачуна за 2021. види да су индиректни корисници буџета остварили ванбуџетске приходе од готово 55 млрд динара (52,5 млрд од продаје добара и услуга и трансфера других нивоа власти и 2,6 млрд од донација), а да су то с друге стране потрошили превасходно на робу и услуге (26,6 млрд), плате (21,9 млрд), и мањим делом на капиталне инвестиције (4,7 млрд). Још једна информација коју нам доноси завршни рачун је то што је укупан ниво ванбуџетских средстава којима располажу индиректни корисници повећан у односу на 2020. за око 10 млрд динара – скок са 45 млрд на 55 млрд динара. Оцењујемо да је би висок и растући ниво ових прихода и расхода морао да буде испраћен редовнијим извештавањем – на пример, да се не чека завршни рачун, већ да се на кварталном нивоу извештава о извршењу (чак и уз одређено кашњење). На овај начин могло би се постићи рационалније располагање јавним/буџетским средствима, јер би се појачала одговорност и обавеза индиректних корисника да за финансирање текуће потрошње прво исцрпе сопствене изворе прихода, а да тек онда почну да се ослањају на буџетске.

Завршни рачун показује да је преко текуће буџетске резерве у 2021. потрошено 22 млрд динара (190 млн евра) више него што је објављено у Службеним гласницима. Механизам текуће буџетске резерве уведен је како би се омогућило да се буџет брзо прилагоди непредвиђеним околностима, дозволивши Влади да самостално доноси одлуку у реалокацији буџетских средстава са једне на другу расходну позицију (без да легитимитет за то добије у Скупштини). Трошење из текуће резерве, међутим, често се није користило за санирање последица непредвиђених догађаја, већ за финансирање текућих политика – што није оправдано. Решења о коришћењу овог механизма (износ, корисник са кога је новац узет, корисник коме је пренет и за које намене) доноси Влада, након чега се она објављују у Службеном гласнику Републике Србије. Наше анализе показују да су у 2021. години реализована издашна трошења кроз текућу резерву која нису била приказивана у Службеним гласницима, и која, по свему судећи, нису сврсисходно трошена. Наиме, у завршном рачуну може се видети да је преко текуће резерве потрошено 190 млн евра (22 млрд динара), а извештај о трошењу овог новца није објављен у реалном времену зато што су ти документи означени као „поверљиви“ и „строго поверљиви“. Посебно је занимљиво то што је од укупног трошења свега 750 млн динара (3%) пренето на раздео БИА, док је остатак усмерен на кориснике ван безбедносног сектора за шта је тешко пронаћи рационално објашњење. Појединачно највеће трошење – 17,7 млрд динара (150 млн динара) – био је пренос средстава на раздео Министарства финансија из 29. децембра 2021. године. Имајући у виду да је у сличном износу и сличном периоду држава управо преко овог конта дала велике зајмове Србијагасу за покривање губитака, није искључено да су управо ове субвенције класификоване као поверљиве. С друге стране, сам Србијагас у својим извештајима за 2021. експлицитно наводи да је добио субвенцију из републичког буџета у складу са Уредбом о привременој мери ограничавања цене гаса¹. Остаје нејасно зашто Влада то није могла да наведе у завршном рачуну када је већ предузеће објавило ову

¹ Службени гласник РС број 132 од 30. децембра 2021. године.

информацију. Од осталих корисника код којих је тешко пронаћи оправдање за ознаку поверљивости издвајамо – 1,5 млрд динара пренетих Министарству привеле 23. децембра и 750 милиона истом кориснику 27. децембра и 300 милиона пренетих Генералном секретаријату Владе 16. септембра. Мање износе под ознаком поверљивости добијали су још и Државно правобранилаштво, Републичка дирекција за имовину и Авио-служба Владе.

Образложење одступања реализације у односу на план, иако се простире на 150 страна, готово да нема никакву информациону нити аналитичку вредност. Буџетски корисници имају обавезу да у посебном делу завршног рачуна објасне све разлоге који су довели до одступања појединачних расхода у односу на планиране величине. Међутим, основни проблем лежи у томе што нису прописани адекватни стандарди у извештавању по овом основу (нпр. није јасно назначено шта се користи као план с којим се пореди реализација и сл), па буџетски корисници ово извештавање третирају врло лежерно и необавезујуће. Конкретно, ниједан корисник не извештава о одступању у односу на оригинални буџет, па чак ни ребаланс – што су лимити којима Скупштина даје легитимитет – већ у односу на последњу додељену апропријацију која се током године много пута мења и ревидира дискреционим одлукама Владе и без сагласности посланика и скупштинске расправе.² Тако се долази до апсурдне ситуације у којој у завршном рачуну *готово нема корисника који је имао пробијање буџетског плана*; огромна већина исказује „уштеде“ јер извршење пореде са апропријацијама које су уважиле све ад хок мере и политике, пребацивања из текуће резерве и др, што не одговара стварном стању. Конкретан пример за 2021. јесу, рецимо, субвенције за ЈП ПЕУ Ресавица које су пробиле план готово двоструко (реализација била 8,5 млрд, буџетом а потом и ребалансом било предвиђено 4,7 млрд), о чему нема ниједне речи у образложењу јер се ови расходи пореде са апропријацијом која је накнадно увећана. Други, можда још илустративнији пример јесте Министарство финансија, које у образложењу није нашло за сходно да наведе (и објасни) потпуно нови програм који није био предвиђен буџетом нити ребалансом, а који је донео трошкове од 40 млрд динара (Кредитна подршка књижена на набавци финансијске имовине, намењена за покривање губитака јавних енергетских предузећа). Смислено би било да се одељку који се бави одступањима од плана у завршном рачуну посвети много више пажње – не само да се као критеријум планске величине узму Закон о буџету и ребаланс, већ да и садржај буде детаљнији и смисленији.

Другу годину заредом буџетске позајмице пробијају план а да то није адекватно обрађено у завршном рачуну – ову праксу би требало хитно променити. Буџетске позајмице су у 2021. години достигле рекордно високих 49 млрд динара и биле су преко 2,5 веће него што је било предвиђено ребалансом, иако је он прављен свега пар месеци пре краја календарске године. Поменуто одступање, премда огромно у апсолутном и релативном износу, у завршном рачуну готово да уопште није обрађено. Додатни је недостатак то што завршни рачун не пружа ни комплетан увид у структуру ових издатака – којим предузећима и под којим условима су кредити одобрени, да ли се и када очекује враћање средстава у буџет и др. Из извештаја Србијагаса за 2021. може се видети да је ово предузеће крајем децембра из буџета Републике добило 35 млрд динара бескаматних

² Буџетски корисници могу, у оквиру раздела као и између глава унутар свог раздела, извршити преусмеравање апропријације са једне расходне ставке на другу у износу од 10% (ако су извор приходи из буџета), тј. без ограничења ако су у питању остали извори финансирања. Влада дискреционо доноси одлуку о промени апропријације (нема скупштинске расправе као у случају када се, нпр, усваја Закон о буџету), а средства се обезбеђују преко текуће буџетске резерве.

позајмица (17 млрд и 18 млрд динара са роком враћања до краја 2022. године) пошто из текуће ликвидности није било у могућности да обезбеди средства за куповину гаса по берзанским ценама. Овај износ могао би да објасни највећи део рекордно високих издвајања за буџетске позајмице у 2021, али то није експлицитно наведено у завршном рачуну иако би требало да буде. Истичемо да би све буџетске позајмице морале би да буду приказане много детаљније, што би Влада нарочито требало да има у виду приликом састављања завршног рачуна за 2022, пошто је већ сада познато да су ови зајмови енергетским предузећима у тој години премашили 1 млрд евра.

Подаци о субвенцијама за привлачење инвестиција ни у најновијем Завршном рачуну нису детаљно образложени. Субвенције приватним предузећима за улагања од посебног значаја у 2021. години износила су приближно 16,5 млрд динара, чиме је премашен и последњи план из октобарског ребаланса који је састављан свега неколико месеци пре краја године. Додатно, исплаћени износ знатно је (за 65%) већи у односу на остварење из 2020. године, када је реализовано око 10 млрд динара – што појачава потребу да се ови растући трошкови детаљније прикажу и дезагрегирају у завршном рачуну. Уколико су аргументи Владе да овакве информације изостану у буџету или ребалансу (јер се ради о планираним величинама), сматрамо да нема разлога да оне изостану и у завршном рачуну који евидентира које су већ извршене. Унапређење на које упорно указујемо да је потребно не би било претерано технички захтевно, тим пре што ресорно министарство (привреде) већ располаже базама у оквиру којих на релативно редовном нивоу, у реалном времену, приказује исплате субвенција по конкретним предузећима која их примају.

Завршни рачун и даље не даје информације по ком основу, коме и у ком појединачном износу је држава плаћала казне и пенале у 2021. години. У Завршном рачуну за 2021. годину приказано је да су укупни издаци за казне и пенале износили 17,5 млрд динара (око 150 млн евра). Иако се може доћи до информације који су државни органи исплаћивали највеће казне и пенале – конкретно у 2021. години Министарство одбране, Привредни суд, МУП итд, не постоје образложења коме, за шта и ком појединачном износу су плаћане казне и пенали. Ово су непродуктивни расходи који су већ неко време на веома високом нивоу, а у 2021. су били, примера ради, скоро 80% већи од читавог буџета Министарства за заштиту животне средине. Премда делимично имамо разумевања да се детаљни приказ износа по казнама и пеналима не може приказати у Закону о буџету, имајући у виду потребу да се не прејудуцирају исходи судског спора пре окончања, сматрамо да нема оправдања да се подаци не наведу у завршном рачуну – пошто се спорови окончају и све исплате реализују. Транспарентно објављивање података о казнама и пеналима омогућило би стицање бољег увида у стварне узроке неконтролисаног кретања ових расхода, и у крајњој линији створило добру аналитичку основу да се спречи њихов даљи раст у будућности. Такође, бољи приказ реализованих казни по споровима покренуо би и питање одговорности за преузете а неизвршене обавезе.

Непорески приходи наплаћени су у износу који је осетно већи од ревидираног плана али се томе, као ни о израженим променама у њиховој структури, у завршном рачуну не посвећује довољно пажње. Завршни рачун приказује да су непорески приходи у 2021. наплаћени у износу од нешто преко 210 млрд динара, чиме су за скоро 20 млрд динара премашили ниво из октобарског ребаланса 2021. године. Највећи део ових прихода није могуће објаснити на основу редовних месечних извештаја о реализацији, а чини се да ни завршни рачун није додатно расветлио ову појаву будући да су и у њему ови приходи

дати агрегатно (без залажења у структуру и основ по којем су наплаћени). Слично као и претходних година, знатно одступање догодило се у оквиру *ванредних непореских прихода* (наплаћени у износу од готово 50 млрд динара, од чега за највећи део није могуће пронаћи детаљније информације). Конкретно, није наведено која су то предузећа и јавне агенције уплатиле добити и дивиденде држави (око 17 млрд динара) и шта се убраја у категорију „остали приходи буџета“ (око 22 млрд динара). Сугеришемо да би, у циљу унапређења буџетског процеса и његове транспарентности, редовни месечни извештаји и Завршни рачун требало да садрже информације о изворима наплате побројаних прихода. Предложено унапређење не би било технички захтевно, будући да се ови подаци наводе у Извештају о ревизији Завршног рачуна коју је спровела ДРИ.³ Поред тога, из овог документа може се видети да се „остали приходи буџета“ које смо поменули добрим делом односе на приходе од премије приликом продаје државних ХОВ и уплата средстава у буџет које врши Народна банка Србије.

³ Из поменутог извештаја може се сазнати да су у 2021. години у буџет дивиденде и добит уплатили Телеком, Дунав осигурање, Банка поштанска штедионица, ЕПС, ЈП Пошта, Транспортгас, РТС и други