



Република Србија

## ФИСКАЛНИ САВЕТ

### ТЕКУЋА БУЏЕТСКА РЕЗЕРВА И РЕБАЛАНС У СРБИЈИ: АКТУЕЛНИ ИЗАЗОВИ И ПОТРЕБНА УНАПРЕЂЕЊА

#### Резиме и основне препоруке:

**Државни буџет је централни документ јавних финансија у чијој припреми и извршењу мора да се обезбеди одговарајућа партиципација грађана.** Буџет, сликовито речено, представља уговор између државе и друштва. Он с једне стране показује како и колико ће средстава држава узимати од грађана и привреде, а с друге стране, на које јавне услуге и политике ће се та средства усмеравати. У том процесу овлашћење да управља буџетом има изабрана извршна власт, тј. Влада, али уз учешће и контролу пореских обвезника (директно кроз јавна слушања и јавне расправе, али и посредно, преко представника грађана у Народној скупштини и независних државних институција). Ови основни принципи буџетског процеса utkани су у домаће законодавство преко Устава, Закона о буџетском систему, Закона о Народној скупштини, Пословника Народне скупштине, Пословника Владе и друго.

**Влади је дозвољен одређени ниво флексибилности приликом извршавања буџета, али с јасним ограничењима.** Буџет који усвоји Народна скупштина никад се не може до последњег динара реализовати у складу с планом. Све околности у којима ће се прикупљати јавни приходи и извршавати јавни расходи није могуће до краја предвидети, а неизбежна су и (мања) техничка одступања и грешке приликом пројекције бројних појединачних буџетских апропријација. Због свега тога, током године дозвољене су одређене корекције буџета без учешћа Парламента, што се у пракси реализује преко текуће буџетске резерве. Текућа буџетска резерва у основи се попуњава средствима које буџетски корисници нису током године реализовали у складу с иницијално предвиђеним буџетом. Та средства онда се одлуком Владе преусмеравају на кориснике и пројекте за које се покаже да за њих буџетом није било предвиђено довољно средстава. Законски дозвољен максималан износ средстава која се могу преусмерити преко буџетске резерве (без одобрења Скупштине) тренутно је 4% прихода републичког буџета, што у 2024. износи око 700 млн евра. Уколико се током године појави потреба за значајнијим изменама буџета и променама економских политика, Влада је у обавези да Народној скупштини поднесе на усвајање ребаланс буџета.

**Велико коришћење буџетске резерве била је уобичајена пракса у претходним годинама.** Фискални савет је анализирао прераспodelу јавних средстава у Србији преко буџетске резерве у периоду од 2018. до 2023. године. Ова анализа открива тенденцију Владе да текућу буџетску резерву систематски користи у великом обиму, тј. близу законског максимума од 4% буџетских прихода (а у најмање две године, 2020. и 2022, постоје јасне индикације да је премашено и ово законско ограничење). То конкретно значи да је преко буџетске резерве од 2018. до 2023. укупно преусмерено најмање 2,6 млрд евра буџетских средстава која нису прошла стандардне процедуре планирања и

укључивања у буџет. Стварни износ заправо је и нешто већи од тога. Наиме, свеобухватни подаци о употреби буџетске резерве у 2023. још увек нису доступни (објавиће се у другој половини 2024. године), а потпуни подаци за 2019. никад нису објављени.

**Буџетска резерва употребљавала се и за вођење ад-хок економских политика, што не би смела да буде њена намена.** Као што је поменуто, једно од основних начела уређених јавних финансија је да се њима управља уз партиципацију грађана тј. њихових представника. Из тог угла посматрано, коришћење буџетске резерве прихватљиво је онда кад се њиме повећава флексибилност буџета на техничком нивоу или кад мора брзо да се реагује на непредвиђене околности – али не и за спровођење нових фискалних политика. Међутим, у Србији се у претходним годинама управо то дешавало. Нека важне и финансијски издашне државне политике нису пролазиле кроз стандардне фазе планирања и буџетирања (Фискална стратегија, Закон о буџету), већ су доношене мимо редовних процедура и Парламента. Те политике обично су најављивали највиши државни званичници на конференцијама за медије – а онда се као један од извора њиховог финансирања користила и буџетска резерва. Анализирајући употребу буџетске резерве у периоду од 2018. до 2023. препознали смо да је преко ње исплаћено око 400 млн евра на буџетом непланиране, нове економске политике. Најчешће и највеће од тих политика односиле су се на ад хок мере из домена социјалне заштите (неселективне исплате новца становништву). Поред тога, на овај начин у одређеној мери финансирано је и повећање подстицаја за пољопривредну производњу, нове мере популационе политике и друго.

**Вођење економских политика преко буџетске резерве повећава ризик да ће донете мере бити неефикасне.** Важне политике (укључујући поменуте из домена социјалне заштите, подстицаја пољопривреди, пронаталитетне политике), требало би да буду део стратешких, дугорочно промишљених одлука државе. Уколико се оне уместо тога воде „од данас до сутра”, преко буџетске резерве, постоји велики ризик да не буду ефикасне. Тако је нпр. сврсисходност (неспорно популарног) неселективног дељења новца грађанима – више него упитна. Проблеми социјалне угрожености и незадовољавајућег животног стандарда једног дела становника Србије трајне су природе, и не могу се решити повременим једнократним исплатама новца. Тим пре што су ове исплате биле везане само за одређену старосну доб (или пензионерски статус), а не за објективну социјалну рањивост корисника. Одређени проблеми идентификовани су и код напречац донетих мера из домена популационе политике. По последњим истраживањима, новчане мере за подстицај рађања довеле су до раста фертилитета малолетних Ромкиња у мери која доводи њихово здравље у опасност. Чак и на први поглед једноставан програм (изградња станова за припаднике снага безбедности), који је покренут по убрзаној процедури, а финансирање започето из буџетске резерве – имао је бројне неефикасности. Завршетак радова пробио је првобитне рокове, а Закон који овај програм регулише међан је услед откривених пропуста чак четири пута од свог првобитног усвајања (по хитној процедури) 2018. године. Тренутно је пред Скупштином и његова пета измена (којом се између осталог забрањује издавање стана купљеног под повлашћеним условима у закуп у року од десет година).

**Буџетска резерва користи се и за систематско финансирање појединих буџетских корисника – што не одговара њеној основној сврси.** Анализа решења о употреби буџетске резерве показује да се поједини корисници ових средстава појављују далеко чешће од других. Чак 249 од укупно 1.305 анализираних решења односило се на свега три групе корисника: 1) локалну самоуправу, 2) верске организације и 3) спортске савезе. Укупна средства која су за њих исплаћена кроз буџетску резерву од 2018. до краја

2023. износе око 365 млн евра (225 млн локал, 75 млн верске организације и 65 млн спортски савези).

- *Финансирање локалне самоуправе требало би уредити на објективан и одржив начин.* Додатно финансирање јединица локалне самоуправе дискреционим одлукама Владе (преко буџетске резерве), проблематично је из више разлога. Једна од основних примедба повезаних с овом праксом односи се на непознате критеријуме по којима се одређује колико ће ванредних средстава из републичког буџета добити која локална самоуправа. У образложењу расподеле буџетске резерве најчешће се појављује само једна реченица која није информативна: средства се додељују „за извршавање обавеза које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности локалне власти“. Остаје зато нејасно зашто је нпр. општина Чајетина у претходних шест година из буџетске резерве добила 20 пута више средстава од Лајковца и чак 30 пута више од Пећинаца – иако све три општине имају сличан број становника. Слично томе, нејасно је зашто је Град Београд добио из буџетске резерве четири пута више средстава (по становнику) од Ниша. Уколико заиста постоји потреба за додатним финансирањем јединица локалне самоуправе (на шта указује распрострањена употреба буџетске резерве), онда је то потребно уредити на објективан и транспарентан начин, кроз Закон о финансирању локалне самоуправа – а не дискреционим одлукама Владе.
- *Коришћењем буџетске резерве дуплирају се иницијално планирана средства за верске заједнице.* Чест корисник средстава из буџетске резерве су и верске заједнице. Оне су у периоду 2018-2023. из овог извора у просеку добијале преко 10 млн евра додатних средстава годишње (највише за изградњу Храма Светог Саве). Интересантно је упоредити овај износ с редовним буџетским средствима која се иницијално планирају за подршку верским заједницама. Ти редовни издаци буџета такође износе нешто преко 10 млн евра годишње. То значи да се коришћењем буџетске резерве иницијално планирана средства за верске заједнице систематски дуплирају. Пошто се пракса допунског финансирања верских заједница преко буџетске резерве понавља се из године у годину, то тешко може да се подведе под ванредне догађаје и мање грешке у планирању. Овај новац, уколико је потребан, морао би зато унапред да се планира и приказује у редовном буџетском процесу.
- *Рад спортских савеза такође се стално допунски финансира из буџетске резерве.* Слично као и у случају верских заједница, додатна средства стандардно се из буџетске резерве одобравају и спортским савезима. Преко овог канала они су од 2018. до 2023. у просеку добијали додатна средства за свој рад у износу од око 10 млн евра годишње – највише Фудбалски савез, Кошаркашки савез, Тениски савез и Олимпијски комитет. Тачне кориснике ових средстава заправо у једном броју случајева није ни могуће прецизно алоцирати, јер се у решењима о употреби буџетске резерве даје само штуро објашњење да је у питању подршка редовном раду спортских савеза. Уместо допунског финансирања дискреционим одлукама Владе, трошкове спортских савеза требало би објективно сагледати и планирати унапред кроз редовне буџетске процедуре.

**Употреба буџетске резерве не приказује се довољно транспарентно па порески обвезници често остају ускраћени за информацију о намени ових средстава.** Специфичност буџетске резерве је и то што се она у великој мери користи за финансирање поверљивих државних расхода – због чега је намена ових средстава непозната. У периоду 2018-2022. побројали смо око 700 млн евра потрошених на овакав

начин, а стварни износ заправо је још већи од тога јер недостају сви подаци. Постоје бројне дилеме повезане с распрострањеном поверљивом употребом буџетске резерве. Пре свега, може се поставити једно очигледно питање: да ли је могуће да безбедносне и друге осетљиве потребе Србије зависе од тога да ли ће се у буџету током године ослободити довољан простор за њих (што буџетска резерва у суштини представља)? Куриозитет поверљиве употребе буџетске резерве је и то да свега трећина тих средстава одлази на безбедносни сектор (Министарство одбране, МУП и БИА). Осталих око 65% поверљивих расхода из буџетске резерве, трошили су други корисници, укључујући чак и Министарство омладине и спорта. Подаци нпр. показују да су једнаку величину расхода по поверљивим решењима реализовали Министарство одбране и Министарство финансија, а убедљиво највећи број појединачних поверљивих решења (у мањем износу) односио се на Генерални секретаријат Владе. Чак и решења која немају ознаку поверљивости често нису довољно транспарентна. У образложењу употребе буџетске резерве неретко се појављују само генеричке реченице (за финансирање редовног рада, или за подршку раду одређеног корисника). Таква образложења не дају информације о правом разлогу и намени преусмеравања средстава преко буџетске резерве.

**Међународна пракса потврђује да у Србији постоје најмање три проблема с употребом буџетске резерве.** Први је превелики обим средстава које Влада може да прерасподељује мимо основних механизма буџетске контроле. Тренутни лимит за употребу буџетске резерве од 4% буџетских прихода је велики, нарочито кад се узме у обзир да је део буџета којим Влада дискреционо управља током године заправо знатно мањи од укупног буџета (највећи део јавних расхода, попут плата, пензија, камата на јавни дуг, унапред је законски или уговорно дефинисан). То значи да преко буџетске резерве Влада практично има на располагању нови мини-буџет којим може да управља без сагласности Скупштине. У упоредивим европским земљама које имају слична квантитативна ограничења употребе буџетске резерве, она су мања него у Србији (у Северној Македонији нпр. приближно упола мања). Друга слабост је то што у Србији не постоје, као у неким другим земљама, ограничења у начину употребе средстава из текуће резерве. Она се могу користити за финансирање суштински различитих политика, па чак и за финансирање потпуно нових фискалних мера. На тај начин умањује се кредибилитет буџета као основног инструмента за управљање јавним финансијама и слаби улога законодавне власти у буџетском процесу. Трећи проблем везан је за недовољну транспарентност и лоше извештавање. Међународна препорука (ММФ 2016), је да Влада редовно, садржајно и у стандардизованом формату извештава законодавну власт и пореске обвезнике о извршеним променама на буџетским апропријацијама – што се у Србији не дешава.

**Важан канал преко ког Влада води фискалну политику без довољне партиципације грађана је и усвајање ребаланса буџета по хитној процедури.** У претходних пет година (од 2019. закључно са 2023. годином) Србија је усвојила чак седам ребаланса републичког буџета. Промене фискалне политике које су доносили ови ребаланси биле су неуобичајено велике (чак и кад се искључи специфична 2020. година). Тим ребалансима (без 2020. године) у просеку је најмање 1,9 млрд евра прераспоређивано са различитих економских класификација (инвестиције, трансфери фондовима обавезног осигурања, субвенције, нето буџетске позајмице и друго), а мењан је и укупан износ буџетских расхода. Тако је ребалансима фундаментално мењана величина и структура првобитно усвојеног буџета. Међутим, и поред тога што су ребаланси знатно модификовали фискалну политику земље, они су по правилу усвајани по хитној процедури – која не оставља довољно времена за анализу и садржајну парламентарну расправу. Од поменутих седам ребаланса усвојених у претходних пет година, само онај из 2019. није усвојен по хитном поступку.

**Просечно време за анализу ребаланса који су усвајани по хитној процедури износило је свега четири дана, а за скупштинску расправу мање од два дана.** Анализирали смо време у којем је спровођена процедура усвајања ребаланса републичког буџета од 2019. до 2023. године. Ту се види да је пракса усвајања ребаланса по хитној процедури скратила време за анализу овог документа са законом предвиђених 15 дана (у редовној процедури) на свега четири дана, док је време расправе сведено на мање од два дана. Илустративан је пример из 2023. године. Влада је предлог ребаланса буџета за ту годину усвојила на седници одржаној у суботу 2. септембра, почетак скупштинске расправе о овом Закону десио се у уторак, 5. септембра, а ребаланс је усвојен већ у среду 6. септембра. На проблем недовољне укључености Парламента и шире јавности у доношење буџетских аката јасно је указала и Европска комисија. У последњем извештају о напретку за 2023. експлицитно се наводи да приликом усвајања ребаланса буџета у септембру 2023. није поштован минимални рок између упућивања предлога у Скупштину и његовог стављања на пленарну расправу и усвајање. Закључак Европске комисије је да је у Србији потребно повећати учешће јавности у буџетском процесу и ојачати надзор над буџетом од стране законодавне власти.

**Фискални савет препоручује Влади да дозвољену употребу буџетске резерве одмах ограничи на 3% буџетских прихода, а у средњем року на 2% прихода.** Анализа Фискалног савета показала је да се буџетска резерва у Србији прешироко користи, за намене које нису у духу овог инструмента. Први корак у решавању овог проблема био би законско умањење дозвољеног износа који се може прерасподелити на овај начин. У кратком року могуће и лако изводљиво је да се величина текуће буџетске резерве умањи са садашњих 4% буџетских прихода на 3%. У средњем року, након дефинисања одрживог систематског решења за финансирање појединих стандардних корисника буџетске резерве (локалне самоуправе, верске организације, спортски савези), текућу резерву пожељно је додатно умањити на 2% буџетских прихода. Ограничење од 2% буџетских прихода заправо не би било преседан за Србију. Управо оно је важило пре измена Закона о буџетском систему из 2015. и 2016. године (тим изменама дозвољена прерасподела преко текуће буџетске резерве повећана је са 2 на 2,5% буџетских прихода, а затим и на садашњих 4% прихода).

**Намена за коју се може користити буџетска резерва требало би да се јасно дефинише и ограничи.** Основно правило о употреби текуће резерве које је често заступљено у међународној пракси односи се на забрану или строго ограничење пребацивања средстава између различитих области јавних политика (или министарстава), као и за финансирање нових политика које нису биле планиране буџетом. Прво ограничење односи се, нпр. на преусмеравање средстава која су иницијално била одобрена за образовање у неке друге области, попут саобраћаја или здравства. Употреба текуће резерве за пребацивање средстава између различитих министарстава зато је обично забрањена, а евентуално се дозвољава само у специфичним случајевима, кад два министарства спроводе комплементарну политику. Још ригорознија су ограничења за Владу да преко буџетске резерве спроводи нове политике које није одобрио Парламент. Ова пракса у бројним земљама експлицитно је законски забрањена, што значи да Влада нема право да покреће и финансира нове програме током године без претходне сагласности Парламента. Ограничавањем прерасподеле средстава, уз забрану финансирања нових политика из буџетске резерве, формално се спречавају промене које значајно мењају структуру буџета одобрену од стране Парламента за финансирање политика и циљева Владе у тој години. Слична ограничења потребно је законски увести и у Србији.

**Законске дефиниције о коришћењу буџетске резерве потребно је прецизније дефинисати, а њено коришћење транспарентно и редовно објављивати.** Дозвољена

перерасподела средстава преко буџетске резерве у Србији тренутно износи: „*највише до 4% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину*“. Међутим, законски није јасно дефинисано на које тачно буџетске приходе се мисли – на оне иницијално планиране буџетом, оне који су процењени у накнадном ребалансу, или на заиста остварене приходе у предметној години. Извештавање о коришћењу буџетске резерве такође је тренутно недовољно добро уређено. Праћење коришћења буџетске резерве у реалном времену преко Службеног гласника има своја велика ограничења. Такво извештавање није потпуно, јер се у Службеним гласницима не објављују поверљива решења, а формална образложења за коришћење буџетске резерве често се пишу генерички, без било каквог корисног садржаја. Зато је потребно да Влада почне редовно и стандардизовано да информисе пореске обвезнике (нпр. на сајту Министарства финансија) о трошењу јавних средстава преко буџетске резерве – на месечном или кварталном нивоу. На крају, и у коначном извештавању о коришћењу текуће резерве у завршним рачунима буџета потребна су бројна унапређења: да се направи директна веза искоришћених средстава са дозвољеним лимитом, да се јасно назначи шта улази, а шта не улази у законски лимит, да се за поверљива решења објави да ли је у питању унос или расподела кроз резерву и друго.

**Мора се прекинути с праксом усвајања ребаланса буџета по хитном поступку.** У претходним годинама ребаланси буџета доносили су толико велике промене фискалних политика да су они имали исту „тежину“ као редовни буџети. Због тога је садашња пракса да се ребаланси усвајају по хитном поступку – јако лоша. Тако се знатно смањује време за анализу, дебату, квалитетне амандмане и препоруке од стране представника грађана и независних институција. Образложење које се могло чути у јавности, да је хитно усвајање ребаланса неопходно јер се током трајања скупштинског процеса „закључава“ буџет и онемогућавају редовна плаћања државе, само су делимично заснована на чињеницама – и никако не могу бити оправдање за убрзавање фундаментално важних процедура буџетског процеса. Наиме, постоје већ разрађени модалитети за оперативно функционисање државе у таквим ситуацијама. Притом, усвајање ребаланса буџета кроз редован парламентарни процес више пута се раније дешавало, а да то ни на који начин није угрожавало редовно функционисање државе (нпр. 2011. или 2019. година).