



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

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

22. јул 2024. године

САДРЖАЈ:

РЕЗИМЕ И ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ	2
1. ТЕКУЋА БУЏЕТСКА РЕЗЕРВА У СРБИЈИ: ЗАКОНСКИ ОКВИР И ЊЕНА УПОТРЕБА У ПРАКСИ	8
2. ФИНАНСИРАЊЕ НОВИХ ПОЛИТИКА ИЗ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ.....	13
3. ПРОПУСТИ У БУЏЕТСКОМ ПЛАНИРАЊУ И УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ РЕЗЕРВЕ....	18
4. АНАЛИЗА УНОСА И РАСПОДЕЛЕ ИЗ ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ ПО ЕКОНОМСКИМ КАТЕГОРИЈАМА РАСХОДА	23
5. (НЕ)ТРАНСПАРЕНТНОСТ УПОТРЕБЕ ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ	27
6. НЕДОСТАЦИ УСВАЈАЊА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ	33
7. РЕГУЛИСАЊЕ ФЛЕКСИБИЛНОСТИ ТОКОМ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА У МЕЂУНАРОДНОЈ ПРАКСИ.....	38

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 уткани 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 мењан 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 међан 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 прерасподела 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 информише 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).

1. ТЕКУЋА БУЏЕТСКА РЕЗЕРВА У СРБИЈИ: ЗАКОНСКИ ОКВИР И ЊЕНА УПОТРЕБА У ПРАКСИ

Текућа буџетска резерва установљена је да би се користила за намене које нису биле планиране буџетом. Закон о буџетском систему дефинисао је два типа буџетске резерве – текућу и сталну. Текућа буџетска резерва представља средства остављена у буџету за различита плаћања која се непланирано појаве током године, док стална резерва служи превасходно за покривање трошкова различитих елементарних непогода. Основна идеја резерве јесте да омогући да се плаћања државе одвијају неометано и да се избегне прављење ребаланса буџета због мањих, техничких пропуста у планирању, који ће се неизбежно догодити, или због објективно непредвиђених околности. Како би коришћење резерве било што ефикасније, Решења о употреби резерве доноси Влада, а не Парламент. У том погледу буџетска резерва разликује се од расхода дефинисаних буџетским планом, које пролазе парламентарну дебату *ex ante* и о којима Парламент гласа. Решења Владе објављују се у Службеном гласнику током године и на тај начин Влада *ex post обавештава* јавност о употреби резерве.¹

Текућа буџетска резерва може износити највише 4% годишњих прихода и примања. Закон прописује да максимални износ до којег текућа буџетска резерва може да се определи одговара 4% укупних прихода и примања за буџетску годину. Није, међутим, прецизирано на које тачно приходе се односи поменутих 4% – да ли на приходе из плана буџета, ребаланса или завршног рачуна. У извештајима Државне ревизорске институције устаљено тумачење Закона јесте да се лимит односи на приходе дефинисане Законом о буџету Републике, а у случају доношења ребаланса у датој буџетској години, лимит се односи на приходе предвиђене ребалансом. Уколико се донесе више од једног ребаланса током године, граница до које се опредељује текућа резерва мери се у односу на приходе из последњег ребаланса. Другим речима, из ревизорских извештаја тумачи се да се ограничење од 4% примењује на *последње пројектоване* приходе и примања. Ово може да направи значајну разлику у случајевима када ребаланс ревидира приходе Републике наниже у односу на буџет (што углавном није био случај последњих година у Србији – ребаланси су доносили повећање прихода, изузев кризне 2020. године).²

Употреба сталне буџетске резерве доста прецизно је дефинисана Законом, али ова врста резерве у пракси се заправо не користи. Стална буџетска резерва користи се за санирање последица ванредних околности, попут поплава, клизишта, земљотреса, суша, пожара, еколошких катастрофа и других елементарних непогода и ванредних догађаја који могу да угрозе живот и здравље људи или проузрокују штету већих размера. У том смислу, стална буџетска резерва прецизније је дефинисана и самим тим њена употреба више је ограничена у односу на текућу буџетску резерву. Поред квалитативног ограничења (за шта се користи), ова врста резерве више је ограничена и квантитативно – максимални ниво сталне резерве 8 пута је мања од текуће, тј. Закон прописује да се опредељује највише до 0,5% укупних прихода и примања за буџетску годину. Буџетским планом се на име сталне резерве опредељује знатно мањи износ од

¹ У Службеном гласнику објављују се решења о употреби резерве под условом да је намена резерве јавна. Она може бити и тајна/поверљива, у ком случају се не објављује у Гласнику, већ само у завршном рачуну буџета за ту годину, уз мање информација него за решења чија је намена јавна.

² Узмимо хипотетички, али могућ случај, да Влада већ до почетка децембра кроз резерву прерасподели свих дозвољених 4% буџетских прихода (који су иницијално били планирани буџетом). Питање је онда шта би се десило уколико се у децембра донесе ребаланс буџета којим се знатно умањују јавни приходи. У том случају Влада би аутоматски била у прекршају иако се током године придржавала законских ограничења. Због оваквих питања било би добро да се репер за рачунање дозвољене буџетске резерве законски додатно разјасни.

дозвољеног (око 2 млн динара годишње тј. свега око 0,0001% релевантних буџетских прихода), али ни он се током године не потроши. Пошто ова резерва годинама уназад није била коришћена, она неће бити предмет анализе овог извештаја, већ ћемо се фокусирати на текућу буџетску резерву.

Расходи који већ имају планирану намену у Закону о буџету и за које се током године испостави да су буџетирани у износу већем од потребног, могу се преусмерити у текућу буџетску резерву. Из процедуралног угла, постоје два модалитета употребе текуће буџетске резерве. Први је следећи – сваке године у Закону о буџету одређени износ планира се на име текуће буџетске резерве, најчешће 3-5 млрд динара, или око 0,2-0,3% буџетских прихода.³ Током године, када се јави потреба за плаћањем које није било планирано у буџету, Влада посеже за текућом резервом и из тих средстава (3-5 млрд динара) директно намирује непредвиђено плаћање. Овај износ је, међутим, релативно мали извор попуњавања буџетске резерве. Други, и далеко значајнији, начин да се резерва употреби јесте да се током године пребаци одређени износ с било које расходне категорије (дакле роба и услуге, субвенције, инвестиције итд.) у текућу буџетску резерву, и да се, потом, из текуће резерве та средства искористе да се намири неки иницијално непланирани расход.⁴ Дакле, могуће је извршити преусмеравање са било ког расхода, кроз текућу резерву, на било који други расход. На овај начин, од иницијално буџетираних 3-5 млрд динара (0,2-0,3% буџетских прихода), укупна употреба резерве током године порасте преко десет пута и достигне износ од више десетина милијарди динара, тј. приближи се свом лимиту од 4% планираних прихода и примања.

Извештавање о буџетској резерви врши се кроз Службене гласнике и у Завршном рачуну буџета Републике. У Службеним гласницима се током године објављују Владина јавна Решења о употреби резерве, убрзо након што их Влада донесе. Поред тога, у оквиру Закона о Завршном рачуну буџета Републике постоји посебан извештај посвећен буџетској резерви и он излистава све исплате из буџетиране резерве (први модалитет употребе текуће резерве) и сва прерасподељивања из резерве (унос у резерву са неког расхода и прераспodelу на неки други расход, тј. други модалитет употребе текуће резерве), укључујући и поверљива решења.⁵ За јавна решења у завршном рачуну приказани су износи резерве, корисници, врста расхода која се плаћа и кратко образложење намене тих расхода. Очекивано, у завршним рачунима приказано је мање података о оним решењима која су означена као поверљива (а њих у Службеним гласницима уопште и нема). У тим случајевима приказани су само износ и корисник, а не зна се са сигурношћу ни да ли је реч о уносу у резерву или о исплати (мада се у пракси велика већина ових решења односи истовремено на унос и исплату), нити је познато која врста расхода је тангирана тим решењем.

Максимални износ до ког се опредељује текућа резерва увећаван је у неколико наврата. Законом о буџетском систему из 2009. године (Службени гласник 54/2009) дефинисана је буџетска резерва каква се користи данас, међутим тада није био

³ Завршни рачун ово формално назива коришћењем буџетске резерве, исплаћује се директно са рачуна 499, по члану 69 Закона о буџетском систему.

⁴ Завршни рачун ово формално назива унос и распоређивање резерве, исплаћује се по члану 69 и члану 61 Закона о буџетском систему.

⁵ Изузетак је 2019. година када су у Завршном рачуну за ову годину приказани само подаци о текућој резерви након ребаланса, донетог 7. октобра 2019, а потпуно апстраховани подаци о резерви у делу године који је претходио ребалансу. Могуће је реконструисати део тих решења из Службених гласника, која су јавна, што је Фискални савет урадио за потребе овог извештаја, али није познато ништа о поверљивим решењима у периоду пре ребаланса буџета.

постављен квантитативни лимит на њено коришћење. Изменама Закона из октобра 2010. овај лимит је уведен, и иницијално је био постављен на 1,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину. Већ наредне године, 2011, овај лимит увећан је за 0,5 п.п, на 2% прихода и примања, а 2015. увећан је за додатних 0,5 п.п, на 2,5% прихода и примања за буџетску годину. У 2016. години Закон о буџетском систему поново је измењен и тада је дефинисан нов лимит резерве који важи и данас – поменутих 4%. Дакле, максимална дозвољена употреба буџетске резерве увећана је преко два и по пута у односу на њен првобитни ниво. Поред тога, треба имати у виду да лимит дефинисан Законом значи годишњи раст дозвољених средстава опредељених за резерву у апсолутном (и реалном) износу, пошто су приходи и примања буџета из године у годину све су већи, па је и резервоар из ког се резерва црпи све већи.

Лимит коришћења резерве одговара нивоу од око једне петине дискреционих расхода буџета Републике. Око 80% расхода у буџету Републике представља мандаторне расходе, што значи да је држава у обавези да их плати јер су унапред већ дефинисани (пензије, плате, камате, социјална заштита, део робе и услуга, део инвестиција, активирани гаранције). Преосталих 20% расхода чини дискреционе расходе, тј. оне групе расхода које држава сваке године бира да плати и које су непосредан резултат политика Владе. Износ од 4% прихода годишње, колико износи лимит резерве, представља приближно једну петину дискреционих расхода државе. Из овог угла посматрано, лимит од 4% прилично је широко постављен. Поједностављено речено, Влада оваквим законским решењем има велику слободу да приближно петину дискреционих расхода током године прераспоређује мимо усвојеног буџета, тј. да од неких пројеката одустане, а неке нове да уведе – без парламентарне контроле. Посматрано у апсолутним износима, дозвољена вредност буџетске резерве у 2024. је око 700 млн евра.

Расходи који се финансирају из резерве су разноврсни, а неки заслужују додатну аналитичку пажњу. У складу са Законом који отвара могућност да се резерва користи за било који непредвиђени расход, у пракси се и примењује да је намена средстава распоређених на име текуће буџетске резерве врло разноврсна. Илустрације ради, она се користи нпр. за набавку изложбеног мобилијара за поставку Народног музеја у Београду, финансирање наградног фонда за игру Узми рачун и победи, за куповину ђубрива за радове у засадима воћа, за израду пројекта и извођење радова на изградњи конструкције вештачке стене за спортско пењање, за одржавање мреже путева, финансирање рециклажне индустрије, за плаћање различитих домаћих и иностраних казни и пенала, опремање кабинета Ваздухопловне академије, за субвенционисану набавку возила за обнову возног парка такси превоза као јавног превоза, финансирање мера руралног развоја, подршку предузећима у државном власништву (нпр. Ресавица, Железнице), ублажавање последица пандемије и још много других расхода. Оно што, међутим, заслужује посебну пажњу је то што се у буџетској резерви појављују и неки неочекивани расходи који тешко могу да се подведу под стандардна и неизбежна одступања извршења буџета од плана. Наиме, анализа показује да се буџетска резерва користи и за финансирање нових и важних мере економске политике (мимо парламентарне процедуре), као и за системско финансирање појединих буџетских корисника (локална самоуправа, спортска друштва, верске заједнице). Управо о оваквим конкретним проблемима детаљније ће се дискутовати у даљем делу текста.

Резерва почиње да се користи већ од почетка године, и одмах после усвајања ребаланса буџета. Независно од тога када је план трошења направљен, убрзо по отпочињању примене плана, било да је у питању буџет или ребаланс, почињу да се јављају ставке које нису биле планиране и за чије финансирање се користи текућа буџетска резерва. Иако почиње да се користи практично одмах на старту године, износи

су у први мах обично мањи, а употреба резерве се „захуктава” како година одмиче. Највећа употреба резерве обично је крајем године, у четвртом кварталу, када се употреби преко 40% годишњег износа резерве. Рекордна година по употреби резерве у последњем кварталу била је 2023, када је преко резерве расподељено око 80% укупних средстава која су прошла кроз резерву током године (рачунајући само јавна решења за 2023. која су тренутно једина доступна). Кад су у питању финансијске вредности појединачних решења, највећи број решења односи се на билансно гледано мале износе – половина свих трансакција мања је од 20 млн динара, а око 80% трансакција мање су од 150 млн динара. У погледу броја решења, он је у посматраном периоду био стабилан – у просеку се годишње донесе око 220 решења, од чега је јавно око 190, а поверљиво око 30.

У периоду 2018-2023. кроз буџетску резерву прошло је најмање 2,6 млрд евра расхода. У Табели 1 приказани су износи који су опредељени на име текуће буџетске резерве у периоду 2018-2023. године. У просеку, резерва је у посматраном периоду износила најмање 3,5% годишњих прихода и примања буџета Републике. Реч „најмање“ користимо јер треба имати у виду неколико важних напомена. Пре свега, подаци за 2019. нису потпуни јер никада нису објављена поверљива трошења из резерве која су се догодила пре ребаланса буџета у октобру те године. Након ребаланса 2019. из резерве је кроз поверљива решења потрошено 2,8 млрд динара, док су просечна годишња поверљива трошења у периоду 2018-2022, изузимајући 2019, износила су 20,6 млрд динара. Дакле, готово је извесно да је поверљива употреба резерве 2019. године, а самим тим и укупна употреба резерве те године, била осетно већа од приказане. Такође, подаци о вредности поверљивих трошења за 2023. годину још увек нису доступни. Они ће бити познати крајем 2024. кад се објави Завршни рачун за 2023, и њиховим укључивањем извесно ће се повећати до сада позната употреба резерве за ову годину.⁶

Било је случајева премашивања законског лимита од 4% прихода. У два наврата, 2020. и 2022, догодило се да је чак и широко постављени законски лимит од 4% годишњих прихода и примања одређен за употребу резерве – премашен. У 2020. приходи планирани последњим ребалансом (из новембра 2020. године) износили су 1.291,4 млрд динара. У односу на тај износ, 4% износи 51,6 млрд динара, док је резерва те године износила 55,9 млрд динара, односно 4,33% планираних прихода. У 2022. години приходи планирани ребалансом били су 1.709,5 млрд динара, па уместо да резерва буде употребљена максимално до суме од 68 млрд динара, који одговара износу од 4% прихода из ребаланса, резерва је у тој години износила 72,3 млрд динара, односно 4,23% прихода.⁷ Година 2020. била је кризна и могуће је да су тада постојали објективни разлози који су довели до прекорачивања законског лимита, али ово свакако не треба узимати олако и Влада би морала да се осигура да се оваква прекорачења у будућности не догађају.

⁶ Податак о употреби резерве у 2023. години Фискални савет извео је из јавно објављених решења у Службеном гласнику. Постоји могућност да се део ових решења формално не укључује у 4%, што ће коначно бити познато након објављивања ревизорског извештаја о Завршном рачуну Републике за 2023. годину – мада уколико и буде оваквих искључивања, она не би требало знатно да промене збир решења из Службених гласника.

⁷ Важно је имати у виду и то да се одређени износ прерасподеле средстава који се врши преко буџетске резерве не укључује у дозвољени износ од 4% буџетских прихода. ДРИ обично објављује тај податак, али је он потпуно изостао у ревизији завршног рачуна за 2022, што је био и повод полемике Фискалног савета и ДРИ. Да бисмо убудуће избегли такве расправе, у овом извештају укупан износ буџетске резерве дефинишемо на основу података и процена ДРИ.

Табела 1. Текућа буџетска резерва у периоду 2018-2023. године

Година	Укупна употреба резерве (млрд рсд)	Приходи буџетске године (млрд рсд)	% употребе резерве у односу на приходе
2018.	46,8	1.178,4	3,97
2019.*	34,7	1.292,6	2,69
2020.	55,9	1.291,4	4,33
2021.	33,5	1.488,5	2,25
2022.	72,3	1.709,5	4,23
2023.*	68,6	1.904,0	3,60
2018-2023.	311,8	8.864,4	3,51

Извор: За укупну употребу резерве Завршни рачуни буџета Републике, Ревизије завршних рачуна Републике од стране ДРИ (осим за 2022. годину, кад су у извештају ДРИ приказана само преусмеравања између апропријација након ребаланса буџета) и Службени гласници за 2023. годину. За приходе буџетске године релевантни буџети и ребаланси (последњи релевантан план: буџет за 2018, ребаланс за 2019, други ребаланс за 2020. и 2021, ребаланс за 2022. годину).

* У 2019. години недостају поверљива решења донета пре ребаланса буџета усвојеног 7. октобра те године.

* За 2023. збир решења објављених у Службеним гласницима (могуће је да се нека преусмеравања не укључују у обрачун законског лимита од 4%). С друге стране, у буџетску резерву још увек нису укључена поверљива решења. Узимајући све у обзир коришћење буџетске резерве у 2023. готово сигурно ће бити веће од приказаних 3,6% буџетских прихода.

Напомена: У 2021. години био је велики број трансакција који прошао кроз резерву које према оцени ДРИ законски не улазе у обрачун до 4%, због чега је резерва те године била 2,25% прихода. Када би се у обзир узеле и те искључене трансакције, средстава која су прошла кроз резерву 2021. одговарала би износу од 4,22% прихода и примања Републике те године (приходи из другог ребаланса 2021).

2. ФИНАНСИРАЊЕ НОВИХ ПОЛИТИКА ИЗ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ

Текућа буџетска резерва користи се за финансирање нових политика, што није у складу с добром међународном праксом. Иако је одређени степен флексибилности у извршењу буџета неопходан, то не би смело да се схвата прешироко. Оно на шта међународна истраживања нарочито скрећу пажњу јесте то да буџетску резерву не би требало користити за финансирање потпуно нових и значајних политика (видети Поглавље 7). Разлог за то јесте што би важне политике Владе, попут оних из домена социјалне заштите, пољопривредних подстицаја, популационе политике, морале бити део стратешких и промишљених одлука државе, тј. не смеју да се воде „од данас до сутра”. Такође, те политике морале би да прођу и парламентарну дебату, да јавност буде унапред упозната са њима и да се остави довољно времена свим релевантним странама да утичу на њихово обликовање пре гласања у Парламенту и доношења коначне одлуке. Када се за финансирање нових политика користи буџетска резерва, стандардна процедура се потпуно заобилази и порески обвезници се доводе пред свршен чин. Управо то се догађало у Србији у последњих неколико година. Буџетска резерва коришћена је за финансирање политика које претходно нису прошле одговарајуће планирање, нису биле уврштене у секторске анализе и стратегије, па затим у фискалну стратегију и буџетски план, и нису прошле парламентарну дебату и одобрење. Ово су биле мере које су државни званичници најављивали мимо званичних стратешких докумената, у директним обраћањима јавности, па су због тога морале у прво време да се финансирају из средстава резерве (до усвајања ребаланса). За мере нових политика које су финансиране из текуће резерве може се рећи да нису биле толико бројне (кад се упореде са стотинама других решења о коришћењу резерве), али су изузетно важне по суштини и велике по износу средстава искоришћеном за њихово финансирање.

У периоду 2020-2023. на мере нових политика из текуће резерве алоцирано је преко 46 млрд динара. У анализи коришћења буџетске резерве у периоду 2018-2023. препознали смо више великих мера економске политике које су биле финансиране на овај начин. Највише средстава из резерве потрошено на једнократна, неселективна дељења новца становништву (из резерве су обезбеђена недостајућа средства за две исплате пензионерима, једну средњошколцима и једну младима од 16 до 29 година). За те намене потрошено је (из резерве) укупно 35,6 млрд динара (око 300 млн евра). Међу осталим важним мерама које су се знатним делом финансирале из резерве препознали смо нове популационе политике, субвенције пољопривредницима и изградњу станова за припаднике снага безбедности, које су збирно финансиране са око 10 млрд динара из буџетске резерве (2,8 млрд динара за популациону политику, 5,5 млрд за субвенције пољопривредницима и 2,2 млрд динара за изградњу станова припадницима снагама безбедности). За мере нових политика донето је 17 решења у посматраном периоду, што је свега 1% броја решења у периоду 2018-2023, али чак 15% укупних средстава расподељених кроз буџетску резерву, при чему оваквим политикама у буџетској резерви никако није место.

Влада је у последњих неколико година често покушавала да проблеме социјалне политике решава повременим једнократним давањима одређеним категоријама становништва. С нетаргетираним једнократним исплатама становништву започело се током здравствене кризе 2020. године, и иако је Фискални савет од почетка указивао на штетност ове политике, Влада се одлучила да настави с њом и у наредним годинама. Најпре су у 2020. сви пунолетни грађани добили по 100 евра, а затим и по 80 евра у 2021. години (у три наврата – по 30, по 30, по 20 евра); у 2022. младима 16-29 година два пута је исплаћено по 100 евра и једном по 5.000 динара; у 2023. младима до 16 година исплаћено је по 10.000 динара и средњошколцима по 10.000

динара; пензионери су у периоду 2020-2023. пет пута добијали једнократну помоћ (2020. по 4.000 и по 5.000 динара, 2021. по 50 евра, 2022. и 2023. по 20.000 динара). Укупан трошак поменутих мера за буџет Републике износио је око 265 млрд динара, тј. преко 2,2 млрд евра. Највећи део ових плаћања реализован је преко ребаланса буџета (усвојених по хитној процедури), али у четири специфична случаја чак су и ребаланси заобиђени (у периоду године кад је ребаланс био сувише далеко, или у децембру кад је већ био донет и када је било касно да се у њега убаце нове мере), па се у тим случајевима за финансирање користила буџетска резерва.

Фискални савет је редовно указивао на лошу праксу да се социјална политика државе води кроз повремена једнократна новчана давања одређеним категоријама становништва. Иако су државни званичници у јавности истицали учинковитост ових мера у борби против сиромаштва и подизању животног стандарда, њихова сврсисходност остала је илузорна. Из угла борбе против сиромаштва, ефекти ових мера су релативно слаби из разлога што новчана помоћ није била фокусирана на материјално угрожена лица, већ је везана за одређену старосну доб и неселективно дељена свим становницима одабране старости, укључујући и оне којима таква помоћ објективно није потребна. Нужно је да Влада успостави поуздан и правичан систем социјалне заштите, у којем као основни критеријум за добијање новчане помоћи служи ниво социјалне угрожености грађана и у коме се та помоћ додељује кроз трајна, редовна плаћања у правичном износу. Уместо тога, Влада покушава да рупе у тренутном застарелом и запостављеном систему „закрпи” повременим једнократним исплатама у произвољном износу, користећи добрим делом и буџетску резерву. У наставку наводимо једнократне мере које су биле финансиране из текуће резерве.

- *За једнократну исплату пензионерима крајем 2023. године искоришћено је рекордних 28 млрд динара из текуће буџетске резерве.* Од свих једнократних давања за које је било потребно посегнути за средствима буџетске резерве, ова мера била је далеко најскупља. У питању је исплата од 20.000 динара сваком пензионеру у децембру 2023. године. Ову меру највиши државни званичници најавили су у септембру 2023. године, свега неколико дана након усвајања ребаланса који је дефинисао политике и план трошења Републике до краја те године и који није планирао ову меру нити предвидео средства за њено финансирање. Из тог разлога било је потребно обезбедити средства из буџетске резерве у износу од 27,9 млрд динара, што чини чак 40% укупних средстава која су прошла кроз резерву у 2023. години.⁸ Из угла буџета Републике, укупан процењени трошак ове мере био је 33 млрд, што значи да је чак 85% мере финансирано из резерве. Формално објашњење за исплату ових средстава било је обезбеђивање недостајућих средстава потребних за исплату пензија.
- *Једнократна исплата пензионерима финансирана је из резерве и у децембру 2020. године, у износу од 4,6 млрд динара.* У кризној 2020. години била су донета два ребаланса, у априлу (формално Уредба о ребалансу) и у новембру. Међутим, ниједан од ова два документа није најавио једнократну исплату пензионерима у износу од по 5.000 динара. Ова мера најављена је тек у децембру и истог месеца

⁸ Рачунајући у односу на јавну употребу резерве, пошто подаци о поверљивој употреби још увек нису доступни јер није доступан ни Завршни рачун за 2023. годину. Око 40% укупних средстава алоцираних кроз буџетску резерву у 2023. отишло је ПИО фонду за исплату пензија у само три трансакције током децембра, најпре у износу од 20 млрд динара на почетку месеца, убрзо потом 3,6 млрд динара и 4,3 млрд динара последњег радног дана у години, до укупне суме од 27,9 млрд динара. Да би се обезбедила средства за ову меру било је повићи средства са 9 различитих корисника (Министарства финансија, спољних послова, грађевинарства, правде, здравља, пољопривреде, заштите животне средине и просвете), у различитим износима и са различитих расходних категорија.

је спроведена, тј. плаћање је извршено. Укупан трошак буџета Републике био је 8,5 млрд динара, а из буџетске резерве финансирано је више од половине тог износа (4,6 млрд динара).

- *На једнократну помоћ средњошколцима у новембру 2023. отишло је 2,4 млрд динара из буџетске резерве.* Најављена у новембру 2023. године, ово је још једна мера која је стигла након усвајања ребаланса за 2023. годину. Свим средњошколцима исплаћено је по 10.000 динара преко Министарства за бригу о породици и демографију, до укупног износа од 2,4 млрд динара. Процењени укупни трошак ове мере био је 2,4 млрд динара, што значи да је у потпуности финансирана из резерве.
- *У јуну 2022. године из резерве је исплаћено 700 млн динара младима старости 16-29 година.* У питању је била мера једнократне помоћи од 100 евра свим лицима старости 16-29 година, са званичним објашњењем да је циљ мере ублажавање последица ковида-19. Укупно је ова мера коштала буџет Републике 12 млрд динара, а само њен мањи део од 700 млн динара финансиран је употребом средстава из буџетске резерве.

Мере популационе политике финансиране су из буџетске резерве у 2022. години у укупном износу од 2,8 млрд динара. У октобру 2022. из резерве је дато 1,1 млрд динара Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, уз образложење да се то врши ради обезбеђивања недостајућих средстава потребних за исплату дечијег и родитељског додатка и накнада зараде, односно накнада плате за време породилског одсуства. Потом је истом Министарству у децембру 2022. из резерве расподељено 1,7 млрд динара, ради, како је наведено, обезбеђивања недостајућих средстава потребних за исплату права корисницима из области социјалне заштите породице и деце. Из образложења ових давања објављеним у Службеним гласницима и у Завршном рачуну за 2022. годину није директно јасно да су у питању мере нових политика. Међутим, индиректно закључујемо да се ради о средствима која су пред крај године зафалила за финансирање увећаног родитељског додатка и увећаних једнократних давања за друго и треће дете. Повећање ових давања изненада је најављено крајем 2021. године, само дан након усвајања буџета за 2022. који их није предвидео, што директно унижава релевантност овог документа, а и Народне скупштине која га је формално усвојила. С обзиром на то да у усвојеном буџету нису била предвиђена средства за поменуте мере, Влада је морала путем текуће буџетске резерве да прерасподели додатне скоро 3 млрд динара за финансирање родитељског додатка и давања за друго и треће дете.

Популациона политика захтева стратешки приступ, због чега не би смела да се води преко буџетске резерве. Уколико посматрамо кретање броја становника у последњим деценијама, неспорно је да се Србија суочава са озбиљним демографским изазовима (пад наталитета), на које Влада мора да пружи адекватан одговор. Сходно томе, политике које би адресирале те изазове морају да буду део шире стратегије у оквиру које би се анализирали основни демографски проблеми и њихови узроци, а затим и направиле процене ефеката за различите моделе пронаталитетних политика. Међутим, пронаталитетне мере које су се усвајале у Србији у претходних неколико година нису спровођене плански, већ спонтано, попут мера најављених дан након усвајања буџета. Као илустрацију проблема који могу да се јаве када се популациона политика води на овакав начин указујемо на истраживања која показују да су новчане мере подстицања рађања довеле до раста фертилитета малолетних Ромкиња у мери која доводи њихово

здравље у опасност.⁹ Дакле поред свих фискалних проблема повезаних са финансирањем новоуведених мера, спонтане политике отварају бројне ризике и имају последице које далеко превазилазе оквире државног буџета, и на које стручњаци из тих области већ указују.

Текућа буџетска резерва представља важну полугу у нестратешком вођењу пољопривредне политике. Пољопривреда је изузетно важан сектор домаће привреде, због чега је неопходно да се политика подстицаја у тој области води стратешки. Такав приступ пољопривредној политици подразумева постојање дугорочних планова на основу којих би се према објективним економским критеријумима одлучивало ка којим подстицајима ће се усмеравати средства – у зависности од њиховог типа (на пример по хектару, грлу или литру и др.), намене (инвестиције, набавку сертификованог семена и сл.) и уже подобласти (земљорадња, сточарство). Сврха такве стратегије била би да се та средства усмере тамо где ће бити најпродуктивније искоришћена, што у Србији у претходних неколико година није био случај. Уместо тога, пољопривредна политика водила се *ad hoc*, односно неплански, понекад као резултат притиска секторских удружења. Сходно томе, у претходних неколико година био је чест случај да се усред године, мимо иницијалног буџетског (или другог) плана, драстично повећавају издвајања за одређене типове пољопривредних подстицаја. Обимнија повећања углавном у буџет накнадно укључивана кроз ребалансе, али постоје случајеви када су се *ad hoc* политике у пољопривреди спроводиле путем текуће буџетске резерве – преко које је у периоду 2018-2023 на пољопривредне подстицаје преусмерено око 5,5 млрд динара. Један илустративан пример ове праксе догодио се при крају 2022, када је Влада на самом завршетку пољопривредне сезоне (17. новембар) драстично увећала регрес за гориво (са 2.000 на 3.000 динара по хектару, тј. за 50%), због чега је у децембру било неопходно да се за ове намене преко текуће буџетске резерве пребаце средства у износу од преко 1 млрд динара.¹⁰

Прва фаза изградње станова за припаднике снага безбедности финансирана је из буџетске резерве – у вредности од 2,2 млрд динара. Још једна политика Владе која је (у прво време) финансирана из буџетске резерве била је изградња станова за припаднике служби безбедности (војска, полиција, БИА, Управа за извршење кривичних санкција). Изградња ових станова почела је по убрзаној процедури након што је у мају 2018. године (по хитној процедури) усвојен *lex specialis*, тј. Закон о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности. Пошто ова политика Владе није била планирана иницијалним буџетом за 2018, током те године финансирана је из буџетске резерве у вредности од 2,2 млрд динара (од 2019. прешла је на редовно буџетско финансирање). Не улазећи у оправданост ове мере, за шта су свакако неопходне додатне анализе,¹¹ сам пројекат обележили су бројни проблеми који би вероватно могли да буду избегнути или знатно умањени да је ова државна мера имала бољу припрему и прошла кроз стандардни буџетски процес. Тако су радове у појединим

⁹ *Старосни модел фертилитета Ромкиња у Србији*, истраживање Петра Васића, Географски факултет Универзитета у Београду, презентовано на Научној конференцији САНУ *Роми Србије према попису 2022. године – стање и перспектива*, јун 2024. године.

¹⁰ Може се рећи да су кроз буџетску резерву средства понекад додељивана пољопривредницима услед техничких пропуста у планирању (када није добро буџетиран потребан износ подстицаја), а не као резултат новоуведених мера – кад употреба резерве може бити оправдана. Међутим, догађало се да се износ подстицаја не процени добро баш зато што је дошло до увођења нових мера, тј. износ подстицаја је повећан променом Уредбе током године и након тога се недостајућа средства траже узимањем из буџетске резерве.

¹¹ Једно од разумљивих питања у вези с овом мером могло би да буде зашто могућност за куповину станова по повлашћеним условима нису добили и неки други запослени у државном сектору, с нижим платама од оних из безбедносног сектора (нпр. просвета).

градовима обележила кашњења (Ниш, Крагујевац), а медији су извештавали о бројним злоупотребима (нпр. комерцијално издавање станова купљених по повлашћеним условима, проблеми с ранг листама и друго). Можда најбоља илустрација лоше припреме ове мере је то што је Закон по ком се она спроводи имао чак четири измене од свог усвајања у 2018. до краја 2023, а тренутно се у скупштинској процедури налази нова, пета измена Закона (којом се између осталог забрањује издавање стана у закуп у року од десет година).

3. ПРОПУСТИ У БУЏЕТСКОМ ПЛАНИРАЊУ И УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ РЕЗЕРВЕ

Знатан део средстава која иду кроз текућу резерву користи се за намене које се систематски лоше планирају у буџету. У формалном смислу, главна намена текуће буџетске резерве јесте њено коришћење у ситуацијама кад се током године јави потреба за плаћањима која нису била планирана буџетом. Начелно то би требало да се односи на трошкове које из објективних разлога није било могуће прецизно планирати, или чак уопште предвидети. Наше анализе показују да пракса у Србији често одступа од овог принципа – тј. буџетска резерва се користи за редовно финансирање неких расхода који се понављају из године у годину, што указује на то да постоје системске слабости у њиховом буџетирању. Овај проблем нарочито је изражен у области финансирања локалних самоуправа, верских организација и спортских савеза, којима је у периоду 2018-2023. из текуће резерве додељено укупно око 43 млрд динара (Табела 2).¹² Разлози због којих се локалним самоуправама додељују средства из резерве су разноврсни, али смо се у нашој анализи првенствено фокусирали на трансфере који представљају подршку за ликвидност њихових буџета. Поједине локалне самоуправе су на овај начин добијала и средства за реализацију неких инфраструктурних пројеката, али смо те трансакције углавном искључивали како бисмо сагледали у којој мери се средства резерве користе за намене чије је финансирање искључиво у надлежности локалног нивоа власти (не и Републике).¹³ Као редован корисник текуће резерве појављују се и верске организације, што у просеку доводи до дуплирања ових државних издатака у односу на годишњи буџет који је усвојила Скупштина. Једна од ставки која се упорно понавља јесу дотације за изградњу Храма Св. Саве, за коју нема реалних препрека да буде адекватно планирана у иницијалном буџету. На крају, текућа буџетска резерва по правилу се користи и за финансирање редовног рада спортских савеза и организацију спортских догађаја. Оваква плаћања би по дефиницији требало да буду укључена у редован буџет, уместо да се покривају ад хок трансферима из резерве по критеријумима који нису познати.

Локалним самоуправама је у периоду 2018-2023. преко текуће резерве пребачено више од 200 млн евра – најчешће без јасног образложења разлога. Трансфери јединицама локалне самоуправе (ЈЛС), тј. градовима и општинама, са републичког нивоа власти посредством текуће буџетске резерве били су редовна појава у претходном периоду – нарочито пред сам крај године. Додуше, наше анализе на основу решења објављених у Службеним гласницима и завршним рачунима показују да је у периоду 2018-2023. употреба текуће резерве за ову намену знатно варијирала по годинама – било да је реч о броју решења, било о износу пребачених средстава. Као што се може видети у Табели 2, ЈЛС је у 2018. години пребачено 3,6 млрд динара, у 2020. нешто испод 1,5 млрд динара, да би у 2023. укупан износ нарастао на чак 7,4 млрд динара. Збирно посматрано, локалним самоуправама је од 2018. до 2023. године из буџетске резерве додељено око 26,5 млрд динара (око 230 млн евра). Посебно је проблематично то што је највећи део ових средстава (око 20 млрд динара) пребациван без адекватног образложења

¹² Поред ове три области које се редовно финансирају средствима текуће резерве, постоје и бројни други случајеви њене употребе који указују на системске слабости у планирању појединих буџетских расхода. Један од таквих примера је допунско финансирање одржавања путева из буџетске резерве у две узастопне године – 1,6 млрд динара у 2018. и 2,8 млрд динара у 2019. години (укупно дакле 4,4 млрд динара).

¹³ У анализи смо задржали две овакве трансакције којима су Граду Београду пребачена билансно веома значајна средства из текуће резерве, о чему ће бити више речи у наставку текста.

– најчешће су то опште формулације типа „услед смањеног обима прихода“¹⁴ или „извршавања обавеза које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности“, без икаквих назнака о томе за које расходе, програме или пројекте ће та средства бити употребљена. Тек мањи број решења о додели средстава ЈЛС из текуће резерве био је пропраћен нешто детаљнијим образложењима, из којих је могуће сазнати њихову крајњу намену – нпр. финансирање инвестиционих пројеката у области здравства, школства и локалне инфраструктуре (око 4 млрд динара) и организација културних манифестација (око 300 млн динара).

Табела 2. Давања из буџетске резерве на верске организације, спортске савезе и спортска такмичења и локалне самоуправе у периоду 2018-2023. године

Година	Верске организације		Спорт		Локалне самоуправе		Укупно	
	Износ (млрд рсд)	Број решења	Износ (млрд рсд)	Број решења	Износ (млрд рсд)	Број решења	Износ (млрд рсд)	Број решења
2018	0,4	6	0,6	14	3,6	30	4,5	50
2019	1,6	10	0,5	8	6,0	18	8,2	36
2020	1,5	6	1,2	11	1,4	10	4,1	27
2021	3,4	17	1,2	12	6,9	22	11,5	51
2022	0,7	7	1,2	11	1,2	7	3,2	25
2023	1,1	8	3,0	17	7,4	35	11,5	60
Укупно	8,7	54	7,8	73	26,5	122	43,0	249

Извор: Завршни рачуни буџета Републике и обрачун Фискалног савета

Од укупних трансфера локалу преко текуће резерве приближно трећина средстава била је намењена Београду, а далеко мање осталим највећим градовима (Ниш, Нови Сад, Крагујевац). Посматрано по појединачним градовима и општинама, убедљиво највећи добитник средстава преко текуће буџетске резерве у периоду 2018-2023. био је Град Београд – укупно преко 9 млрд динара, што представља трећину укупног износа који је локални ниво власти добио на овај начин (Табела 3). Највећи део ових трансфера реализован је због умањене ликвидности градског буџета, изузев неколико трансакција с јасно прецизираним наменама: Град је у 2021. добио из резерве скоро 1,9 млрд динара за изградњу приступних саобраћајница и комуналне инфраструктуре за фабрику вакцина, као и за решавање имовинско правних односа у вези са изградњом саобраћајница и зелених јавних површина у оквиру комплекса будуће аутобуске и железничке станице, а у 2023. години за београдски метро 400 млн динара. После Београда, добитници највећих апсолутних износа из текуће буџетске резерве су други велики градови, иако је реч о доста мањим средствима – Крагујевац (преко 900 млн динара), Нови Сад (700 млн) и Ниш (350 млн). На ова четири града је у периоду 2018-2023. отишло око 11 млрд динара или 40% укупних средстава која су преусмерена локалном нивоу власти из текуће буџетске резерве. Постоји још неколико градова и општина који се издвајају по релативно великим апсолутним износима трансфера из текуће резерве, реда величине по неколико стотина милиона динара, попут Зајечара, Зрењанина и Јагодине. Међутим, убедљива већина локалних самоуправа (око 80%) су у периоду 2018-2023. из буџетске резерве добијале релативно скромне износе, испод 100 млн динара.

Постоје значајне разлике између градова и општина у величини трансфера из буџетске резерве по становнику, што би требало детаљније истражити. На нивоу целе земље, просечан износ трансфера које су ЈЛС добиле из текуће резерве у периоду 2018-2023. износио је око 4.000 динара по становнику. Међу четири највећа града, по

¹⁴ Не само да је ово образложење исувише опште, анализе које смо спровели показују да суштински није било ни тачно (видети Поглавље 5).

величини трансфера изнад републичког просека нашли су се Београд (5.498 динара по становнику) и Крагујевац (5.372 динара по становнику), док су Нови Сад са 1.837 динара и Ниш са 1.388 динара по становнику били значајно испод просека. Међутим, у самом врху по износу добијених трансфера по становнику налази се неколико мањих градова и општина (Табела 3), који су вишеструко изнад просека на нивоу државе - Ириг (41.790), потом Чајетина (22.225), Црна Трава (20.060), Босилеград (18.064) и Ћуприја (20.520). С обзиром на то да је званично образложење за скоро све трансакције којима су средства из резерве пребацивана овим локалним самоуправама у претходних шест година било превазилажење проблема с ликвидношћу, потребно је детаљније истражити узроке слабости система за управљање финансијама у овим градовима и општинама.

Табела 3. ЈЛС које су из буџетске резерве добиле највеће апсолутне износе (лево) и по становнику (десно), 2018-2023

Ранг	Локална самоуправа	Укупно	Ранг	Локална самоуправа	Per capita
1.	Београд	9.254.777.000	1.	Ириг	41.790
2.	Крагујевац	916.000.000	2.	Чајетина	22.225
3.	Нови Сад	682.075.000	3.	Ћуприја	20.520
4.	Зајечар	662.712.000	4.	Црна Трава	20.060
5.	Зрењанин	580.200.000	5.	Босилеград*	18.064
6.	Јагодина	558.000.000	6.	Куршумлија	16.628
7.	Ћуприја	513.700.000	7.	Трговиште	14.727
8.	Нови Пазар	441.000.000	8.	Зајечар	14.089
9.	Суботица	421.000.000	9.	Рача	13.633
10.	Ириг	381.000.000	10.	Сурдулица	10.450
11.	Ниш	345.000.000	11.	Јагодина	8.743
12.	Чајетина	330.000.000	12.	Кнић	8.318
13.	Врање*	300.000.000	13.	Сремски Карловци	7.466
14.	Смедеревска Паланка	280.764.000	14.	Темерин	7.405
15.	Горњи Милановац	259.500.000	15.	Бела Паланка	7.047
Републички просек		156.751.793	Републички просек		3.814

Извор: Завршни рачуни и извештаји о коришћењу текуће резерве из Службеног гласника

Напомена: Приказани подаци за Врање и Босилеград у извесној мери потцењују износе средстава које су ове локалне самоуправе добиле из текуће буџетске резерве. Наиме, један део средстава додељен им је помоћу решења о употреби текуће резерве у којима је приказан само збирни износ за неколико локалних самоуправа и није било могуће алоцирати га по појединачним примаоцима.

Уместо систематског ослањања на текућу резерву, у средњем року би требало реформисати и трајно уредити локалне јавне финансије у Србији. Прилично велика буџетска средства која се сваке године преусмеравају за решавање проблема с ликвидношћу бројних градова и општина, као и значајне регионалне разлике по релативним износима, указују на то да систем локалних финансија у Србији није довољно уређен. По свему судећи, један од проблема у финансирању локалних самоуправа јесте запуштен систем ненаменских трансфера које оне сваке године законски добијају из републичког буџета. Наиме, Закон о финансирању локалне самоуправе дозвољава да годишњи ненаменски трансфери износе укупно 1,7% оствареног БДП према последњем објављеном податку РЗС-а, али се ова одредба одавно не примењује у пракси. Упркос томе што се номинални БДП значајно повећао у претходних десетак година, величина ненаменских трансфера које градови и општине добијају из буџета Републике практично је непромењена од 2012. тако да још увек износе 33 млрд динара (изузев у 2013. години, кад је трансферисано 35,3 млрд динара). Закључавање ненаменских трансфера на нивоу од пре једне деценије би могло да буде један од узрока буџетских проблема у појединим ЈЛС, које Влада онда дискреционо решава пребацивањем средстава из текуће резерве по потреби. Сматрамо да то није

добро решење, будући да је за дугорочни развој ЈЛС веома битно да имају довољне и предвидиве изворе прихода, а то свакако није случај са спорадичним преусмеравањима из текуће резерве без јасних критеријума. Адресирање овог проблема стога захтева системско уређење финансирања локалних самоуправа (укључујући преиспитивање оптималног износа ненаменских трансфера), пажљивији надзор над њиховим буџетима, као и прописивање јасних и економски разумних критеријума за доделу средстава из текуће буџетске резерве. Процењујемо да би адекватна реформа локалних финансија у средњем року осетно умањила потребу за коришћењем текуће резерве – годишње за нешто испод 5 млрд динара, што представља око 9% средстава која се током године прерасподељују помоћу овог механизма.

Финансирање спорта и спортских савеза се прекомерно ослања на текућу резерву, због чега је потребно унапредити буџетирање средстава у овој области. Текућа буџетска резерва се сваке године користи за покривање трошкова редовног рада различитих спортских савеза, као и за финансирање организације спортских такмичења чији су термини одржавања обично унапред познати и стога је те трошкове најчешће могуће боље планирати у самом буџету. Осим тога, за спорт се из резерве обезбеђују средства за награде спортистима и спортисткињама за освојене медаље на такмичењима. Пошто је обим средстава за ову намену објективно тешко унапред предвидети највероватније је и оправдано да се барем део тих давања финансира из текуће резерве, због чега смо их искључили из ове анализе. Главни начин за редовно финансирање спорта иде преко Министарства спорта, конкретно кроз програм за развој система спорта (не рачунајући трошкове администрације, надзора и уређења спорта, новчане награде за врхунске спорте резултате и национална признања за посебан допринос развоју спорта), за шта се на годишњем нивоу просечно издвајало 3-4 млрд динара. Додатни канал за финансирање ове области у периоду 2018-2023. била је текућа буџетска резерва, из које се издвајало у просеку преко 1 млрд динара годишње, што значи да је Влада на овај начин сваке године систематски увећавала редовна буџетска средства за 25-30%. Посматрано по корисницима, највише средстава из резерве добили су Фудбалски савез (1,8 млрд динара), Кошаркашки и Тениски савез (по око 850 млн динара) и Олимпијски комитет Србије (540 млн динара). Међутим, уочили смо и билансно значајне трансакције које су пратила генеричка образложења, попут *подршка за редован рад спортских савеза, за Министарство омладине и спорта* и слично, за које није било могуће прецизно утврдити крајњег корисника средстава буџетске резерве. Финансирање спорта не би требало у оволикој мери да зависи од текуће резерве, из које се додељују значајна средства по нејасним критеријумима. Уместо тога, неопходно је унапредити планирање ових трошкова приликом израде предлога буџета који се доставља Народној скупштини на усвајање, што је могуће постићи пажљивијим сагледавањем потреба на основу историјског извршења буџета за спорт, благовременим разматрањем издатака за очекиване спортске догађаје и сл.

Влада преко текуће буџетске резерве сваке године готово удвостручава дотације верским организацијама у односу на првобитну буџетску апропријацију. Финансирање цркава и верских организација редован је расход у сваком Закону о буџету, а одвија се на два начина: преко Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама на разделу Министарства правде (око 1 млрд динара годишње) и преко Канцеларије за Косово и Метохију кроз програмске активности Заштита културне баштине и подршка Српској православној цркви и културним активностима (око 300 млн динара годишње). Дакле, ниво издатака у буџетима за ову намену у просеку је износио испод 1,5 млрд динара годишње у претходном периоду. Међутим, наша анализа показује да се црквене организације систематски финансирају и преко текуће буџетске резерве, одакле им се додељује додатних 1-1,5 млрд динара практично сваке године. Другим речима, на тај

начин Влада је готово дуплирала државне издатке за ову намену у односу на износе који су били одобрени у првобитним буџетима. У периоду 2018-2023. верским организацијама је из текуће буџетске резерве додељено укупно 8,7 млрд динара, од чега се највећи део односи на Српску православну цркву (8,4 млрд динара). Практично неизоставни расход који се сваке године финансира из текуће резерве су дотације за изградњу Храма Светог Саве, за шта је до сад потрошено 6,5 млрд динара тј. близу 75% свих плаћања намењених верским организацијама у посматраном периоду. Овакве расходе који се понављају из године у годину неопходно је боље планирати у редовном буџетском процесу, јер по дефиницији не испуњавају све захтеве које би требало да испуни посезање за буџетском резервом (да су трошкови хитни, нужни и објективно непредвидиви).

4. АНАЛИЗА УНОСА И РАСПОДЕЛЕ ИЗ ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ ПО ЕКОНОМСКИМ КАТЕГОРИЈАМА РАСХОДА

Одређене врсте јавних расхода појављују се у буџетској резерви чешће од других – и на страни уноса и на страни расподеле. Као што је поменуто у претходном делу текста, буџетска резерва има свој улаз и свој излаз. С једне стране, у њу се уносе средства која буџетски корисници нису потрошили током године (унос у резерву), а с друге стране, кроз њу се финансирају расходи који нису били планирани иницијалним буџетом (расподела из резерве).¹⁵ У оба случаја нешто детаљнија анализа конкретних разлога за коришћење буџетске резерве отежана је мањком релевантних информација у појединачним решењима. Кад је унос у буџетску резерву у питању, по важећој процедури није потребно образложење зашто одређена средства нису потрошена у складу с буџетским планом (образлаже се само коришћење резерве), док проблем нетранспарентности поверљивих решења у сличној мери важи и за унос и за расподелу. И поред одређених непознаница, на основу економске класификације (познатих) унетих и распоређених средстава, могу се ипак донети неки генерални закључци о узроцима коришћења и уобичајеној структури буџетске резерве у Србији. Оно што свакако упада у очи је то да се највећи део уноса, као и расподеле, остварује из свега неколико категорија јавних расхода, и то се углавном понавља из године у годину.

Највећи извор уноса у буџетску резерву су јавне инвестиције – што би се могло повезати са одређеним слабостима у управљању овим расходима. Категорија расхода са које се у периоду 2018-2023. највише средстава убацило у резерву биле су јавне инвестиције. У том периоду, око 60 млрд динара (преко 500 млн евра) унето је у резерву са позиције капиталних расхода, што чини 29% укупних (познатих) средстава унетих у резерву. Притом, ови уноси били су стандардно велики у свакој посматраној години, што може да укаже да постоје одређени систематски проблеми повезани с планирањем и ефикасношћу извршавања јавних инвестиција. О томе је Фискални савет заправо већ писао више пута (посебне, тематске студије о јавним инвестицијама објавили смо 2015. и 2024. године). Чести проблеми који су идентификовани у овим студијама односе се, између осталог, на одлагање отпочињања планираних пројеката, повремене застоје током трајања радова и пробијање планираних рокова за њихов завршетак. Врло је вероватно да овакви и слични проблеми резултирају нижим извршењем појединих инвестиционих пројеката у односу на годишњи план и одражавају се на релативно велики унос средстава у текућу буџетску резерву с позиције капиталних расхода.

С друге стране, на капиталне расходе и одлази највећи део средстава из буџетске резерве. Друга страна недовољно доброг планирања и управљања јавним инвестицијама у Србији је то што су капитални расходи категорија буџета на којој се појављују и највећи ванредни расходи током године – који се онда једним делом финансирају преко буџетске резерве. Тако су јавне инвестиције у исто време и највећи појединачни извор и највећи трошак који се реализује преко буџетске резерве – због чега се реализовани капитални буџет државе често у својој коначној структури приметно разликује од иницијалног годишњег плана.¹⁶ У посматраном периоду (2018-2023. година) преко текуће буџетске резерве потрошено је око 500 млн евра на ванредне трошкове јавних инвестиција – слично износу који је унет у резерву са инвестиција. У

¹⁵ Поред уноса и расподеле, постоји и један минимални део текуће буџетске резерве за који се средства одређују одмах приликом усвајања буџета.

¹⁶ Поједностављено речено, један број инвестиционих пројеката извршава се мање од плана (одакле се онда пуни буџетска резерва), али се код неких других појављују ванредни трошкови (излаз из резерве).

500 млн евра колико је пребачено на инвестиције укључили смо расходе књижене као инвестиције, али и расходе формално књижене као субвенције ЈП Коридорима Србије, који се суштински користе за инвестиције.¹⁷ Тако је у периоду 2018-2020. године кроз субвенције Коридорима дато 6,3 млрд динара (за радове на аутопуту Е-75, Е-80 и Вожд Карађорђе);¹⁸ у 2022. исплаћено је 1,1 млрд динара за пројекат брза саобраћајница Е-75, петља Пожаревац-Голубац; 2022. је дато 1,4 млрд динара за изградњу београдске обилазнице на аутопуту Е-70/Е-75, деоница Мост преко реке Саве код Остружнице-Бубањ Поток; исте године потрошено је 2,6 млрд динара за пројекат мађарско-српске железнице и тако даље.

Велику употребу буџетске резерве за капиталне расходе објашњавамо пре свега непредвиђеним растом трошкова већ започетих пројеката, као и започињањем нових по убрзаној процедури. Потпуно јасни разлози за распрострањено коришћење буџетске резерве за финансирање капиталних расхода такође нису експлицитно објашњени. У теорији, могло би бити више могућих узрока непредвиђеног повећања трошкова инвестиционих пројеката који су у току. Један је нпр. да се радови извршавају брже од планиране динамике, па се појављује потреба за њиховим додатним финансирањем. Међутим, мало је вероватно да се то у Србији толико често дешавало у претходним годинама. Највероватнији разлог за додатне и непланиране трошкове започетих јавних инвестиција заправо је то што током њихове реализације долази до пробијања цене уговорених радова¹⁹ и појављивања нових непредвиђених трошкова²⁰ – и то је оно што се, по свему судећи, може видети и у повећаној потрошњи кроз буџетску резерву. Други важан разлог због ког се током године појављују ванредни трошкови за капиталне расходе је то што се по убрзаној процедури започињу потпуно нови, иницијално непланирани пројекти. Велики број државних инвестиционих пројеката изопштен је из опште законске регулативе која се односи на припрему радова и избор извођача, што омогућава њихово релативно брзо покретање, које буџет вероватно не може да испрати у довољној мери. У групу иницијално непланираних капиталних расхода који се реализују преко буџетске резерве спада и ванредна набавка наоружања и војне опреме (што такође спада у капиталне расходе).

Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања систематски су се користиле као извор убацивања средстава у буџетску резерву. Уопштено посматрано, унос средстава у буџетску резерву врши се само са расходних категорија, а не са приходних, што значи да онда када се наплата прихода реализује боље од очекивања, Влада не може директно да искористи ова нова средства за унос у буџетску резерву. Међутим, постоји канал којим Влада индиректно може да искористи веће реализоване приходе за финансирање буџетске резерве – а то су дотације организацијама обавезног социјалног осигурања (ООСО). Наиме, фондови обавезног социјалног осигурања финансирају се из прихода од доприноса и дотација из републичког буџета, а пројекције ових расхода врше се на основу очекиваних кретања на тржишту рада (просечне зараде и укупног броја запослених). Када су услови на тржишту рада

¹⁷ Укључили смо и неке друге расходе књижене на различитим контима, али који су суштински коришћени за инфраструктурне пројекте, попут трансфера локалној власти од стране Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре од 1,4 млрд динара у 2022. години итд.

¹⁸ Коридори Србије добили су субвенције из буџетске резерве са следећим образложењима: 1,2 млрд динара у 2020. за израду пројектно-техничке документације за изградњу пута првог реда Вожд Карађорђе и за завршетак радова на аутопуту Е-75 и Е-80; 3,2 млрд у 2019. за санирање Грделичке клисуре и радове на Коридору 10; 1,96 млрд динара 2018. године (у образложењу наведено само за Коридоре).

¹⁹ За више детаља видети студију Фискалног савета „Политика јавних инвестиција у Србији: Анализа стања и препоруке за могућа унапређења“ јун 2024. године.

²⁰ На пример, за санацију клизишта на Коридору 10 у Грделичкој клисури.

повољнији од очекивања, наплата доприноса премаши очекивани износ и тако се смањи потребан износ дотација из буџета Републике. То значи да се на буџетираним средствима за дотације ООСО отвара одређена сума која неће бити искоришћена и која постаје кандидат за убацивање у буџетску резерву. То се систематски догађало у Србији у анализираном периоду (2018-2023). Редовно су бележена боља кретања на тржишту рада у односу на оне са којима се правио буџет – остварен годишњи номинални раст масе зарада (производ броја запослених и просечне зараде) у просеку је износио око 13%, док су планови при изради буџета предвиђали раст од око 10%, па је последично и наплата доприноса била је већа у односу на буџетирану у просеку за 3-5%.²¹ То је довело до тога да се у посматраном периоду у просеку нешто преко 7 млрд динара годишње пренесе са дотација ООСО у буџетску резерву, укупно око 43 млрд динара.

На дотације ООСО такође су и пребачена знатна средства из буџетске резерве, али највећим делом због једнократних давања пензионерима и здравствене кризе. Фондовима ООСО је из текуће буџетске резерве пребачено око 51 млрд динара у периоду 2018-2023. Прерасподела прилично великог износа из резерве на дотације ООСО готово у целости се може објаснити једнократним давањима пензионерима у 2023. години и ковид кризом. Наиме, више од половине од укупног износа који је расподељен на дотације ООСО из буџетске резерве односи се на средства за једнократну исплату пензионерима од по 20.000 динара у децембру 2023. године, за шта је из резерве исплаћено 28 млрд динара. Поред тога, у децембру 2020. за једнократну исплату пензионерима од по 5.000 динара пребачена је дотација ПИО фонду из буџетске резерве у износу од 4,6 млрд динара (за ове две мере видети Поглавље 2). Осим једнократних давања, током ковид кризе 2020. исплаћиване су велике дотације РФЗО-у из резерве (10 млрд динара) за ублажавање последица здравствене кризе и редован рад, као и за исплату плата здравственим радницима у износу од 1,2 млрд динара, за трошкове тестирања на присуство вируса – што у основи и јесу непредвиђени трошкови за које буџетска резерва треба да се користи. Поред наведених, једина већа сума пребачена на дотације ООСО у посматраном периоду била је 2022. године, када је пребачено 5 млрд динара РФЗО-у, али без икаквог даљег образложења.

Знатан износ средстава унет је у резерву са субвенција (преко 44 млрд динара), али се то углавном може приписати ванредним околностима. Формално гледано, субвенције су после инвестиција биле друга највећа категорија расхода са којих се пунила буџетска резерва у периоду 2018-2023. Међутим, иако је износ унет у резерву са субвенција био велики, ти уноси су се најчешће дешавали услед одређених ванредних околности, а у мањој мери су субвенције систематски служиле за пуњење резерве. Наиме, две године када је унос у резерву са субвенција био веома висок биле су 2020. и 2021. (око 11 млрд динара и око 10 млрд динара респективно), када је на овим позицијама била планирана исплата помоћи привреди због здравствене кризе, у износу који се испоставио већи од потребног. Тако је у 2020. око 7 млрд динара унето у резерву са субвенција приватним предузећима, буџетираних у циљу помоћи погођеној привреди, а 3,4 млрд динара унето је са субвенција планираних за ваздушни саобраћај, што је такође била помоћ планирана за делатност погођену здравственом кризом.²² У 2021. је преко 8 млрд

²¹ Уз погоднија кретања на тржишту рада вишој наплати од буџетиране доприносили су и нешто конзервативније планирање, као и виша реализација у претходној години (тзв. ефекат базе) од процена при изради буџета. Напомињемо такође и да је једина година када доприноси нису премашили иницијални план била 2020, али услед здравствене кризе и предузетих мера за њено сузбијање.

²² Иницијални Закон о буџету за 2020, направљен пре избијања здравствене кризе, предвиђао је субвенције од скоро 96 млрд динара, од чега субвенције за привреду 13,5 млрд динара. Први ребаланс буџета за 2020. годину (формално Уредба о ребалансу из априла 2020. године) подигао је укупне планиране субвенције на 203 млрд динара, а субвенције привреди на 109,8 млрд динара. Други, новембарски ребаланс 2020. још

динара преузето је у резерву са позиције субвенција приватним предузећима предвиђеним за ублажавање последица здравствене кризе.²³ Осим у ове две године, велики унос у резерву са субвенција догодио се 2023. године. Наиме, тада су биле планиране субвенције за набавку нове механизације у ЕПС-у (око 10 млрд динара), које нису извршене, па је са ове позиције пребачено преко 4 млрд динара у буџетску резерву. Такође, биле су планиране и субвенције за покриће ненаплативих кредита датих преко гарантне шеме за подршку економији током ковид-19 кризе – али се ни оне нису реализовале у буџетираном износу, па је са њих унето преко 4 млрд динара у буџетску резерву. У погледу систематског пуњења резерве са субвенција, приметили смо да су субвенције пољопривреди биле релативно учестала позиција с које су се уносила средства у резерву, али обично у износу мањем од 1,5 млрд динара годишње (са изузетком 2023. када је скоро 5 млрд динара пренето у резерву са субвенција пољопривреди).

Резерва је пуњена и са свих осталих категорија расхода, али у мањим износима. Три већ поменуте категорије расхода (инвестиције, дотације ООСО, субвенције) биле су највеће категорије за пуњење резерве и оне објашњавају око 70% укупног уноса у резерву у периоду који смо анализирали (без поверљивих решења за која не постоје информације о расходима са којих су средства узета). Све остале расходне ставке користиле су се за пуњење резерве у мањим износима или ређе. Иза инвестиција, дотација ООСО и субвенција долази набавка финансијске имовине (нето буџетске позајмице), али практично све што је у посматраном периоду узето с ове позиције (око 16 млрд динара) догодило се у 2023. години због ванредних околности. Наиме, на овој расходној ставци била су буџетирана средства за санирање губитака Србијагаса, али су они били мањи од очекиваних првенствено због повољнијих услова на међународном тржишту енергената, па средства планирана за ову намену нису била потрошена већ су највероватније делимично унета у резерву. Следећа већа расходна ставка, са које је убачено преко 15 млрд динара у резерву, биле су казне и пенали, који се редовно буџетирају у већем износу јер тачан износ плаћања по основу казни и пенала и није познат унапред. Са камата је у посматраном периоду пребачено скоро 13 млрд динара у резерву (просечно 2 млрд годишње) пошто се и оне систематски буџетирају у већем износу како би се оставило довољно средстава за плаћање трошкова по основу варијабилних каматних стопа.²⁴ Позиција са које се најмање средстава искористило за унос у резерву биле су плате (укупно око 400 млн динара), што је донекле очекивано будући да је то категорија расхода која може да се пројектује са доста високом прецизношћу.

више је подигао планиран износ укупних субвенција, на 278 млрд динара, а субвенције привреди на 145,5 млрд динара – тако да су износи превиђени за ове намене били довољни да се са њих отвори простор за унос у резерву.

²³ И у 2021. су, слично као у 2020, ребаланси подизали износ планираних субвенција, са 120 млрд динара у буџету (21 млрд динара привреди), до 212 млрд динара у другом ребалансу 2021. године (73 млрд за субвенције привреди).

²⁴ Фискални савет је у својим оценама буџета Републике указивао на то да се камате редовно буџетирају у просеку за 5-10 млрд динара преко очекиваних трошкова за камате.

5. (НЕ)ТРАНСПАРЕНТНОСТ УПОТРЕБЕ ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ

Важан проблем повезан с употребом буџетске резерве је недовољна транспарентност. Постоје два главна разлога због којих је употреба буџетске резерве недовољно транспарентна. *Први* је то што се она увелико користи за финансирање поверљивих државних расхода,²⁵ код којих порески обвезници немају основне информације за које намене су ова средства агажована. Од 2018. закључно са 2022. побројали смо чак преко 700 млн евра која су распоређена на овакав начин, а тачан износ заправо је и нешто већи од тога.²⁶ Наравно, јасно је да држава неке своје расходе, нарочито повезане с безбедношћу, мора да држи у тајности (у складу с предвиђеном законском процедуром). Међутим, упитно је зашто се то у толикој мери реализује преко буџетске резерве, која је врло специфичан вид јавне потрошње. Наиме, она се у основи формира тако што буџетски корисници током године не успеју да потроше сва средства који су иницијално добили буџетом. Може се, зато, поставити очигледно питање – да ли је могуће да безбедносне потребе Србије зависе од тога да ли ће се у буџету током године ослободити довољан простор за њих (што буџетска резерва у суштини представља)? Вероватније је зато да се коришћење института поверљивости у овом случају заправо прешироко користи. На то упућује и дугачка листа корисника ових средстава на којој се налазе и бројна министарства и друге државне институције ван безбедносног сектора (нпр. Министарство омладине и спорта). *Други* важан разлог за нетранспарентност буџетске резерве је то што се за њену употребу у великом броју случајева образложења пишу генерички, без уласка у конкретну намену ових средстава. Притом, чак и ова генеричка објашњења у неким случајевима веома су упитна, тј. не одговарају објективним чињеницама.

Величина буџетске резерве која се користи за поверљиве намене не може се пратити у реалном времену, а некада изостају и накнадне информације о томе. Влада није у обавези да информације о поверљивим решењима о коришћењу буџетске резерве објављује у Службеном гласнику. Стога се износ средстава који су кроз буџетску резерву искоришћене за поверљиве намене не може пратити у реалном времену. Он се може пронаћи тек у Завршном рачуну буџета, који се објављује скоро 8-9 месеци након завршетка предметне године. То конкретно значи да ће први подаци о коришћењу буџетске резерве за поверљиве намене у 2023. највероватније бити познати у јесен 2024, кад Влада објави Завршни рачун буџета. Кад је садржај ових података у питању, он се односи само на информације о томе који износи су у питању и на ког буџетског корисника се односе, без било каквих назнака о намени овако потрошених средстава (не дефинише се јасно ни да ли је у питању унос или расподела из резерве, што у неким случајевима може довести до проблема у анализама).²⁷ У Завршним рачунима обично се објављује листа и износ свих поверљивих решења која су током предметне године прошла кроз буџетску резерву, али и овде је направљен изузетак у 2019. години. У Завршном рачуну за 2019. објављено је само колико је средстава из буџетске резерве употребљено по поверљивим решењима након ребаланса буџета (који је усвојен у

²⁵ У ову категорију спадају поверљива, строго поверљива и решења под ознаком државне тајне. У овој анализи, ради поједностављења, све ћемо их скраћено називати поверљивим.

²⁶ За 2019. познат је само део поверљивих решења, а комплетни и свеобухватни подаци о њиховом укупном износу никад нису објављени. Уз то, подаци о поверљивој употреби буџетске резерве у 2023. биће познати тек кад се објави Завршни рачун за 2023. годину, што ће се десити у другој половини 2024. године, тако да ни они нису могли да уђу у ову анализу.

²⁷ Извесно је да је по правилу у питању расподела средстава из резерве, мада је у 2022, по свему судећи, било неколико атипичних решења којима су поверљива средства заправо уношена у резерву.

октобру 2019. године). Поверљива употреба буџетске резерве у првих девет месеци 2019, пре ребаланса, остала је непознаница до данас.

На поверљива решења отпада скоро 40% укупно коришћене буџетске резерве, што представља веома велики удео. У Табели 4 дат је преглед највећих и најчешћих корисника буџетске резерве преко поверљивих решења. Као што је већ поменуто, од 2018. до 2022. може се побројати око 85 млрд динара (720 млн евра) који су из буџетске резерве расподељени преко поверљивих решења. Кад се узме у обзир да је у одговарајућем периоду преко буџетске резерве укупно употребљено 225 млрд динара²⁸ – то значи да је приближно 38% јавних расхода који су извршени преко буџетске резерве имало ознаку тајности, тј. не зна се за које намене је отишло. Овај податак је неочекиван. Наиме, поверљива решења требало би првенствено да се односе на специфична, безбедносно осетљива питања. Тако осетљиви трошкови не би смели у толикој мери да се ослањају на неизвесне и непредвидиве изворе финансирања попут текуће буџетске резерве.

Табела 4. Србија: преглед поверљиве употребе буџетске резерве по највећим и најчешћим корисницима, 2018-2022. године

Корисник	Број решења	Износ (млрд дин)
Безбедносни сектор	49	30,0
Министарство одбране	6	24,0
МУП	5	2,7
БИА	38	3,3
Остали буџетски корисници	109	55,1
Генерални секретаријат Владе	53	5,7
Министарство финансија	5	23,9
Остали	51	25,6
Укупно поверљиви	158	85,1

Извор: анализа Фискалног савета на основу података из Завршних рачуна

У структури поверљивих решења безбедносни сектор чини свега 35%. Додатна анализа поверљивих решења о коришћењу буџетске резерве показује још један неочекиван резултат. Од укупно ангажованих 85,1 млрд евра преко поверљивих решења (у периоду 2018-2022. године) само 30 млрд, односно 35%, односило се непосредно на безбедносни сектор (Министарство одбране, МУП и БИА). Осталих 65% поверљивих расхода из буџетске резерве, тј. 55,1 млрд динара отишло је другим корисницима: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Авио-служба Владе, Управа за заједничке послове, Генерални секретаријат Владе и други (укључујући чак и Министарство омладине и спорта). Само Министарству финансија преко поверљивих решења стављено је на располагање око 200 млн евра, што је готово идентично износу који је на овај начин опредељен за Министарство одбране (Табела 4).

Највећи број појединачних поверљивих решења о коришћењу буџетске резерве односио се на Генерални секретаријат Владе. Поред анализе износа средстава опредељених преко буџетске резерве по поверљивим процедурама, индикативна је и анализа броја оваквих решења (независно од њиховог износа). Од укупно 158 побројаних поверљивих решења њих чак 53 односи се на само једну државну институцију –

²⁸ Из овог износа искључили смо износ употребе буџетске резерве који се односи на период пре ребаланса 2019. године јер нема података о поверљивим решењима у том периоду, па би њихово укључивање вештачки смањило удео поверљивих средстава распоређених из резерве у односу на укупну употребу резерве.

Генерални секретаријат Владе. Дакле, корисник сваког трећег поверљивог решење о употреби буџетске резерве био је Генерални секретаријат Владе (Табела 4). Појединачна вредност ових решења у просеку је била око милион евра.

Код бројних решења која нису класификована као поверљива није јасно образложено за које намене се користе. Поред потпуно нетранспарентних решења о употреби буџетске резерве по поверљивој процедури, проблем нетранспарентности постоји и код „јавних“ решења. Иако је свако коришћење буџетске резерве (које није поверљиво) потребно образложити, тј. дефинисати намену коришћења тих средстава – ова образложења у великом броју случајева немају довољну информативну вредност. Није редак случај да се у објашњењу коришћења буџетске резерве појави само једна генеричка реченица: *„средства потребна за финансирање редовног рада...“* или *„средства за подршку (одређеној институцији)“*. Уз овакве формулације које се понављају за различите буџетске кориснике, штура објашњења могу да се нађу и код специфичних расхода који знају да буду веома велики. Тако је, на пример, у децембру 2023. преко буџетске резерве потрошено је 2,2 млрд динара ради обезбеђивања недостајућих средстава потребних за кредитну подршку – и ту се образложење завршава. Дакле, нема објашњења ко су корисници (или корисник) кредита, за које намене служи тај кредит итд. Сличних „образложења“ има много и из њих пореским обвезницима никако не може бити јасно зашто се појавила потреба за финансирањем ванредних трошкова, мимо оног што је иницијално већ било предвиђено буџетом.

Нарочито лоше се образлажу средства која се из буџетске резерве усмеравају на локалне самоуправе. Ванредно финансирање јединица локалне самоуправе из буџетске резерве веома је распрострањено у Србији. По Закону о буџетском систему средства текуће резерве буџета могу се усмеравати на локалну самоуправу услед: *„...смањеног обима прихода буџета локалне власти и других разлога које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета локалне власти, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности локалне власти“*. Последњи део ове формулација у великом броју случајева дословно се понавља у образложењу решења којим се буџетска резерва распоређује појединим локалним самоуправама – без било каквог додатног објашњења који су конкретни разлози њеног коришћења.²⁹ Тешко је поверовати да Влада заиста одобрава средстава из буџетске резерве јединицама локалне самоуправе само по основу неименованих обавеза које нису могле да се предвиде – а да није упозната с њиховом правом наменом. С том конкретном наменом онда би требало да буду упознати и порески обвезници (чији новац се на овај начин троши). Још интересантнија су била образложења пре 2019. године. Наиме, до измена Закона о буџетском систему из децембра 2018. једини дозвољени разлог за одобравање средстава из буџетске резерве локалној власти био је: *„...услед смањеног обима прихода локалне власти“*. Зато је пре 2019. велика већина решења за распоређивање буџетске резерве јединицама локалне самоуправе у свом образложењу имала само ту једну реченицу: *„услед смањеног обима прихода буџета (града/општине)“*. Овакво образложење не само што нема никакву информативну вредност, већ је и по самом садржају упитно. Нпр. у 2018. јединице локалне самоуправе оствариле су око 7% веће приходе него у 2017. години (реални раст од 4,7%), при чему су остварени јавни приходи на локалу били приметно већи и од оних који су били планирани Фискалном стратегијом за ту годину. Међутим, и поред тога у 2018. донето је 18 решења о усмеравању средстава из буџетске

²⁹ У последњих пет година пребројали смо преко 50 решења о употреби буџетске резерве за финансирање локалних самоуправа с идентичним образложењем: *„На име трансфера (граду, општини) за извршавање обавеза из разлога које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности.“*

резерве јединицама локалне самоуправе с образложењем да је дошло до смањеног обима њихових прихода.³⁰

Извештавање о употреби буџетске резерве у Службеном гласнику има бројне слабости. Праћење коришћења буџетске резерве у реалном времену преко Службеног гласника има своја велика ограничења. Већ је поменуто да такво извештавање није потпуно, јер се у Службеним гласницима не објављују поверљива решења. Поред тога, претраживање великог броја издања Службеног гласника ради прикупљања информација о употреби буџетске резерве повезано је с бројним практичним тешкоћама и проблемима. Аналитичка обрада података о буџетској резерви захтева претраживање великог броја прилично опширних издања Службеног гласника. Притом, формат у ком се ови подаци објављују не дозвољава лак преглед и увид пореским обвезницима о начину на који се њихова средства троше, а није прилагођен ни за аналитичку употребу јер је дат само у форми текста (видети Оквир 1). Због свега тога сматрамо да је потребно да Влада почне на сајту Министарства финансија редовно и стандардизовано да информисе пореске обвезнике о трошењу јавних средстава преко буџетске резерве. На овом сајту редовно се на месечном нивоу објављују табеле о извршењу буџета по свим нивоима власти, као и о стању јавног дуга. Ове, већ постојеће информације било би добро допунити ажурним, стандардизованим и садржајним извештавањем о употреби буџетске резерве.

Оквир 1. Пример појединачног Решења о употреби средстава текуће буџетске резерве (број 401-12885/2019)

1. Из средстава утврђених Законом о буџету Републике Србије за 2019. годину („Службени гласник РС”, бр. 95/18 и 72/19), у оквиру Раздела 16 – Министарство финансија, Програм 0901 – Обавезно пензијско и инвалидско осигурање, функција 090 – Социјална заштита неklasификована на другом месту, Програмска активност 0001 – Подршка за исплату недостајућих средстава за пензије, апропријација економска класификација 464 – Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања, средства у укупном износу од 3.145.000.000 динара преносе се у текућу буџетску резерву, утврђену у оквиру Раздела 16 – Министарство финансија, Програм 2402 – Интервенцијска средства, функција 160 – Опште јавне услуге неklasификоване на другом месту, Програмска активност 0001 – Текућа буџетска резерва, апропријација економска класификација 499 – Средства резерве, и распоређују се Министарству финансија, на име трансфера јединицама локалне самоуправе за извршавање обавеза буџета локалне власти услед смањеног обима прихода буџета локалне власти и других разлога које није било могуће предвидети у поступку припреме и доношења буџета, а који могу довести до угрожавања текуће ликвидности.

2. Средства текуће буџетске резерве из тачке 1. овог решења распоређују се у оквиру Раздела 16 – Министарство финансија, Програм 0608 – Систем локалне самоуправе, функција 180 – Трансакције општег карактера између различитих нивоа власти, Програмска активност 0001 – Подршка локалној самоуправи, апропријација економска класификација 463 – Трансфери осталим нивоима власти, и то:

- граду Београду, средства у износу од 300.000.000 динара;
- граду Крагујевцу, средства у износу од 300.000.000 динара;
- граду Јагодини, средства у износу од 110.000.000 динара;
- граду Зајечару, средства у износу од 100.000.000 динара;
- граду Новом Пазару, средства у износу од 80.000.000 динара;
- граду Панчеву, средства у износу од 80.000.000 динара;
- граду Чачку, средства у износу од 80.000.000 динара;
- граду Нишу, средства у износу од 70.000.000 динара;
- граду Краљеву, средства у износу од 50.000.000 динара;
- граду Лесковцу, средства у износу од 50.000.000 динара;
- граду Врању, средства у износу од 40.000.000 динара;
- граду Вршцу, средства у износу од 40.000.000 динара;
- граду Крушевцу, средства у износу од 40.000.000 динара;
- граду Новом Саду, средства у износу од 40.000.000 динара;
- граду Сомбору, средства у износу од 30.000.000 динара;
- граду Сремској Митровици, средства у износу од 30.000.000 динара;
- граду Прокупљу, средства у износу од 25.000.000 динара;
- граду Кикинди, средства у износу од 20.000.000 динара;
- граду Ужицу, средства у износу од 20.000.000 динара;

³⁰ Седам од ових решења односило се на град Београд који је такође у 2018. имао реални раст, а не пад својих прихода.

- граду Лозници, средства у износу од 10.000.000 динара;
- граду Пожаревцу, средства у износу од 10.000.000 динара;
- граду Суботици, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Кањижа, средства у износу од 70.000.000 динара;
- општини Нови Бечеј, средства у износу од 60.000.000 динара;
- општини Врбас, средства у износу од 50.000.000 динара;
- општини Велико Градиште, средства у износу од 40.000.000 динара;
- општини Трстеник, средства у износу од 37.000.000 динара;
- општини Бачка Паланка, средства у износу од 35.000.000 динара;
- општини Беочин, средства у износу од 35.000.000 динара;
- општини Петровац на Млави, средства у износу од 35.000.000 динара;
- општини Апатин, средства у износу од 30.000.000 динара;
- општини Коцељева, средства у износу од 30.000.000 динара;
- општини Сурдулица, средства у износу од 30.000.000 динара;
- општини Бела Црква, средства у износу од 25.000.000 динара;
- општини Инђија, средства у износу од 25.000.000 динара;
- општини Пожега, средства у износу од 25.000.000 динара;
- општини Алибунар, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Бач, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Блаце, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Варварин, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Врњачка Бања, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Дољевац, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Жабал, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Ковачица, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Ковин, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Крупањ, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Кула, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Лебане, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Лучани, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Мерошина, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Неготин, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Опово, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Озаци, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Пландиште, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Рача, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Сврљиг, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Смедеревска Паланка, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Темерин, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Тител, средства у износу од 20.000.000 динара;
- општини Алексинац, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Жагубица, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Житорађа, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Косјерић, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Кучево, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Љубовија, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Нова Црња, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Нови Кнежевац, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Прибој, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Србобран, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Чока, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Шид, средства у износу од 15.000.000 динара;
- општини Трговиште, средства у износу од 13.000.000 динара;
- општини Гацин Хан, средства у износу од 12.000.000 динара;
- општини Александровац, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Аранђеловац, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Ариље, средства у износу 10.000.000 динара;
- општини Бачки Петровац, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Богатић, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Бујановац, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Велика Плана, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Владимирци, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Димитровград, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Ириг, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Кладово, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Кнић, средства у износу од 10.000.000 динара;
- општини Лапово, средства у износу од 10.000.000 динара;

- општини Мајданпек, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Мали Иђош, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Медвеђа, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Мионица, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Параћин, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Рековац, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Свилајнац, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Сечањ, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Сјеница, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Сокобања, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Сремски Карловци, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Тутин, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Ћићевац, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Ћуприја, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Црна Трава, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Чајетина, средства у износу од 10.000.000 динара;
 - општини Бела Паланка, средства у износу од 9.000.000 динара;
 - општини Босилеград, средства у износу од 8.000.000 динара;
 - општини Бабушница, средства у износу од 7.000.000 динара;
 - општини Брус, средства у износу од 7.000.000 динара;
 - општини Баточина, средства у износу од 6.000.000 динара;
 - општини Бојник, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Бољевац, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Владичин Хан, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Власотинце, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Горњи Милановац, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Деспотовац, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Жабари, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Житиште, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Ивањица, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Љиг, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Мали Зворник, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Мало Црниће, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Нова Варош, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Осечина, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Пријепоље, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Ражањ, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Рашка, средства у износу од 5.000.000 динара;
 - општини Бајина Башта, средства у износу од 3.000.000 динара;
 - општини Голубац, средства у износу од 3.000.000 динара.
3. О реализацији овог решења стараће се Министарство финансија.
4. Ово решење објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

6. НЕДОСТАЦИ УСВАЈАЊА РЕБАЛАНСА БУЏЕТА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Закон о буџету може се током године мењати и допуњавати кроз ребаланс, што је процедура за коју су прописана јасна правила и разумни рокови. Ребаланс је устаљени назив за закон којим се током године мењају и/или допуњују одредбе иницијалног закона о буџету. Суштински (по правној снази), као и процедурално (по поступку усвајања), ребаланс је изједначен са буџетом. Суштински јер, након што се донесе, његове одредбе замењују одредбе првобитног закона о буџету и постају обавезујуће за буџетске кориснике. Процедурално, зато што се ребаланс доноси по поступку за доношење буџета (члан 47. Закона о буџетском систему, члан 176. Пословника Народне скупштине). Тај поступак је јасан у погледу органа који су надлежни али и рокова за њихово поступање. Крајњи рок у којем Скупштина мора да усвоји закон о буџету за наредну буџетску годину прописан је Законом о буџетском систему (члан 31), који Народној скупштини оставља нешто више од месец дана за разматрање буџета.³¹ Влада, наиме, најкасније до 15. новембра подноси Скупштини предлог закона о буџету, након чега Скупштина има обавезу да га до 20. децембра усвоји. Минимални рок који би требало да протекне од достављања предлога буџета Скупштини до почетка претреса на скупштинској седници такође је дефинисан и износи 15 дана (Пословник Народне скупштине, члан 172). То значи да је законодавац и у овом случају оставио довољно времена посланицима да темељно размотре предлог овог важног акта, воде аргументовану расправу на пленарној седници и да га коригују кроз амандмане уколико за тим постоји потреба. Важно је напоменути да се рок од 15 дана примењује и на ребаланс јер, као што је већ поменуто, измене и допуне буџета врше се према одредбама које уређују поступак његовог доношења.

Законским оквиром остављено је довољно времена да Фискални савет изради анализу предлога буџетских аката, али и да је достави посланицима пре скупштинске расправе. Да је намера законодавца била да се осигура квалитетна расправа у Парламенту не само у случају буџета већ и ребаланса, потврђује члан 92ж Закона о буџетском систему. Њиме је прописано да Фискални савет, поред осталог, подноси Народној скупштини анализу ребаланса у року од 15 дана од датума под којим је Влада предлог ребаланса поднела Народној скупштини. Тај рок циљано се поклапа са минималним временским интервалом који мора да прође од пријема предлога ребаланса у Скупштини до седнице на којој ће се расправљати о ребалансу, чиме се осигурава да та анализа буде доступна народним посланицима пре претреса на пленарној седници. На овај начин, посланици су у прилици да благовремено размотре налазе Фискалног савета, укрсте их са образложењем Владиног предлога и да добију одређена појашњења везана за економску политику коју Влада намерава да води.

У пракси се ребаланс најчешће усваја у знатно краћим роковима од прописаних, што негативно утиче на квалитет скупштинске дебате и информисаност пореских обвезника променама у економској политици које овај важни акт доноси. Закон о буџету се годинама уназад доноси уз поштовање буџетског календара, по процедурама и роковима који углавном остављају довољно времена посланицима да детаљно анализирају предлог овог акта и да аргументовано учествују у

³¹ Посматрано у међународним оквирима, Србија спада у земље које, уопштено гледано, парламенту остављају мање времена за разматрање буџета. Наиме, у Пољској, Словенији и Чешкој прописано је да влада парламенту подноси буџет 3 месеца пре почетка фискалне године на коју се тај буџет односи, у Аустрији 10 недеља раније, док је у Словачкој крајњи рок 15. октобар. У Хрватској и Северној Македонији, с друге стране, крајњи рок је 15. новембар, што одговара важећим прописима у Србији.

скупштинској расправи. Додатна позитивна ствар је то што је пре три године уведена пракса представљања предложеног буџета у форми јавног слушања (за 2022, 2023. и 2024. годину). Јавно слушање не може да замени стандардну јавну расправу о закону³², али даје одређену могућност другим заинтересованим странама (независним органима, цивилном сектору и др) да о буџету дискутују директно с предлагачем, тј. представницима извршне власти. С друге стране, код усвајања ребаланса усталила се другачија пракса. Овај акт се готово увек доноси по хитном поступку, у року који је осетно краћи од прописаних 15 дана³³ и уз минимално укључивање јавности. Тиме се битно ограничава могућност народних посланика да искористе своје право на интервенцију кроз амандмане, сужава простор за вођење квалитетне дискусије у пленуму и умањује степен контроле коју законодавна власт има над трошењем јавних средстава.

Постојање института хитности није само по себи проблем, већ то што се он не користи само у изузетним и ванредним околностима како прописи предвиђају. Прописи предвиђају да закон може да се донесе по хитном поступку, али у врло специфичним условима, тј. „ако се њиме уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а доношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље, безбедност земље и рад органа и организација“. Због тога је употреба овог механизма за доношење ребаланса у потпуности имала смисла у 2020. години када је избила пандемија. Међутим, ребаланси нису само тада усвајани по хитном поступку, већ сваке године у последњих шест (2018-2023) изузев у 2019. години,³⁴ за шта је тешко пронаћи рационално објашњење. Посебан куриозитет била је 2023. година када је читава процедура око ребаланса трајала рекордно кратко – свега четири дана, о чему више речи у наставку. Најчешће образложење које се у Скупштини могло чути за континуирану употребу хитног усвајања ребаланса је то што израда овог акта онемогућава нормалан рад државних органа, па је зато овај период нужно максимално скратити. Даље, истицало се да израда ребаланса подразумева заустављање (свих) плаћања у држави, зато што је Трезор „закључан“ све до момента када се Скупштина не изјасни о предлогу закона о ребалансу.

Постоји неколико аргумената којима се може показати да је екстремно скраћивање процедура за доношење ребаланса услед „закључавања“ буџета неутемељено. *Прво*, анализирајући постојање правног основа за улазак у хитни поступак услед „закључавања буџета“ и обуставе плаћања, нисмо идентификовали ниједан пропис који експлицитно предвиђа онемогућавање плаћања и преузимање обавеза од стране буџетских корисника за време поступка припреме и усвајања ребаланса.³⁵ То другим речима значи да би разлози блокаде плаћања могли да буду техничке/софтверске природе, а таква уска грла би се у условима интензивне дигитализације државне управе која се у Србији увелико догађа врло лако могла отклонити уколико за то постоји политичка воља. *Друго*, систем јавних финансија у Србији данас функционише тако да

³² Јавна расправа се организује о нацртима закона којима се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност, али никада није одржана у вези са нацртом буџета или ребаланса буџета.

³³ Према Пословнику Народне скупштине, уколико се закон усваја по хитном поступку, предлог се може уврстити у дневни ред седнице ако је послат 24 часа пре момента одржавања те седнице.

³⁴ У овом извештају анализом смо покрили период од 2018. до 2023. године, али се ребаланси махом усвајају по хитном поступку још од раних 2000-их.

³⁵ Релевантан подзаконски акт је Правилник о систему извршења буџета Србије, али се у њему не помиње онемогућавање извршења буџета у периоду док се припрема и усваја ребаланс. У Прилогу 1. овог Правилника издвојене су процедуре за евидентирање апропријација које указују на потребу извесне техничке припреме и времена за проверу и подешавање апропријација, али без назнаке да би то могло приметније да се одрази на законом дефинисане рокове за доношење ребаланса.

буџетски корисници у сваком тренутку имају могућност да реализују неопходна (хитна) плаћања, без обзира на то да ли је у току израда ребаланса, буџета, Фискалне стратегије и сл. То могу да учине слањем Захтева за хитно плаћање Управи за трезор на прописаном обрасцу у случају када је потребно да се обавеза изврши истог дана или да се обавеза већа од 100.000 динара изврши у периоду краћем од 5 радних дана. Штавише, постоје и економске класификације расхода на које се не примењује ни прописани рок од пет дана иако им је вредност већа од 100.000 динара, а које могу да буду извршене и у року од једног дана без обзира на то што је буџет можда у одређеном виду ванредног режима услед израде ребаланса. *Треће*, Закон о буџетском систему, у члану 62. и 63, предвиђа могућност привремене обуставе извршења буџета, али долазак у ово стање подразумева посебну, раније донету, одлуку Владе којом се обавештава Народна скупштина, а која би потенцијално могла да резултира хитним усвајањем ребаланса из поменутих разлога. Колико је нама познато, Влада овакву одлуку није достављала Скупштини у периоду који смо посматрали. *Четврто*, усвајање ребаланса у редовном поступку није без преседана. Поменули смо, наиме, да ребаланс 2019. није усвојен по хитном поступку, већ је протекло чак и више од законом прописаних најмање 15 дана од уласка у процедуру до расправе у начелу. Нејасно је зашто ова пракса није заживела, будући да остављање довољно дугог периода за расправу о ребалансу није ни на који начин негативно утицало на рад државних органа нити квалитет испоручених услуга становништву.

Ребаланс по правилу доноси огромне промене у плану трошења које заслужују много више пажње него што им се у Скупштини поклања. Закон о буџету основни је документ за вођење фискалне политике за једну календарску годину, услед чега би се у нормалним околностима (без екстерних шокова) могло очекивати да ребаланс неће донети осетне промене у пројектованом нивоу и структури расхода. Међутим, у пракси је ситуација другачија – ребаланс неретко доноси нове политике, самим тим и снажне корекције на расходној страни буџета у односу на иницијални план за ту календарску годину. Наше анализе показале су да су се буџетски расходи у периоду 2019-2023. предвиђени ребалансом у просеку разликовали за најмање 2,3 млрд евра (око 18%) у односу на оригинални буџетски план.³⁶ Напомињемо, овде није реч о нето прирасту буџетских расхода након ребаланса, већ апсолутном збиру свих одступања – неки расходи су смањени, неки су повећани – који је најбоља мера величине промене коју ребаланс доноси у односу на оригинални буџетски план (видети Табелу 5). Другим речима, у обзир узимамо све промене (повећања и смањења) јер је једнако важно објаснити не само пробијање оригиналног лимита за трошење на појединим ставкама (зашто је потрошња већа у неким ресорима у односу на првобитну пројекцију), већ и зашто су на неким позицијама трошења мања него што се испрва планирало (која министарства и за које намене мање реализују планиране политике). Очекивано, највећа корекција коју је ребаланс донео догодила се 2020. године када је избила пандемија (чак 36% укупних буџетских расхода); чак и када искључимо ову ванредну годину из анализе, долазимо до износа од најмање 1,9 млрд евра апсолутне промене на расходима (14% иницијалног плана), што је и даље огроман обим јавних средстава који се у редовним околностима путем ребаланса дода, одузме или прерасподели у односу на изворни буџетски план без адекватне укључености Парламента.

³⁶ Посматрамо промене расхода и издатака буџета Републике исказаних по економској класификацији, на начин на који се они иначе дезагрегирају у посебној табели из члана 1. Закона о буџету. Конкретно, у анализу смо укључили 11 ставки текућих расхода (расходи за запослене, робу и услуге, субвенције, камате, социјалну заштиту и др), затим капиталне расходе, нето буџетске позајмице и издатке за активирани гаранције. У годинама у којима је било више ребаланса, поредили смо последњи усвојен са Законом о буџету за ту годину.

Табела 5. Апсолутно (у млрд динара) и релативно (у %) одступање између планираних расхода у ребалансу и основном буџету, 2019-2023

	2019		2020		2021		2022		2023	
	Апсолутно одступање	у %	Апсолутно одступање	у %	Апсолутно одступање	у %	Апсолутно одступање	у %	Апсолутно одступање	у %
УКУПНО	77,9	6,1	474,1	35,5	354,9	23,4	277,6	16,2	187,4	8,9
Расходи за запослене	1,8	0,6	3,8	1,2	4,9	1,5	6,3	1,7	6,3	1,5
Роба и услуге	3,6	2,8	2,4	1,7	7,1	4,7	14,3	9,0	11,0	6,4
Камате	7,5	7,3	3,0	2,7	0,1	0,1	3,0	2,6	5,3	3,7
Субвенције	14,2	14,1	182,7	191,5	92,3	76,9	31,1	21,7	33,2	17,2
Дотације међународним орг.	1,2	29,3	0,7	13,4	0,1	1,3	2,6	35,9	2,6	30,7
Трансфери осталим нивоима вл.	3,0	3,4	5,1	5,8	18,6	20,6	2,6	2,5	21,4	16,0
Трансфери ООСО	13,1	5,9	155,0	83,0	33,6	14,0	4,3	2,0	17,5	6,2
Остале дотације и трансфери	0,5	10,2	5,9	37,5	3,6	42,4	2,9	58,3	0,8	18,0
Социјална заштита из буџета	6,7	5,9	5,9	4,7	1,6	1,3	15,7	13,0	6,7	4,6
Остали текући расходи	7,2	26,5	76,6	220,9	73,2	266,5	35,7	73,3	14,4	34,1
Капитални расходи	16,8	10,2	2,7	1,4	115,0	42,0	16,2	4,0	25,1	5,9
Активирани гаранције	1,5	11,5	1,1	16,4	3,5	29,8	3,0	19,7	1,0	3,9
Нето буџетске позајмице	0,8	12,6	28,8	301,7	1,3	6,5	139,8	1044,8	41,7	35,6

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из Закона о буџету и њихових ребаланса

У пракси се недовољно времена оставља посланицима не само да квалитетно размотре предлог ребаланса, већ и да о њему расправљају и утичу на тај документ. У посматраном периоду од 2019. до 2023. године усвојено је седам ребаланса, од чега је само један (из 2019. године) усвојен по редовној процедури – видети Табелу 6. Тај ребаланс ушао је у скупштинску процедуру 16. септембра, а расправа у начелу почела је 2. октобра, што значи да је посланицима на располагању било остављено чак 16 дана да овај акт детаљно размотре и припреме се за скупштинску расправу. То је чак и нешто више од законом прописаног минимума од 15 дана, а треба имати у виду да је дан гласања уследио 5 дана након што је почела расправа у начелу – што ће се, такође, испоставити као врло великодушан рок, имајући у виду праксу која се након тога усталила. Сви наредни ребаланси доношени су по хитном поступку који је осетно скратио могућност да законодавна власт има било какву смислену расправу или интервенцију приликом усвајања овог прописа. Протекло је, наиме, у просеку свега четири дана од момента уласка предлога ребаланса у процедуру (тј. од дана када је Скупштина примила ребаланс у форми предлога од Владе) до почетка скупштинске расправе. Ови рокови су екстремно кратки јер не само да посланицима остављају неоправдано мало времена да акт детаљније размотре, већ осетно ограничавају могућност да се кроз амандмане утиче на овај документ (амандмани морају да се поднесу до почетка расправе у начелу). На крају, за скупштинску расправу³⁷ – у начелу и у појединостима – одређивало се у просеку нешто више од једног дана, што је такође недовољно за продуктивну дискусију из које би порески обвезници преко својих представника у Скупштини могли да сазнају довољно о планираним политикама, њиховим планираним ефектима и трошковима.

³⁷ За разлику од периода који протекне од достављања предлога закона Скупштини до почетка седнице који је експлицитно прописан (најмање 15 дана, што је већ поменуто), није прописан број дана који мора да протекне од почетка расправе до дана гласања. То најчешће зависи од величине и обима промена које пропис доноси, броја и квалитета поднетих амандмана и сл.

Табела 6. Процедуре доношења ребаланса у периоду 2019-2023³⁸

	Врста поступка	Датум уласка предлога закона у процедуру	Датум почетка расправе у начелу	Период између подношења предлога ребаланса Скупштини и почетка расправе	Дан гласања	Број дана између почетка расправе у начелу и гласања
Ребаланс 2019	Редован	16.09.2019.	02.10.2019.	16 дана	07.10.2019.	5 дана
Ребаланс I 2020	Хитан	Уредба, а не закон о ребалансу - због пандемије				
Ребаланс II 2020	Хитан	06.11.2020.	10.11.2020.	4 дана	12.11.2020.	2 дана
Ребаланс I 2021	Хитан	16.04.2021.	21.04.2021.	5 дана	22.04.2021.	1 дан
Ребаланс II 2021	Хитан	22.10.2021.	26.10.2021.	4 дана	26.10.2021.	Истог дана
Ребаланс 2022	Хитан	03.11.2022.	07.11.2022.	4 дана	10.11.2022.	3 дана
Ребаланс 2023	Хитан	02.09.2023.	05.09.2023.	3 дана	06.09.2023.	1 дан

Извор: Фискални савет на основу јавно доступних података

Напомена: периоде између побројаних догађаја рачунали смо по најширој могућој дефиницији, тј. у интервал укључујемо и дан у којем се десио догађај (нпр. улазак предлога ребаланса у процедуру) иако правила у облигационом, управном, кривичном праву и др. прописују да рок почиње да тече од наредног дана у односу на дан када се десио конкретан догађај.

На проблем недовољне укључености Парламента и (шире) јавности у доношење буџетских аката указује и Европска комисија. У последњем годишњем извештају Европске комисије из 2023. године наводи се да је „*ребаланс буџета из новембра 2022. године без оправдања усвојен по хитном поступку.... Поред тога, ребаланс буџета из септембра 2023. године усвојен је по хитном поступку и није поштован минимални рок између упућивања предлога у Скупштину и његовог стављања на пленарну расправу и усвајања*“. Такође, Европска комисија је у овом извештају скренула пажњу и на одређене мањкавости процедура усвајања закона о буџету. Тако се, рецимо, наводи да је „*буџет за 2023. усвојен у складу са буџетским календаром, али са веома ограниченом квалитативном проценом и расправом међу заинтересованим странама. Нарочито, скупштинска расправа о предлогу буџета сазвана је по хитном поступку, што је негативно утицало на квалитет јавне расправе*“. Генерални закључак овог тела је да је у Србији потребно повећати учешће јавности у буџетском процесу и ојачати надзор над буџетом од стране законодавне власти.

³⁸ Изворно смо посматрали период од 2018. до 2023. године. Имајући у виду да у 2018. није било ребаланса, анализирали смо усвајање ових аката у интервалу 2019-2023.

7. РЕГУЛИСАЊЕ ФЛЕКСИБИЛНОСТИ ТОКОМ ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА У МЕЂУНАРОДНОЈ ПРАКСИ

Неке параметре буџета је тешко потпуно прецизно предвидети, због чега Владе обично имају дозу слободe да одступе од структуре буџета коју је одобрио парламент. Буџет је основни инструмент за финансирање јавних политика који би требало да омогући Влади остваривање неколико циљева истовремено: 1) очување фискалне дисциплине, тј. ограничавање државне потрошње у оквиру законских лимита; 2) алоцирање јавних ресурса у складу са стратешким одређењем Владе; 3) ефикасно коришћење буџетских средстава у смислу обезбеђивања максималних бенефита за становништво уз минималне трошкове. Након што парламент размотри и усвоји предложени годишњи план потрошње, извршна власт добија законско овлашћење, али и одговорност да спроводи политике које је предвидела у буџету за предстојећу годину. Међутим, током извршења буџета може се јавити потреба за извесним променама апропријација које је одобрио парламент, уколико се испостави да је то неопходно за достизање крвних циљева фискалне политике. Постоји више разлога због којих се у пракси врше реалокације буџетских средстава током године, тј. мењају апропријације у односу на усвојени план потрошње. Најпре, након усвајања буџета може доћи до промене приоритета Владе или неочекиваних промена у тражњи за неким услугама које пружа држава, попут социјалне заштите или здравствених услуга. Првобитне буџетске апропријације мењају се и у случају кад је неопходно да јавне финансије одговоре на неке објективно непредвидиве околности, као што је то био случај са избијањем пандемије ковид-19 у 2020. години, а потом и енергетске кризе у јесен 2021.³⁹ Вероватно најчешћи разлог у пракси су пропусти у планирању, односно лоше процене потребних средстава, због чега се током године на појединим буџетским апропријацијама могу појавити вишкови или мањкови у односу на иницијални план.

Постоји неколико механизма који извршној власти обезбеђују извесну флексибилност у управљању годишњим буџетима. Алата које извршне власти имају на располагању за промену буџетских апропријација током године могу се поделити у две групе – у зависности од тога да ли морају да прибаве сагласност парламента пре тих измена или не. Уколико промене апропријација доводе до фундаменталне промене структуре државне потрошње коју је претходно одобрио парламент, у том случају је преовлађујућа пракса да Влада предлаже ребаланс буџета који парламент мора да размотри и на крају одобри. Преостали механизми у међународној пракси најчешће не захтевају *ex ante* сагласност парламента за промене апропријација, што Владама даје ограничени степен дискреције у управљању буџетом. Један од најчешће коришћених алата који извршним властима даје одрешене руке за брзу реакцију у случају непредвиђених околности су буџетске резерве, које се дефинишу као део планираних прихода буџета који се не распоређује за финансирање унапред дефинисаних расхода.⁴⁰ Развијене земље са напредним системима за управљање јавним финансијама у последње време уводе тзв. отворене (*carry-over*) апропријације, које под одређеним условима дају могућност Влади да непотрошена средства пренесе у наредну годину, али и да „позајми“

³⁹ Обе ове кризе захтевале су брзу интервенцију извршних власти и обимна буџетска средства широм света (укључујући и Србију), због наглог раста тражње за здравственим услугама, ванредних набавки медицинских средстава и опреме, додатних инвестиција у здравствени сектор, санирања последица наглог раста цена енергената, подршке енергетским предузећима и др.

⁴⁰ Као што смо већ објаснили, ову праксу је Србија усвојила и дефинисане су две резерве – стална (до 0,5% планираних буџетских прихода и примања) и део текуће буџетске резерве који је унапред буџетирани (обично 3-5 млрд динара).

средства са будућих апропријација.⁴¹ Трећи извор флексибилности су буџетске реалокације, тј. преусмеравање средстава између области јавних политика, програма, расходних категорија или појединачних буџетских линија. По својој суштини ова преусмеравања одговарају употреби текуће буџетске резерве у Србији која је била у фокусу наше анализе, а морају да испуне следеће услове: не смеју повећавати укупне расходе већ се само врши прерасподела, за ове транскације Влади није потребна сагласност законодавне власти, али оне не би требало суштински да мењају структуру буџета коју је одобрио парламент.

Велике и недовољно регулисане промене апропријација након што их је парламент одобрио угрожавају кредибилитет самог буџета. Одступања у извршењу буџета у односу на план трошења који је одобрио парламент нису толико неуобичајена у међународној пракси – било да је реч о укупном нивоу јавних расхода или о њиховој структури. У студији Saxena & Yläoutinen (2016)⁴² анализирани су PEFA извештаји⁴³ за 87 земаља (углавном средњег и нижег нивоа развијености) и уочени су бројни примери релативно великих промена нивоа и структуре јавних расхода у односу на првобитни буџет. Наиме, у 65 земаља барем једном се десило да укупни расходи одступе од почетног плана за преко 10%, за 68 земаља су пронађене године у којима се структура расхода променила за више од 10%, док су значајне промене апропријација регистроване чешће од два пута годишње у скоро половини посматраних земаља (42). Општи закључак је да ако се билансно значајне промене буџета врше на транспарентан начин и уз активно учешће парламента то може допринети фискалној дисциплини и побољшању ефикасности јавних расхода – иако су и чести ребаланси сигнал да постоје слабости у процесу планирања и извршења буџета које би требало адресирати. С друге стране, крупне и недовољно регулисане промене апропријација мимо парламентарне контроле могу да наруше кредибилитет буџета и подривају одговорност Владе за спровођење политика на које се обавезала. Да би се то спречило у међународној пракси су развијена различита правила о употреби текуће резерве и сличних инструмената. Циљ ових правила је да флексибилност извршне власти у управљању буџетом сведу на меру која омогућава ефикасније спровођење планираних политика, али без претераног разводњавања одговорности Владе за извршење плана трошења који је усвојио парламент.

На основу међународних искустава могуће је издвојити неколико принципа добре праксе за регулисање употребе текуће буџетске резерве. Величина и начин коришћења текуће резерве зависе од више чинилаца који се разликују од земље до земље, због чега није могуће дати универзалну препоруку за ефикасно регулисање употребе овог буџетског инструмента. Међутим, анализа међународне праксе указује на неколико основних принципа којих би се требало држати приликом формулисања правила о употреби текуће буџетске резерве. *Прво*, дискреција Владе да мења апропријације током године би требало да буде усклађена са нивоом њене одговорности за извршење буџета у односу на законодавну власт. Превелике промене апропријација мимо парламентарне контроле умањују предвидивост средстава која стоје на располагању корисницима

⁴¹ Позајмљивање средстава са апропријације за следећу фискалну годину најчешће се користи за капиталне расходе. На пример, уколико је реализација инфраструктурног пројекта у текућој години била ефикаснија од планиране, буџетски корисник може да повуче део средстава с будуће апропријације како би се избегао застој у радовима.

⁴² Saxena S. & Yläoutinen, S. (2016). Managing Budgetary Virements. Technical Notes and Manuals, Fiscal Affairs Department, IMF.

⁴³ PEFA извештаји (Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report) оцењују различите аспекте система за управљање јавним финансијама земаља на основу стандардизоване методологије и међународно упоредивих индикатора.

буџета, а то може неповољно да утиче на њихову способност да спроводе политике за које су добили законски мандат. *Друго*, текућа буџетска резерва се не би смела користити као замена за темељну припрему реалистичних годишњих буџета. Честа и неконтролисана пребацивања средстава између првобитно одобрених апропријација знатно умањују капацитет Владе да ефикасно алоцира средства у складу с њеним стратешким циљевима у средњем и дугом року. *Треће*, иако за употребу текуће резерве није потребно формално одобрење парламента, Влада би требало редовно да извештава законодавну власт и пореске обвезнике о извршеним променама на буџетским апропријацијама. Уколико се преусмеравања дешавају често, нису довољна само обавештења о појединачним трансакцијама, већ би Влада требало да саставља периодичне сумарне извештаје који ће приказати њихов нето ефекат на структуру буџета.

Оптимална правила о коришћењу текуће резерве зависе од карактеристика буџетског система земље и нивоа његове развијености. Правила о употреби текуће резерве не могу се разматрати изоловано од опште структуре буџета и степена развијености система за планирање и управљање јавним финансијама земље. Отуда не изненађује чињеница да се режими за преусмеравање средстава између буџетских апропријација мимо парламентарне контроле разликују од земље до земље. Међутим, компаративна анализа буџетских система показује да у начелу постоје три чиниоца од којих пресудно зависи колико ће се Влада ослањати на текућу резерву и под којим условима: ниво детаљности буџетских апропријација, развијеност буџетских институција и подела фискалне одговорности између извршне и законодавне власти.

- ***Што је структура буџета детаљнија, већа је потреба за флексибилношћу извршне власти током његовог извршења.*** Земље са буџетском традицијом у којој парламент разматра и одобрава буџет с релативно малим бројем агрегираних апропријација генерално се мање ослањају на механизме попут текуће буџетске резерве. Наиме, у овом случају Влада и ресорна министарства већ имају системски уграђену флексибилност у управљању буџетом, због тога што парламент изгласава широко дефинисане програмске апропријације, попут укупних издатака за образовање или неки сличан програм или функцију државе.⁴⁴ Ресорна министарства онда имају поприличан степен слободе у управљању додељеним средствима за спровођење планираних политика, а прерасподела средстава унутар задатог лимита углавном је могућа уз нека процедурална ограничења. Код друге групе земаља (у коју спада и Србија) буџетске апропријације су уже дефинисане и с великим бројем појединачних ставки које парламент формално одобрава.⁴⁵ Код овако детаљне структуре буџета чешће се јавља потреба за променом апропријација које је усвојио парламент, због чега је неопходно да и правила о реалокацијама и употреби текуће резерве буду прецизније дефинисана. Другим речима, пожељно је да Влада има ограничен степен дискреције у управљању буџетом јер то може допринети

⁴⁴ Ова пракса је карактеристична за земље Комонвелта (нпр. Нови Зеланд или Јужна Африка), у којима се парламент изјашњава о планираној укупној потрошњи на нивоу широко дефинисаних сектора или области јавних политика (тзв. *Votes*). Уколико направимо паралелу са домаћом праксом, то би приближно значило да Народна скупштина разматра и одобрава само буџете ресорних министарстава у укупном износу. Од земаља у окружењу за Бугарску се начелно може рећи да има овај тип буџетског система. Наиме, парламент разматра и одобрава алокацију буџетских средстава на нивоу области јавних политика (здравство, образовање, безбедност итд), а тек након тога Савет министара детаљније распоређује буџет по програмима и економској класификацији расхода.

⁴⁵ Илустрације ради, у буџету Србије за 2024. годину који је усвојила Народна скупштина постоје 64 раздела, 230 програма и кад посматрамо све буџетске кориснике скоро 5.400 појединачних расходних ставки.

ефикаснијој алокацији средстава, али под условом да су правила јасно дефинисана и уз транспарентно извештавање о извршеним променама апропријација.

- ***Преусмеравања иницијално одобрених средстава су ређа у земљама с развијенијим буџетским системом.*** У општем случају, развијене земље с напредним системима за управљање јавним финансијама углавном могу прилично поуздано да процене трошкове планираних политика Владе, што последично умањује потребу за корекцијама апропријација након што је буџет усвојен (изузев у неким ванредним околностима). Ове земље обично имају јаке институционалне капацитете за спровођење свих фаза буџетског процеса, а по правилу их карактерише стабилно макроекономско и политичко окружење што им омогућава да у процес буџетског планирања уђу с добрим и благовременим информацијама. С друге стране, прекомерно ослањање на текућу резерву може бити последица системских пропуса у буџетском планирању и слабости у контроли извршења јавних расхода. Успешно спроведена реформа система за управљање јавним финансијама би у начелу требало да води ка постепеном ограничавању преусмеравања средстава између апропријација током године и њихово свођење на најмању могућу меру.
- ***Што је јача улога парламента у буџетском процесу правила о употреби текуће буџетске резерве су рестриктивнија.*** Однос између законодавне и извршне власти и подела фискалне одговорности између њих битно утичу на степен дискреције који се оставља Влади приликом извршења буџета. Штавише, постоји неколико земаља са напредним системима за буџетско планирање и у којима парламент има важну улогу у буџетском процесу које забрањују извршној власти било какве промене апропријација без претходног одобрења (нпр. Шведска, Финска и Холандија). Другим речима, једини начин да Влада промени буџетске апропријације је да формално предложи ребаланс. Као супротан пример можемо да издвојимо Турску, која има врло детаљан буџет са око 34.500 ставки и прилично флексибилна правила о преусмеравању средстава између њих, што у великој мери дерогира улогу парламента у контроли трошења јавних ресурса. Притом, у централизованим системима за управљање јавним финансијама препорука је и да надлежност за доношење одлука о употреби текуће буџетске резерве буде централизована, на нивоу Владе или Министарства финансија – по чему Србија јесте пример добре праксе.

Текућа резерва првенствено служи за ефикасније спровођење активности Владе које су планиране буџетом, а не за промене политика мимо овог документа. 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 се односи, на пример, на преусмеравање средстава која су иницијално била одобрена за сектор образовања у неке друге области, попут саобраћаја или здравства. Пошто је овде реч о највишем нивоу буџетских апропријација, велики број земаља тежи да максимално ограничи таква пребацивања зато што фундаментално мењају структуру буџета коју је парламент одобрио за финансирање конкретних политика и циљева које је Влада поставила у тој години. Употреба текуће резерве за пребацивање средстава између различитих министарстава стога је обично забрањена, а може бити дозвољена само у специфичним случајевима. Пример такве праксе је Француска, у којој парламент одобрава апропријације на нивоу 34 мисије, које по надлежностима приближно одговарају границама ресорних министарстава у буџетским системима какав има Србија. Прерасподела средстава између различитих мисија без претходне сагласности парламента дозвољена је само уколико ће се она трошити за исту намену за коју су

првобитно одобрена, што се може десити у случају да постоји преклапање надлежности две мисије. Усвајањем буџета парламент даје законски мандат Влади да спроводи предложене јавне политике, због чега најчешће постоје стриктна правила о коришћењу текуће резерве за финансирање нових политика које нису прошле парламентарну расправу и самим тим добиле одобрење законодавне власти. Илустрације ради, у Великој Британији и другим земљама Комонвелта (Бангладеш, Јамајка, Индија, Гвајана) експлицитно се забрањује пребацивање средстава за финансирање активности које парламент тумачи као потпуно нов расход буџета. Слично, у Летонији извршна власт нема право да покреће и финансира нове (пот)програме током године без претходне сагласности парламента.

Прерасподела средстава унутар исте области јавне политике или министарства може бити дозвољена у ограниченом обиму. У земљама које су прешле на програмско буџетирање и у којима парламент одобрава апропријације на нивоу програма, најчешће је могуће користити текућу резерву за прерасподелу средстава између различитих програма у оквиру истог сектора (нпр. између програма за високо образовање и основног образовања). Омогућавање Влади да нешто слободније управља буџетом на овом нивоу апропријација може бити оправдано зато што се прерасподела средстава врши између ставки које у ширем смислу ипак доприносе остваривању заједничког стратешког циља – на пример, побољшање исхода јавног образовног система. Тако рецимо ресорно министарство у Словенији може да пребације средства између програма у својој надлежности у износу до 10% од иницијалне апропријације, под условом да се она не користе за повећање планираних расхода за зараде запослених. Слично правило постоји у Летонији, с тим што је максимално дозвољено пребацивање преполовљено – до 5% износа апропријације коју је одобрио парламент. У Француској је та граница постављена на свега 2% од првобитне буџетске апропријације, али постоје и примери земаља које немају никаква ограничења на преусмеравање средстава између програма у оквиру истог министарства (нпр. Аустрија и Аустралија). Кад је реч о апропријацијама на нивоу потпрограма, највећи број земаља не поставља квантитативна ограничења на обим средстава који је могуће преусмерити. Наиме, реч је о средствима које је парламент одобрио за остваривање истог кровног циља Владе, а већа флексибилност у управљању тим делом буџета може допринети ефикаснијој реализацији активности буџетског корисника.

Није препоручљиво да се текућа резерва користи за структурно повећање расхода, нити да се средства преусмеравају из капиталних у текуће расходе. Прерасподела средстава између економских категорија расхода (плате, роба и услуге, трансфери, камате, инвестиције) у оквиру истог сектора у општем случају може бити дозвољена, с тим што се и овде среће низ специфичних ограничења. Тако на пример, често се забрањује преусмеравање средстава уколико то доводи до структурног повећања јавних расхода које се прелива на раст обавеза државе у будућности, јер би у начелу такве промене апропријација требало да прођу парламентарну расправу. Као илустративан пример може да послужи употреба текуће резерве за финансирање већих издатака за плате због новог запошљавања, јер је то структурна мера која генерише раст ових буџетских трошкова у текућој и наредним годинама. Преусмеравање средстава из других расходних категорија на плате запослених иначе подлежу експлицитним ограничењима у многим земљама. Поред већ поменутог примера Словеније, у Грчкој и Канади су издаци за плате запослених у сектору државе формално под контролом парламента и ове апропријације Влада не може мењати без сагласности законодавне власти. У Летонији су такође забрањене све реалокације током године које могу да доведу до повећања зарада и других расхода који представљају дугорочне обавезе државе, укључујући и пребацивање средстава из капиталног буџета на текуће расходе. Забрана преусмеравања

средстава са капиталних на текуће апропријације је заправо једно од чешћих правила које се јавља у Европској унији. Ово ограничење има за циљ отклони лош подстицај да се буџетске уштеде остварују захваљујући неефикасној реализацији јавних инвестиција, а да се онда тако створени фискални простор користи за повећање текућих буџетских издатака без сагласности парламента.

Парламент може ограничити дискрецију Владе у извршавању буџета прописивањем максималног износа који може слободно да прерасподељује. Примери добре међународне праксе у начелу фаворизују правила о употреби текуће резерве која прецизније дефинишу намене и услове под којима се она може користити. Таква пракса у основи оснажује демократско начело по којем би Владе требало да управљају буџетом у складу са мандатом које су добиле од законодавне власти, док би евентуалне промене апропријација током године требало првенствено да се користе за ефикаснију реализацију већ планираних активности. Међутим, постоје и ретки примери земаља у којима законодавац настоји да ограничи слободу извршне власти да мења законске апропријације дефинисањем максималног износа укупних средстава која се могу дискреционо преусмеравати током године. У овом случају је пресудно важно да тај лимит буде пажљиво одмерен – уколико је постављен прешироко, веома лако се може десити да реализација буџета на крају године буде битно другачија од оне коју је одобрио парламент. Србија се определила управо за овај приступ регулисању употребе текуће буџетске резерве, будући да осим лимита на њен обим који износи 4% годишњих прихода и примања буџета, закон оставља потпуну слободу Влади да та средства прерасподељује мимо парламентарне контроле. Слично решење примењује Северна Македонија, где је текућа буџетска резерва дефинисана прилично широко и може се користити за све непланиране догађаје који нису били предвиђени буџетом, или се покаже да првобитне апропријације нису биле довољне. Међутим, укупан износ средстава којим Влада може слободно располагати је приметно мањи него у Србији – текућа и стална буџетска резерва могу максимално износити до 3% текућих расхода буџета (дакле без инвестиција), док је код нас то 4,5% укупних примања и прихода буџета (рачунајући и сталну буџетску резерву). То значи да извршна власт у Србији има скоро двоструко већи степен слободе да током године мења буџетске апропријације које је одобрио парламент.

Промене апропријација током године често су последица коришћења средстава која су била планирана посебним буџетским резервама. У многим земљама највећи део трансакција којима се мењају првобитне апропријације последица је повлачења средстава из унапред планираних буџетских резерви. Наиме, кад се испуне услови који су прописани за коришћење резерве, та средства се трансферима пребацују буџетским корисницима који су надлежни за реаговање у датој ситуацији, што у крајњој инстанци мења апропријацију коју им је одобрио парламент. Уколико су намена буџетских резерви и процедуре за њихову активацију јасно дефинисане у закону, то може бити добра пракса – јер је парламент начелно већ дао сагласност на укупан износ и оквирну намену тих средстава. Као илустрација може да послужи Словачка, чији буџет у старту садржи већи број резерви са прецизно назначеним наменама, комплексним процедурама за приступ тим средствима, као и прилично детаљним извештавањем парламента о њиховој употреби. Тако је буџет за 2023. годину укључивао чак осам различитих резерви за које је било опредељено 2,4 млрд евра (7,6% буџета централне власти): резерва за фондове ЕУ, за нове законе и политике, за плате у сектору државе, за Украјину, за енергетску политику, за ванредне ситуације, за судство и оперативну резерву за послове Владе. Добра страна овог приступа је то што обезбеђује значајну флексибилност извршној власти током извршења буџета на релативно транспарентан начин. Међутим, мана је то што огромна средства нису унапред расподељена по

министарствима и буџетски систем по дефиницији захтева честе и велике промене првобитно додељених апропријација ван уобичајених контролних механизма. Примера ради, број трансакција којима је Влада преусмеравала средства је у 2022. години премашио 3.900, што је логично имало за резултат значајно одступање крајњег извршења буџета у односу на план који је одобрио парламент.

Правила о употреби текуће резерве би требало формулисати тако да дају подстицај Влади за унапређење буџетског процеса и израду реалистичних буџета. Као што смо већ истакли, механизми који извршној власти дају одређену флексибилност у извршавању буџета (попут текуће буџетске резерве) не би требало да маскирају слабости у буџетском планирању. Прешироко постављена ограничења на преусмеравање средстава између апропријација умањују притисак на Министарство финансија и буџетске кориснике да припреме кредибилан и реалистичан план потрошње – јер се апропријације релативно лако могу мењати током године. Један од начина да се избегне ова негативна последица је дефинисање временског периода током којег се могу вршити преусмеравања средстава. На пример, забрана употребе текуће резерве у првих неколико месеци фискалне године (или током првог тромесечја) даје чврст подстицај буџетским корисницима да пажљивије приступе планирању својих расхода. Такође, стриктна контрола или забрана пребацивања средстава на самом крају године сужава простор да се вишкови на појединим буџетским апропријацијама на силу пребацују за неке потпуно нове намене чија оправданост може бити упитна. За земље које карактерише релативно велики број појединачних трансакција (као што је Словачка, мада је и у Србији реч о стотинама трансакција), ММФ препоручује прикупљање свих захтева за коришћење текуће резерве и њихово групно разматрање током неколико „временских прозора“ у години.⁴⁶ На тај начин може се лакше сагледати који су захтеви заиста приоритетни него кад се децентрализовано одлучује о свакој појединачној трансакцији.

Добра међународна пракса налаже ажурно и исцрпно извештавање парламента (и јавности) о извршеним променама апропријација. Без обзира на то што за употребу текуће буџетске резерве није потребно претходно одобрење парламента, извештавање законодавне власти о променама апропријација мора бити ажурно, јасно и исцрпно. Имајући у виду природу ових трансакција, извештај би најпре требало да садржи информације о томе са којих се апропријација средства узимају и где се пребацују – укључујући називе буџетских корисника између којих се врши трансакција и програмских активности. Такође, Влада би требало јасно да документује мотивацију за преусмеравање средстава и разлог остваривања уштеда. Другим речима, извештај би требало да садржи јасно образложење зашто су на циљној апропријацији потребна додатна средства, као и објашњење зашто се очекују уштеде на ставци са које се средства узимају. У земљама које карактерише релативно велики број оваквих трансакција нису довољни само појединачни извештаји, због тога што на тај начин није могуће једноставно сагледати њихов укупан утицај на структуру буџета. У том случају препорука је да министарство надлежно за финансије саставља и сумарне извештаје о извршеним променама на апропријацијама и њиховом нето ефекту на буџет, који би се редовно достављали парламенту и јавности – барем једном квартално.

Правила о употреби текуће резерве у Србији дају Влади већи степен дискреције у управљању буџетом него што је то уобичајено. Имајући у виду основне поставке буџетског система, у начелу је оправдано да Влада има ограничен простор за промене апропријација након што је Народна скупштина усвојила Закон о буџету. Структура буџета коју одобрава парламент је доста детаљна и систем за управљање

⁴⁶ Видети извештај ММФ-а: Slovak Republic: Technical Assistance Report – Implementing Public Expenditure Limits, IMF Country Report No. 23/359.

јавним финансијама није софистициран као у земљама које су примери најбоље праксе, што су аргументи који говоре у прилог томе да контролисана флексибилност Владе у управљању буџетом може допринети ефикаснијој реализацији планираних политика. Међутим, употреба текуће буџетске резерве као главног механизма те флексибилности није довољно добро регулисана. Први проблем који смо идентификовали је обим средстава које Влада може да прерасподељује мимо основних механизма буџетске контроле. Имајући у виду да је лимит за употребу текуће резерве приближно једнак петини свих дискреционих расхода, то значи да Влада практично има на располагању мини-буџет којим може да управља без сагласности Скупштине. Друга слабост је то што не постоје никаква ограничења о употреби средстава која се прерасподељују преко текуће резерве – могу се користити за финансирање суштински различитих политика, па чак и за финансирање потпуно нових фискалних мера. На тај начин се умањује кредибилитет буџета као основног инструмента за управљање јавним финансијама и слаби улога законодавне власти у буџетском процесу. На крају, извештавање о употреби текуће резерве није довољно садржајно и транспарентно – нарочито у реалном времену. Појединачна решења која се објављују у Службеном гласнику нису довољно информативна, а ни потпуна, пошто се не објављују она која се односе на поверљива трошења. Детаљније информације о употреби текуће резерве постају доступне тек у Завршном рачуну, 8-9 месеци након завршетка фискалне године, при чему се ни ту не даје сумарни приказ ефекта свих преусмеравања на структуру буџета и довољно јасна образложења разлога за извршене промене апропријација.