



ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2020. ГОДИНУ

Добро је што предлагање и усвајање завршног рачуна, иако праћено одређеним кашњењима, постаје редовна буџетска пракса. Састављање завршног рачуна Републике неизоставан је елемент буџетског процеса. Усвајањем овог акта суштински се заокружује једна фискална година, а кључна додата вредност коју овај документ доноси јесте комплетирање слике о буџетским приходима и расходима, тј. стварном фискалном резултату и његовој структури. Иако се ради о једном од фундаменталних инструмената за одговорно и транспарентно управљање јавним финансијама, завршни рачуни су тек у протеклих неколико година поново уведени у буџетску праксу Србије. Подсећамо, за период 2002-2014. предлози овог акта јесу састављани али нису разматрани у Народној Скупштини (па нису били јавно доступни), док за период 2015-2017. чак ни предлози нису састављани. Ова лоша пракса прекинута је 2019. године, када су усвојени сви завршни рачуни за период 2002-2018, док је крајем 2020, упркос кризи коју је изазвала пандемија, усвојен Предлог Завршног рачуна за 2019. годину. Сада се пред Скупштином налази Предлог Закона о завршном рачуну за 2020, што показује да је састављање овог документа постало редовна буџетска пракса – што Фискални савет снажно подржава. Предлог овог акта доставља се са кашњењем од три и по месеца,¹ које се може толерисати имајући у виду продужено трајање пандемије и потребу да се са ограниченим људским капацитетима у тим условима буџет два пута ревидира. Са постепеним проласком ванредних околности изазваних пандемијом очекујемо да се Влада стриктније придржава законских рокова.

Завршни рачун потврдио је износ фискалног дефицита у 2020. што је информација којом смо и раније располагали, а донео је и нека нова сазнања. Предлог Закона о завршном рачуну за 2020. показује да је у тој години остварен негативни фискални резултат од 458 млрд динара, тј. 8,3% БДП-а. Тиме је потврђен износ фискалног дефицита који је исказан у табелама о редовном месечном извештавању о реализацији буџета које објављује Министарство финансија на свом сајту. Нова информација коју нам у ужем буџетском смислу доноси Завршни рачун јесте то да су и у 2020. години укупни приходи и расходи Републике заправо били већи него што је било исказано у редовним извештајима Министарства финансија за по око 43 млрд динара, а ова разлика у целости се објашњава делом ванбуџетских прихода индиректних корисника и њима финансираних расхода, о чему нешто више речи у наставку. Када је реч о приходној страни буџета, Завршни рачун доноси детаљну поделу примљених донација, док је већи број нових сазнања везан за расходну страну буџета. Наиме, поједине крупне расходне ставке приказују се у дезагрегиранијој форми него што је то

¹ Према важећим прописима (члан 78. Закона о буџетском систему) Влада предлог завршног рачуна доставља Скупштини до 15. јула. Предлог Завршног рачуна за 2020. годину достављен је Скупштини 4. новембра.

случај у Буџету и редовним извештајима о његовој реализацији. Тако се, на пример, у Завршном рачуну може пронаћи поделарасхода за робу и услуге на набавку енергетских, комуналних и других специфичних услуга попут заштите животне средине и сл, трансфери ЈЛС и ООСО на текуће и капиталне, док се у оквиру јавних инвестиција може наћи подела на куповину и изградњу зграда, капитално одржавање објеката и др.

Приходи и расходи индиректних корисника који нису укључени у редовно извршење су и даље велики – премашују 43 млрд динара (0,8% БДП). Важна информација из Завршног рачуна за 2020. је да су индиректни корисници остварили приходе од преко 43 млрд динара из ванбуџетских извора, тачније од продаје добара и услуга и трансфера других нивоа власти. Највећи део ових прихода реализује се у сектору образовања (основне и средње школе, факултети, студентски и ученички стандард), а мали износ уочавамо на разделу неколико специфичних тела. Ти приходи, заједно са расходима финансираним из ових извора, нису обухваћени у месечним извештајима о реализацији буџета које током године објављује Министарство финансија. Износе сазнајемо тек кад стигне завршни рачун, дакле најмање годину дана након што је конкретна фискална година окончана. Сматрамо да је њихово укључивање у анализу оправдано иако не утиче на фискални резултат, јер мења структуру расхода² и прихода. Постоји потреба, наиме, да се макар и са одређеним кашњењем редовне евиденције о реализацији буџета употпуне за део поменутих ванбуџетских прихода (и њима финансираних расхода) – на пример, да се уведе квартално извештавање о вредности ових трансакција. Таква пракса би натерала индиректне кориснике да рационалније располажу јавним (ужим буџетским) средствима, тј. да за финансирање текуће потрошње прво исцрпе сопствене изворе па тек онда буџетске.

Завршни рачун нам је открио да је кроз текућу буџетску резерву током 2020. потрошено 14 млрд динара више него што је објављено у Службеним гласницима. Решења о коришћењу текуће буџетске резерве објављује се током године у Службеном гласнику, често уз генеричка и неинформативна објашњења. Поред тога, нека плаћања из буџетске резерве уопште се не објављују у овом документу. Тек у Завршном рачуну видимо да у текућу резерву током 2020. пренето (и потрошено) око 100 млрд динара,³ док је у Службеним гласницима било приказано трошење до нивоа од 86 млрд динара. Конкретно, чак четрдесет и једно коришћење буџетске резерве укупне вредности 14 млрд динара (преко 110 млн евра) сврстано је у категорију поверљивих докумената, услед чега решење о употреби није приказивано у реалном времену. Иако се из Завршног рачуна може сазнати укупан износ тако утрошених средстава, нема никаквих детаља о њиховој крајњој намени (чак ни у начелу). На крају, поставља се питање зашто је ознака поверљивости, поред новца који је пренешен Министарству одбране (9,2 млрд динара), додељена додатном увећању апропријација телима ван безбедносног сектора као што су Генерални секретаријат Владе (чак 15 поверљивих решења укупне вредности 2,2 млрд), Републичка дирекција за имовину (0,8 млрд динара), Управа за заједничке послове и Министарство привреде (по око 0,5 млрд).

Постоје и неке важне области које Завршни рачун није довољно расветлио, што отвара простор за додатно суштинско унапређење овог документа. У претходном делу овог мишљења било је речи о областима у којима Завршни рачун за 2020. доноси информације и податке којима раније нисмо располагали. У наставку

² Тако, на пример, тек из Завршног рачуна можемо да видимо да је маса зарада на Републици у 2020. години била 19 млрд већа него што се приказује у подацима Министарства (327 млрд уместо 308 млрд), што даље имплицира да је план из новембарског ребаланса заправо пробијен за 1,3% (преко 4 млрд).

³ Из укупне цифре промене апропријација искључили смо промене до којих је дошло након избора (око 16 млрд динара), јер оне не улазе у лимит трошења преко буџетске резерве.

скрећемо пажњу на још неколико важних праваца у оквиру којих би требало трасирати даље повећање информативности овог документа. Највећи део недостатака које смо уочили у Предлогу Завршног рачуна за 2020. поклапа се са мањкавостима на које смо и раније указали (последњи пут приликом оцене овог документа за 2019. годину), премда има и неких на које сада први пут указујемо.

- *Поглавље Завршног рачуна посвећено одступању извршења од плана није довољно информативно.* Буџетски корисници су у обавези да у посебном делу Завршног рачуна (који се у предложеном Завршном рачуну простире на 150 страна) објасне разлоге због којих су поједине расходне ставке одступиле од плана. Међутим, у Завршном рачуну за 2020. годину се, као и раније, као план не користи првобитни износ одобрен буџетом него тзв. текућа апропријација. Реч је заправо о лимиту који обухвата све накнадне промене у трошењу, укључујући оба ребаланса која су се догодила у 2020. и све накнадне преносе из текуће буџетске резерве. Због тога долази до парадоксалне ситуације у којој корисници образлажу одступање остварених вредности од лимита који је већ укључио све промене и самим тим осетно већи од иницијално одобреног трошења (према Закону о буџету), а који је, с друге стране, најчешће мањи или једнак од лимита постављеног последњим ребалансом (јер се он усвајао само два месеца пре краја године). У таквим условима добије се извештај који приказује да је убедљиво највећи део буџетског трошења био мањи или једнак плану, што није одраз стварног стања, а понуђена образложења свде се на испуњавање форме а не суштине. Смислено би било да се одељку који се бави одступањима од плана по расходима посвети много више пажње – не само да се као критеријум планске величине узме Закон о буџету, већ да и сам садржај образложења буде детаљнији и прецизнији.
- *Буџетске позајмице су у 2020. биле рекордно високе, пробиле су годишњи план, иако је тек мањи део ових расхода објашњен.* Према Завршном рачуну буџета за 2020. годину, реализација нето буџетских позајмица⁴ износила је преко 43 млрд динара што имплицира да је план из новембарског ребаланса пробијен за око 5 млрд динара. Поменуто одступање у 2020, као ни претходних година, није довољно образложено у Завршном рачуну нити у пропратној документацији, па није могуће утврдити разлоге пробијања буџетског плана. Илустрације ради, у Завршном рачуну је на 71. страни понуђено образложење да је „веће извршење последица промене текуће апропријације“, што је генеричка и исувише општа констатација. Још већи недостатак је то што Завршни рачун не пружа ни комплетан увид у структуру ових издатака (којим предузећима и под којим условима су кредити одобрени, да ли се и у ком тренутку очекује враћање одобрених средстава у буџет). Из Завршног рачуна, заправо, могуће је утврдити намену за тек 10% реализованих расхода с ове позиције – што је посебно проблематично ако се има у виду да су ови расходи у 2020. години били преко пет пута већи него у 2019. години. Такав приказ и извештавање о овим расходима је недопустиво – нарушава се основна функција завршног рачуна који би по дефиницији требало да садржи комплетне информације о трошењу средстава свих грађана. Из посредних извора (извештаји ДРИ, Фискална стратегија,

⁴ Формални назив ове расходне категорије је Набавка финансијске имовине у циљу спровођења јавних политика.

финансијски извештаји предузећа) успели смо да сазнамо неке од разлога за ванредно висок износ нето позајмица у 2020. години: докапитализација Ер Србије (12 млрд динара, исплаћено у децембру), бескаматни кредит Србијагасу (5 млрд динара, такође из децембра), као и кредити подршке привреди које је у склопу ширег антикризног пакета мера реализовао Фонд за развој (12 млрд динара). Позивамо Владу да разјасни шта стоји иза преосталог (необјашњеног) износа од око 14 млрд динара.

- *Извештавање о реализацији капиталних пројеката није у довољној мери унапређено.* У оцени Завршног рачуна за 2019. годину указали смо на неколико недостатака у погледу третмана капиталних расхода. Предлог овог акта за 2020. годину показује да је у међувремену дошло до веома скромног помака у овој области. Најпре, капитални расходи појединих буџетских корисника (нпр. Канцеларија за управљање јавним улагањима и расходи за експропријацију земљишта са раздела Министарства финансија) и даље нису рашчлањени до потребног нивоа детаљности па није могуће прецизније утврдити колико се тачно улаже у неке важне области за привредни раст и квалитет живота грађана, као што су просвета, здравство и заштита животне средине. Поред тога, у посебном делу документа посвећеном образлагању одступања реализације од плана по програмима и пројектима нису обухваћени Канцеларија за јавна улагања и МУП. Једини опипљивији напредак учињен је у случају Министарства грађевинарства за које је образложење за одступање пружено за већи број пројеката него претходне године, али ни тај обухват још увек није потпун. Па тако остаје нејасно због чега је у 2020. години подбацила реализација изградње брзе пруге од Београда до Старе Пазове или аутопута од Прелине до Пожеге. С обзиром на то да поменути корисници реализују преко половине републичких инвестиција позивамо Владу да исправи уочене недостатке, тј. да у завршним рачунима почне детаљно, по пројектима, да приказује реализацију капиталних расхода свих буџетских корисника и да у случају одступања од плана за све пројекте (и кориснике) пружи адекватна образложења.
- *Није разјашњено по ком основу, коме и у ком појединачном износу је држава плаћала казне и пенале у 2020. години.* У Завршном рачуну за 2020. годину приказана је само укупна сума ових трошкова, без додатних податка коме и у ком појединачном износу се плаћале казне и пенали. То је спорно будући да се ради о непродуктивном расходу који континуирано расте – у 2020. премашио 23 млрд динара (око 190 млн евра).⁵ Величину овог трошка најбоље можемо илустровати чињеницом да је износ исплаћен за казне и пенале у 2020. години 4 пута већи него буџет Министарства за заштиту животне средине (5,5 млрд динара) и за преко 40% већи од укупне потрошње на разделу Министарства рударства (15,9 млрд динара). Одсуство детаљног приказа износа по казнама може се у одређеној мери толерисати у Закону о буџету (премда би и у овом документу могла да се да макар општа структура о којим типовима спорова се ради, посебно за оне који су већ окончани), будући да се ту ради о планским величинама и да постоји потреба да се не прејудуцира исход судског спора пре самог

⁵ У казне и пенале не укључујемо накнаду штете услед елементарних непогода (конто 484) јер се са ове позиције исплаћивао највећи део антикризне помоћи становништву, што су трошкови који по својој природи не спадају у ту категорију.

окончања. Међутим, оправдања нема за потпуно одсуство тих информација у завршним рачунима, јер они пристижу у моменту када су све исплате увелико извешене и прокњижене. Детаљнији увид у исплате по овом основу омогућио би темељну анализу разлога њиховог постојања и олакшао њихово ограничавање у будућности, што би било праћено већом одговорношћу буџетских корисника за преузете обавезе.

- *Ни у овом Завршном рачуну нису адекватно приказане субвенције за привлачење инвестиција.* Ови подстицаји представљају једну од крупнијих ставки у буџету Републике (око 10 млрд динара у 2020. години) због чега је од нарочите важности да буду транспарентно стављени на увид јавности. Међутим, Закони о буџету, укључујући и ребалансе, по правилу не садрже детаљан приказ субвенција за привлачење инвестиција па остаје непознато која предузећа добијају ове подстицаје и у ком износу, већ само укупну планирану своту.⁶ Образложење за непотпун приказ подстицаја за привлачење инвестиција у буџету је било то да план за ове расходе исказује износ који неће нужно бити у потпуности потрошен. Међутим, и овај пут наглашавамо да, с обзиром на то да је 2020. година увелико завршена, а ова средства исплаћена, нема разлога да детаљан приказ подстицаја за привлачење инвестиција не буде укључен у Завршни рачун кад већ нису адекватно приказани у самом буџету.
- *Највећи део непореских прихода није детаљније објашњен у Завршном рачуну.* Завршни рачун показује да су непорески приходи у 2020. години наплаћени у износу од 192 млрд динара, чиме су за око 5 млрд пробили план из новембарског ребаланса. Највећи део ових прихода није могуће објаснити на основу редовних месечних извештаја о реализацији, па ни предложеног Завршног рачуна (ова два извора их приказују у агрегатној форми, без залажења у структуру и основ по којем су наплаћени). Највећа одступања у односу на план забележена су и у 2020. години, баш као и раније, у оквиру групе *ванредних непореских прихода* (наплаћени у износу од 56 млрд динара, од чега за око 80% није могуће пронаћи детаљније информације). Конкретно, није наведено која су то предузећа и јавне агенције уплатиле добити и дивиденде држави (скоро 29 млрд) и шта чини *остале приходе буџета* (17 млрд). Сматрамо да би из угла квалитета буџетског процеса и његове транспарентности било сврсисходно да редовни месечни извештаји и Завршни рачун, садрже информације о изворима наплате побројаних прихода. Ова промена је лако спроводљива имајући у виду да ти подаци већ постоје, нпр. у Извештају о ревизији Завршног рачуна коју је спровела ДРИ. Тек из овог извора може се сазнати да су током 2020. у буџет дивиденде и добит уплатили НИС, Телеком, Комерцијална банка, ЈП Србијагас и др, као и да остале приходе буџета у 2020. години доминантно чине приходи од премије у поступку продаје државних ХОВ и уплате средстава у буџет преко НБС-а.
- *Уочава се неконзистентност у књижењу прихода појединих индиректних буџетских корисника у буџетском плану и Завршном рачуну.* У претходном периоду у редован буџетски процес постепено су укључивани поједини индиректни корисници буџета, међу којима су последње биле установе

⁶ Детаљнији план по корисницима ових субвенција може се посредно сазнати из извештаја ДРИ о ревизији финансијских извештаја Министарства привреде, међутим, подаци о извршењу тих планова у сваком случају остају непознаница.

социјалне заштите (у 2019. години). Међутим, сада се уочавају одређене неконзистентности између буџетских планова, редовног извештавања и завршног рачуна, које потичу од различитог књижења прихода индиректних корисника – у овом случају установа социјалне заштите. Наиме, у оквиру редовних непореских прихода за 2020. годину планирани су остали редовни непорески приходи у износу од 25,3 млрд динара који између осталог укључују и приходе социјалних установа. Редовни месечни извештаји о реализацији буџета били су у складу са методологијом израде плана, а то значи да су укључивали приходе социјалних установа. Међутим, Завршни рачун показује ниже приходе осталих непореских прихода за око 8 млрд динара (износе 17,1 млрд динара) и у сличном износу повећање непореских прихода индиректних корисника – планирано око 43 млрд, а наплаћени износи преко 50 млрд динара. Осим тога, у посебној линији у оквиру непореских прихода наглашено је да је износ непореских прихода и примања ван система извршења буџета 42,2 млрд динара. Дакле, оно што се из изнетих бројева може закључити је да су социјалне установе укључене у буџетски план и редовно извештавање, а да су, затим, у Завршном рачуну накнадно прекњижене, што за последицу има одређена (двострука) одступања плана и коначног износа. Остаје нејасно зашто је до овога дошло: да ли је то последица мањкавости у планирању или извештавању о реализацији, јер у Завршном рачуну ова одступања нису образложена.

Завршни рачун за 2020. садржи Извештај о учинку са индикаторима перформанси који у приказаном облику нема практично никакву употребну вредност. Извештај о учинку буџетских корисника по програмима је по важећим прописима обавезан део сваког завршног рачуна. Предлог Завршног рачуна за 2020. годину први је који у свом саставу има одељак посвећен извештајима о учинку, који за сваког буџетског корисника „на папиру“ садржи индикаторе перформанси. Фискални савет је годинама уназад указивао на чињеницу да буџетирање по перформансама у великој мери оптерећује кадровске капацитете државних органа, премда нема капацитет да суштински унапреди квалитет буџетског процеса, као и да се ради о појави од које су почеле да одустају и неке од најразвијенијих земаља. Да се ради о активности која није сврсисходна показује управо садржај Извештаја о учинку који је убачен у Завршни рачун за 2020. годину – овај део заузима око 80 страна, премда су индикатори често непотпуни (бројна тела не наводе базне вредности индикатора који се прате, нека од њих циљане/достигнуте, а нека уопште не образлажу одступања). Уз све то, учили смо велики број индикатора који нису смислени, тј. није јасно на који начин се од њих може очекивати било какво унапређење. Тако је, рецимо, за програм под називом Реформа јавне управе индикатор за Министарство финансија „средства намењена за исплату по потписаним уговорима за правно заступање Републике пред међународним судовима“ у оквиру кога су дате базна и циљана вредност од 100. Фискални савет, стога, позива Владу да размотри постојање обавезе да сви корисници исказују информације о реализацији индикатора перформанси. Једна од наших препорука је да се, на пример, индикатори перформанси задрже за оне буџетске кориснике којима би извештавање о учинку олакшало преговоре са Министарством финансија у вези са висином буџетских апропријација, док остали корисници не би морали да буду у обавези да извештавају на овај начин.