



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ ЗА
2019. ГОДИНУ**

Усвајање завршног рачуна буџета Републике представља важну карику у буџетском процесу и добро је што то постаје редовна годишња пракса. Усвајањем завршног рачуна буџета Републике заокружује се један буџетски циклус, јер овај документ пружа комплетну слику јавних финансија и стварни фискални резултат у посматраној години. Међутим, иако је реч о једном од основних инструмената за одговорно и транспарентно управљање јавним финансијама (уз израду Фискалне стратегије и Закона о буџету), завршни рачуни буџета Републике су све до прошле године били неоправдано запостављени. Наиме, од 2002. до 2014. израђивани су само предлози завршних рачуна који затим нису били разматрани и усвајани у Народној скупштини, док у периоду 2015-2017. нису били ни објављивани, нити су у форми предлога достављани Народној скупштини. Овај пропуст исправљен је прошле године, кад су накнадно усвојени сви завршни рачуни од 2002. до 2018. године, а актуелни Предлог Закона о завршном рачуну буџета Републике за 2019. годину наговештава да ће убудуће то бити редовна годишња пракса – што је веома добро. Премда Министарство финансија објављује месечне извештаје о извршењу буџета Републике, ови подаци нису потпуни и самим тим фискалне анализе и оцене које се на њима заснивају нису сасвим прецизне. Нпр. наша анализа претходних завршних рачуна показала је да потрошња буџетских органа која се не приказује у редовним извештајима достиже око 570 млн евра годишње, што се првенствено односи на расходе који се финансирају из ванбуџетских прихода просветних и установа социјалне заштите. Испоставило се и да јавна потрошња по буџетским разделима најчешће битно одступа од плана изложеног у Закону у буџету и усвојеног у Народној скупштини – у просеку за око 850 млн евра годишње. На крају, постоје и расходи које је објективно тешко прецизно објаснити при планирању буџета, попут плаћања за казне и пенале, јер није унапред познато шта би све могло доћи на наплату у предстојећој години. Дакле, тек завршни рачуни буџета Републике обезбеђују коначне податке о приходима и расходима буџета, и на тај начин омогућавају да се поуздано анализирају сви елементи фискалне политике у посматраној години.

Овогодишње кашњење с припремом предлога завршног рачуна је због кризе разумљиво, али сматрамо да је Фискални савет требало раније укључити у овај процес. По Члану 78 Закона о буџетском систему, Влада је требало да достави предлог завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину до 15. јула. Међутим, имајући у виду ванредне околности услед епидемије болести Ковид-19, сматрамо да је овогодишње кашњење у односу на прописане буџетске процедуре разумљиво и похвално је што је упркос кризи овај Закон ипак припремљен – макар и на крају године. Као једину замерку у

процедуралном смислу истичемо то што Фискални савет није на време укључен у овај процес. Наиме, према Члану 92ж Закона о буџетском систему Фискални савет има обавезу да припреми анализу предлога закона о завршном рачуну и достави је Народној скупштини, али скрећемо пажњу на то да нам Предлог Закона о завршном рачуна буџета Републике за 2019. годину формално није ни достављен. Последично, информацију о томе да је овај документ уопште припремљен самостално смо пронашли и то са закашњењем, након што је већ био објављен на интернет страници Народне скупштине.¹ Овај пропуст је потребно исправити у следећој години и сматрамо да би Влада требало да доставља предлоге завршних рачуна Фискалном савету истовремено кад и Народној скупштини, како бисмо имали разуман рок за њихову темељну анализу.

Предложени завршни рачун за 2019. практично је потврдио претходне информације о фискалном резултату Републике из месечних извештаја Министарства финансија. Према Предлогу завршног рачуна буџета Републике за 2019. годину, Србија је претходну годину завршила са суфицитом у републичком буџету од 13,4 млрд динара, што је готово идентично претходно познатом резултату из редовних извештаја Министарства финансија (суфицит од 12,8 млрд динара). То је било и очекивано, јер подаци за поједине индиректне буџетске кориснике који нису укључени у месечно извештавање у приближно истој мери оптерећују и приходну и расходну страну буџета. Такође, остварени резултат био је за око 35 млрд динара бољи него што се иницијално планирало, а Фискални савет је већ извештавао о томе да је то највећим делом резултат боље наплате прихода републичког буџета. Конкретно, 1) повољнији макроекономски трендови него што се процењивало при изради буџета допринели су бољој наплати прихода од акциза, ПДВ-а и пореза на доходак; 2) приходи од пореза на добит су у старту нешто конзервативније планирани, па су наплаћени у већем износу него што се предвиђало; и 3) дошло је до ванредног повећања непореских прихода по различитим основама. Кад подвучемо црту, Фискални савет задржава основну оцену да су фискална кретања у 2019. била повољна, као и да су јавни приходи и расходи у претходној години били приближно уравнотежени у структурном смислу.

Међутим, завршни рачун за 2019. има одређене недостатке због којих поново није могуће детаљније анализирати неке политике и приходне и расходне ставке. Завршни рачун је најбоља прилика да Влада одговори на важна питања у вези са јавним финансијама која су, оправдано или неоправдано, остала неразјашњена приликом израде буџета и месечног извештавања о његовој реализацији. Фискални савет је завршне рачуне први пут детаљно анализирао у студији из децембра прошле године (за период 2002-2018), када смо и најавили да ће нам та студија послужити као трајна аналитичка подлога и извор за будуће анализе. Понављамо још једном да је добро што је Влада упркос ванредним околностима у 2020. приступила изради овог документа, јер би он требало да буде основа за свеобухватно сагледавање буџетске потрошње након окончања фискалне године, тј. када се прикупе сви подаци директних и индиректних буџетских корисника. Међутим, проблематично је то што у завршном рачуну за 2019. многе важне расходне и приходне категорије, како из угла јавних политика тако и билансно, нису довољно објашњене. Другим речима, информације којима нисмо располагали у време прављења буџетских планова за 2019. и анализирања месечних извештаја о извршењу буџета нису приказане ни у актуелном

¹ У 2020. години сличан пропуст је направљен код Предлога Закона о буџету за 2021. годину, који нам такође формално није достављен на давање мишљења.

предлогу завршног рачуна. У основи, реч је о пропустима на које смо већ указали анализирајући завршне рачуне буџета Републике за претходне године. Стога у наставку овог извештаја указујемо на суштински најзначајније мањкавости овог документа које је потребно отклонити како би у потпуности испунио своју сврху у буџетском процесу Републике Србије.

- *Није разјашњено по ком основу је држава плаћала казне, пенале и друге накнаде иако је тај износ наставио да расте.* У Завршном рачуну за 2019. дата је само укупна сума ових трошкова, нема детаљнијих података о плаћањима на име ових накнада, па остаје непознато коме је држава у 2019. години, по ком основу и у ком појединачном износу плаћала казне и пенале. То је спорно будући да се ради о непродуктивном расходу који из године у годину континуирано расте – у 2019. премашио 22 млрд динара (око 190 млн евра)² и више је него двоструко већи у поређењу са 2015. годином када је износио непуних 10 млрд, што је скок који несумњиво заслужује ближе објашњење. Билансни значај овог трошка најбоље можемо илустровати чињеницом да је за преко 20% већи од укупне потрошње на разделу Министарства здравља (18,1 млрд), три и по пута већи од потрошње Министарства спорта (6,3 млрд) и готово пет пута већи од извршења Министарства туризма и телекомуникација (4,6 млрд). Детаљнији увид у казне и пенале створио би подлогу да се разлози њиховог постојања анализирају и у будућности спрече. Иако донекле постоји оправдање да се ова плаћања не укључују у буџетски план услед могућности да се неће у потпуности извршити, нема оправдања да не буду укључена у коначну реализацију кад се већ тачно зна у којој мери су извршена и по ком основу.
- *Корисници субвенција за привлачење инвестиција остају непознати.* Информација о томе која предузећа и у ком износу добијају ове подстицаје не може се наћи у Закону о буџету за 2019. годину, нема је у ребалансу из октобра, а сада видимо да не постоји ни у предложеном завршном рачуну за 2019. годину. Као разлог за неукључивање овог трошка у иницијални и ревидирани буџет наводи се то што се у план укључује износ који неће нужно у целости бити исплаћен. Међутим, након што је календарска година завршена а сва плаћања извршена, не видимо разлог да порески обвезници не сазнају како су ова средства заправо распоређена по корисницима.
- *Нису детаљно изслистана предузећа за која су исплаћиване буџетске позајмице.* Нето буџетске позајмице приказују се у маси, без навођења ком предузећу, под којим условима и по ком основу су одобрене. Неколико је разлога због којих сматрамо да је то недопустиво: прво, укупна реализација са ове позиције у 2019. износила је скоро 8 млрд динара, чиме је лимит од 5,7 млрд динара постављен октобарским ребалансом пробијен за 40%. Друго, нето позајмице су заправо краткорочни кредити за ликвидност или докапитализацију државних предузећа, а та средства би по дефиницији требало да се врате у буџет у одређеном моменту. Уколико не постоји адекватна евиденција тих обавеза као ни транспарентно

² У укупне исплате по овом основу укључујемо следеће расходе: *Порези, обавезне таксе и пенали* (482), *Новчане казне и пенали по решењу судова* (483), *Накнада штете за повреде или штету услед елементарних непогода* (484), *Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа* (485).

извештавање о њима, постоји снажан подстицај за предузећа да никад не врате одобрену позајмицу, што се у прошлости много пута дешавало. Колико то може да кошта пореске обвезнике најбоље илуструје пример Србијагаса коме је управо са ове позиције 2014. одобрено неколико бескаматних краткорочних кредита укупне вредности од 9 млрд динара. Њихово враћање у буџет годинама је одлагано, да би према подацима из завршног рачуна за 2019. поменуто дуговање одлуком Владе конвертовано у улог Републике у капиталу овог предузећа – што значи да позајмљени новац никад неће бити враћен у буџет.

- *Порекло уплата (непореских прихода) које су и у 2019. имале велики билансни значај није објашњено.* Завршни рачун показује да је наплата непореских прихода у 2019. износила 209 млрд динара, чиме је оквир из октобарског ребаланса пробијен за 24 млрд динара. Одступање је још веће (преко 35 млрд динара) када реализацију упоредимо са оригиналним буџетским планом. Пракса изразитог премашивања плана на овој приходној ставци започета је 2014. године и настављена је у 2019. години, али то није праћено већом информативношћу завршних рачуна. Наиме, ови акти за период 2014-2018, баш као што је случај са предлогом за 2019. годину, не нуде никакво образложење за разлоге великих премашивања планова. Остаје нејасно зашто су приходи од продаје добара и услуга пробили оригинални план за око 20 млрд динара, будући да методолошки разлози (укључивање установа социјалне заштите) не могу у потпуности да објасне ову разлику. Такође, нема одговора на питање зашто су ванредни непорески приходи пробили план за 17 млрд динара, као и која су предузећа (и у којим износима) уплатила добит и дивиденде.
- *Капитални расходи нису раишчлањени до потребног нивоа детаљности.* За поједине кориснике попут Канцеларије за управљање јавним улагањима и Министарства финансија, у Завршном рачуну није довољно јасно приказано у које конкретне пројекте је улагано, већ су само сумарно дата укупна улагања. Последица оваквог приказивања је то да 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 (што делом реализује Канцеларија за јавна улагања). Када је реч о капиталним буџету Министарства финансија, остаје непознато за које се пројекте плаћала експропријација која се финансира с овог раздела, а тек из извештаја ДРИ (о ревизији финансијских извештаја овог министарства) сазнајемо да је највеће појединачно плаћање ишло за пројекат Београд на води, ЈП Путеве, Коридоре и железницу. Даље, у посебном делу Завршног рачуна, посвећеном образложењу одступања од плана, нису обухваћени неки важни корисници као што су Канцеларија за јавна улагања, највећи део Министарства грађевинарства и МУП. То сматрамо огромним недостатком будући да су ова три тела реализовала више од 54% укупних републичких инвестиција. Министарство одбране, с друге стране, постоји у образложењу одступања али се дају само одступања на пројектима мале вредности, док се најкрупније набавке (наоружања и војне опреме) уопште не помињу.
- *Трошење средстава из текуће буџетске резерве није транспарентно приказано.* Употреба текуће резерве објављује се у Службеном гласнику током године, али

не на задовољавајући начин о чему смо више пута писали. Највећи проблем у извештавању је то што су објашњења често генеричка и неинформативна, као и то што се нека плаћања из буџетске резерве уопште не објављују у Гласнику. Завршни рачун за 2019. годину не само да не доноси никакво унапређење на овом пољу, већ у одређеној мери додатно умањује ионако ниску транспарентност. Примера је много а ми ћемо овом приликом указати само на неке од њих. У децембру је у резерву пренето 3,1 млрд динара да би се локалним самоуправа дотирали недостајући приходи, а у Завршном рачуну није наведено којим градовима/општинама иде који део новца. Из приказа у Службеном гласнику се, с друге стране, може видети да је овом приликом новац добило више од 120 ЈЛС, од којих су највећи износи припали: Београду у Крагујевцу по 300 млн динара, Јагодини 110 млн, Зајечару 100 млн, Чачку, Панчеву и Новом Пазару по 80 млн, Нишу и Кањижи по 80 млн итд. Друго, поједини преноси у резерву уопште нису објашњени у Завршном рачуну – пример је исплата 1,7 млрд у новембру Генералном секретаријату Владе. Наводи се, наиме, само генерички опис и број решења на основу кога је Влада одобрила исплату, а које није јавно (заведено под ознаком „строго поверљиво“). Сличан статус поверљивости види се и на другим исплатама Генералном секретаријату (70 млн у октобру, додатних 174 млн у новембру, 44 млн у децембру), као и Министарству омладине и спорта (260 млн и 45 млн у новембру), Министарству привреде (300 млн у децембру), Авио-служби Владе (10 млн у октобру, 18 млн у децембру). Сматрамо да је нужно да макар у завршном рачуну буде боље објашњена природа ванредних плаћања, пошто за велики део исплаћеног новца (више од половине) срећемо или сувише опште објашњење или га уопште нема.

- *Приходи и расходи индиректних корисника који нису укључени у редовне податке о реализацији су и даље велики – премашују 450 млн евра.* Важна информација из Завршног рачуна за 2019. је да су индиректни корисници остварили приходе од 53,6 млрд динара (преко 450 млн евра) из ванбуџетских извора, тачније од продаје добара и услуга и трансфера других нивоа власти. Убедљиво највећи део ванбуџетских прихода реализује се у сектору образовања (основне и средње школе, факултети, установе студентског и ученичког стандарда), а мали износ уочавамо и на разделу неколико специфичних тела³. Ти приходи, као и расходи који су њима финансирани, нису обухваћени у месечним извештајима о реализацији буџета коју током године објављује Министарство финансија, тако да износе можемо сазнати тек када стигне завршни рачун. Њихово укључивање у анализу је оправдано и не утиче на фискални резултат који је Република остварила (будући да у идентичном износу повећавају и приходе и расходе) али осетно мења структуру расхода, односно прихода. Тако, на пример, тек из Завршног рачуна можемо да видимо да је маса зарада на Републици у 2019. била 20 млрд динара већа него што се приказује у подацима Министарства финансија (302,3 млрд уместо 282,3 млрд динара), што даље имплицира да је план из октобарског ребаланса заправо пробијен за 6 млрд динара (за око 2%). Трошкови куповине робе и услуга, с друге стране, износили су 128,6 млрд уместо 99 млрд

³³ На пример, код установа за стандардизацију и акредитацију (Министарство привреде), установа физичке културе (Министарство спорта), криминалистичко-полицијске академије (МУП), САНУ.

колико су приказивали подаци о извршењу, али је на овој категорији реализација била нешто мања од планиране (за око 3 млрд).

- *Предложени завршни рачун поново не садржи информације о индикаторима перформанси буџетских корисника.* Закон о буџетском систему прописује садржину завршних рачуна буџета Републике, и један од обавезних елемената би требало да буде и годишњи извештај о учинку програма, укључујући и учинак на пољу унапређења родне равноправности – што се мери индикаторима перформанси буџетских корисника. Фискални савет је годинама уназад скретао пажњу Влади да покушај увођења буџетирања на основу перформанси, у ситуацији кад ни базични елементи буџетског процеса још увек нису усклађени с најбољом праксом, представља контрапродуктиван правац реформе система за управљање јавним финансијама у Србији. Штавише, међународна искуства показују да буџетирање на основу перформанси не даје позитивне ефекте на расподелу буџетских средстава ни у земљама с веома развијеним јавним финансијама. Фискални савет стога још једном позива Владу да, или доврши ову реформу и прикаже информације о реализацији индикатора перформанси у завршном рачуну (на основу чега би се онда могла оценити и ефективност ове реформе у случају Србије), или да се од ове (суштински спорне) реформе буџетског процеса одустане. У тренутној форми, ова захтевна процедура само беспотребно оптерећује ионако скромне капацитете буџетских одељења државних органа и институција, практично без икаквог позитивног утицаја на ефикасност у управљању јавним финансијама.

Потребно је да Влада већ у наредном завршном рачуну (за 2020. годину) исправи недостатке на које смо указали. Завршни рачун по дефиницији мора да садржи више детаља о јавној потрошњи у поређењу са Законом о буџету и месечним извештајима о извршењу, јер се за разлику од њих прави у време када је увелико позната реализација прихода и расхода свих буџетских корисника, како директних тако и индиректних. До сада то није био случај већ су ови акти, укључујући Завршни рачун за 2019. годину, у одређеним деловима пружали и мање информација него прописи којима смо раније располагали. Потребно је да Влада већ приликом израде наредног завршног рачуна (за 2020. годину) исправи поменуте недоследности, тим пре што смо на њих први пут указали још у децембру 2019. године. Сматрамо да нема оправдања да прође неколико година а да се у коначном извештају о републичкој потрошњи не прикажу детаљно сви исплаћени расходи. Потребно је да завршни рачун одговори на питање која предузећа су добила субвенције за инвестиције, за које пројекте је исплаћена експропријација, која државна предузећа су добила бескаматне буџетске позајмице, коме су и по ком основу исплаћене високе казне и пенали и др. Такође, неприхватљиво је да завршни рачун не разјасни сва трошења из буџетске резерве (посебно када држава има на располагању да на овај начин дискреционо троши износ од више стотина милиона евра), као и да систем редовног извештавања о реализацији буџета уопште не извести о приходима и потрошњи индиректних корисника (макар и квартално, у виду процене). На крају, истичемо да је врло важно унапредити извештавање у делу који је посвећен одступању од плана за све појединачне кориснике – сви буџетски корисници морају јасно да образложе одступања не само од текуће апропријације и/или ребаланса, већ и од иницијалног плана. То је једини начин да се

сагледају стварни разлози који пресудно утичу на динамику реализације крупних расходних ставки (нпр. капиталних инвестиција) али и јавних прихода (посебно важно за непореске).