



Република Србија  
**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ  
БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2022. ГОДИНУ**

25. септембар 2023. године

## Садржај

1. Увод .....	3
2. Лоше планирање буџетских расхода .....	4
3. Неefикасност државе у спровођењу политика и пројеката .....	6
4. Употреба буџетске резерве .....	7
5. Недовољна транспарентност у приказивању расхода и прихода .....	10
6. Ниска употребна вредност Извештаја о учинку .....	13

## 1. Увод

**Предложеним Завршним рачуном даје се свеобухватан извештај о фискалној политици у 2022. чиме се заокружује буџетски процес за ту годину.** Законом о завршном рачуну грађанима Србије полаже се финални, детаљан извештај о наплаћеним и потрошеним јавним средствима, као и о задуживању државе у 2022. години. У овом документу тако се по први пут може видети структура извршених расхода на нивоу појединачних буџетских корисника (у шта су укључени и индиректни корисници), о чему се не извештава у редовним месечним извештајима о извршењу буџета. Саставни део Завршног рачуна чине и бројни издвојени извештаји који додатно осветљавају фискалну политику вођену у 2022. години: Извештај о коришћењу средстава из буџетске резерве, Образложење одступања у односу на буџетски план и друго. Сви ови елементи заједно дају вредну и заокружену слику о управљању јавним финансијама у 2022. години (која је из фискалног угла била веома турбулентна). Стога је добро то што се сада наставља пракса, успостављена пре пет година, да овај Закон пролази кроз редовну скупштинску процедуру.

**Завршни рачун јасно указује на бројне аспекте фискалне политике које је потребно унапредити.** Фискални савет је, у складу са својом законском обавезом, анализирао предложени Завршни рачун. Овом анализом јесте разрешен део недоумица у вези с конкретним фискалним политикама из 2022. године – али су нека питања и даље остала отворена. На пример, у Завршном рачуну сад може да се види да је током 2022. чак 122 млрд динара (преко милијарду евра) прерасподељено мимо уобичајене буџетске праксе, тј. коришћењем текуће буџетске резерве. Оно што је, међутим, још увек остало непознато јесте то како је тачно потрошено преко 500 млн евра од тих средстава. Наиме, одлукама Владе ови расходи класификовани су као поверљиви (иако су готово у целости реализовани ван сектора безбедности). Ова, као и највећи део других недоречености Завршног рачуна не могу се третирати као изоловани случајеви. То је заправо последица ширих и фундаменталних проблема у управљању јавним финансијама Србије чијим отклањањем би се буџетски процес знатно унапредио. Зато су у Оцени предлога завршног рачуна управо такве, систематски важне теме за јавне финансије детаљније осветљене.

- Лоше планирање буџетских расхода – које је у већем броју случајева идентификовано као главни разлог због ког је коначно извршење буџета знатно одступило од планираног;
- Забрињавајуће ниска ефикасност државе у спровођењу политика и пројеката који су важни за побољшање квалитета живота грађана Србије (заштита животне средине, просвета, здравство и друго);
- Претерано распрострањена (лоша) пракса да се јавне политике воде преко текуће буџетске резерве, чиме се заобилазе стандардне буџетске процедуре;
- Недовољна транспарентност, која је изражена чак и у приказивању веома великих расхода државе (нпр. буџетске позајмице);
- Ниска употребна вредност Извештаја о учинку (саставни и највећи део Завршног рачуна).

## 2. Лоше планирање буџетских расхода

Завршни рачун за 2022. годину указује на озбиљне пропусте у планирању буџетских расхода Републике. Једна од важних информација коју пружа Завршни рачун јесте увид у то колико је крајње извршење расхода одступило у односу на буџетски план. Међутим, велика мањкавост овог документа је то што се поређење врши само према последњем буџетском оквиру из ребаланса који је усвојен у новембру 2022. – дакле, пред сам крај године. Самим тим, приказана одступања у извршењу расхода односе се само на последња два месеца, због чега ни изблиза не показују пуну величину пропуста у буџетирању годишњих расхода државе. Као што се може видети у Табели 1, републичка потрошња је према Завршном рачуну за 2022. била је за свега 9 млрд динара мања него што је то планирано ребалансом, али уз поприлично велика одступања на неколико ставки кад се има у виду то да је ревидирани план покривао кратак временски период. Међутим, уколико се крајње извршење расхода стави у однос с првобитним Законом о буџету, може се уочити да је републичка потрошња заправо много више одступила од плана и по износу и по својој структури. Расходи су пробили иницијални буџетски оквир за чак 262,2 млрд динара (преко 2,2 млрд евра), тј. за око 15%, највећим делом због тога што су нето буџетске позајмице извршене у износу који је био 15 пута већи од планираног. До овако великог пропуста дошло је због тога што Влада буџетом за 2022. уопште није била предвидела издатке за покривање губитака и Србијагаса и ЕПС-а, што је била једна од главних критика Фискалног савета на тај документ. Поред тога, извршење појединих расхода знатно је пробило буџетски оквир због тога што су накнадно усвајане фискалне мере мимо стандардних процедура, при чему су нове мере у области популационе политике најављене свега пар дана након што је усвојен буџет за 2022. годину.

**Табела 1. Расходи у Завршном рачуну за 2022. и њихово одступање у односу на ребаланс и првобитни буџет за 2022. годину**

<i>у млрд динара</i>	<b>Завршни рачун 2022.</b>	<b>Промена у односу на првобитни буџет</b>	<b>Промена у односу на ребаланс</b>
<b>ЈАВНИ РАСХОДИ</b>	<b>1.979,6</b>	<b>262,6</b>	<b>-9,0</b>
<b>1. Текући расходи</b>	<b>1.349,4</b>	<b>67,7</b>	<b>-44,8</b>
Расходи за запослене	377,8	14,1	7,9
Роба и услуге	174,0	14,1	-0,3
Камате	104,7	-11,5	-8,5
Субвенције	158,0	14,3	-16,8
- Пољопривреда	62,8	12,2	-3,0
- Енергетика	6,3	-0,1	-10,4
- Друмска саобраћај	30,5	10,8	-1,3
Трансфери осталим нивоима власти	106,7	4,5	1,9
Дотације ООСО	200,4	-13,7	-18,0
- ПИО	101,5	-24,3	-12,8
- РФЗО	86,8	13,3	-3,7
Социјално осигурање и заштита	138,7	17,7	2,1
- Дечја заштита	80,8	16,0	0,6
Остали текући расходи	72,4	23,6	-12,0
<b>2. Капитални расходи</b>	<b>410,2</b>	<b>3,5</b>	<b>-12,8</b>
<b>3. Активирани гаранције</b>	<b>17,7</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>4. Нето буџетске позајмице</b>	<b>202,2</b>	<b>188,8</b>	<b>49,0</b>

Напомена: Релативно велико пробијање плана расхода за запослене у односу на новембарски ребаланс је највећим делом техничке природе. Завршни рачун за 2022. урачунао је део зарада које се финансирају из сопствених средстава индиректних корисника буџета, које нису биле укључене у план из ребаланса.

**Главни разлог великог пробијања извршења расхода у односу на првобитни план је лоше планирање буџетске подршке за посрнули енергетски сектор.** Квантитативно убедљиво највеће пробијање буџетског плана за 2022. забележено је код нето буџетских позајмица – уместо првобитно планираних 13 млрд, крајње извршење износило чак 202,2 млрд динара. На овој расходној ставци књижена је буџетска подршка за покривање огромних губитака Србијагаса и ЕПС-а, која је до краја године нарасла на готово 190 млрд динара (око 1,6 млрд евра). Фискални савет је још у својој оцени Предлога закона о буџету за 2022. упозорио Владу да ће Србијагасу извесно бити потребна државна подршка због наглог скока цене гаса на међународном тржишту, али је изостала било каква реакција. Уместо да се ситуација пажљиво сагледа и барем неки трошкови ставе у буџет, које би Народна скупштина онда и формално одобрила, Влада је само неколико недеља након усвајања буџета почела нетранспарентно да дотира Србијагас уз књижење ових издатака „испод црте“. Ако је за проблеме у Србијагасу и ЕПС-у и могло да се каже да су донекле били непознаница у време израде првобитног буџета за 2022. годину, остаје потпуно нејасно зашто је ревидирани план за нето буџетске позајмице, који се односио само на последња два месеца, премашен практично за трећину, тј. за скоро 50 млрд динара.

**Други важан разлог због којег су укупни расходи премашили првобитни план јесте непланско увођење нових фискалних мера недуго након усвајања буџета.** Закон о буџету за 2022. годину усвојен је у Народној скупштини крајем новембра 2021. године. Изгласавањем буџета Скупштина је поставила законски оквир за ниво јавних расхода и тако формално одобрила финансирање свих политика које је Влада планирала да спроводи током прошле године. Међутим, у периоду након усвајања буџета за 2022. годину Влада је у више наврата усвајала нове политике (први пут само неколико недеља касније), попут повећања родитељског додатка, доделе туристичких ваучера и слично, за које у том акту нису била предвиђена средства. Завршни рачун за 2022. годину показује да су ове мере знатно повећале буџетске расходе у тој години, укупно за око 50 млрд динара (поређења ради, то је више од годишњег буџета Министарства здравља). Ти додатни и првобитно непланирани трошкови формално су укључени у буџет тек у његовом ребалансу који је усвојен крајем 2022. године, иако су се нове политике већ увелико биле спроводиле, што у одређеној мери обесмишљава читав буџетски процес. Билансно гледано, ове мере су највећим делом биле књижене на две буџетске ставке: (1) *Социјална заштита и осигурање* и (2) *Остали текући расходи*, због чега ћемо у наставку детаљније објаснити одступања на овим расходним позицијама.

- **Расходи за социјалну заштиту пробили су буџетски план првенствено због накнадног увећања родитељског додатка.** Свега два дана након усвајања буџета за 2022. годину, државни званичници су изашли у јавност са најавом да ће од 1. јануара те године родитељски додатак за прво дете бити драстично повећан, са тадашњих 100.000 на 300.000 динара. Потом је ово повећање формализовано доношењем измена Закона о финансијској подршци породици с децом крајем децембра 2021. године, тј. чак и пре него што је буџет за 2022. почео да се примењује. Овом приликом усвојена је још једна додатна мера у оквиру родитељског додатка којом су уведене једнократне исплате од по 100.000 динара за мајке након рођења другог и трећег детета. Све побројане измене у програму родитељског додатка у збиру су довеле до нових издатака за социјалну заштиту од око 15 млрд динара, колико је према завршном рачуну на крају 2022. године износило пробијање иницијалног буџетског плана на тој ставци.

- **Остали текући расходи премашили су план због неселективних исплата за младе између 16 и 29 година.** Осим повећања родитељског додатка, на самом крају 2021. године је мимо буџета за 2022. најављена још једна мера, а у питању су неселективне исплате за младе у износу од сто евра, које су извршене у фебруару 2022. године. Иста ова мера је затим у току 2022. године спроведена у још два наврата – најпре јуну (са још по 100 евра), а затим и у децембру (исплаћено по 5.000 динара). Укупно посматрано, све три рунде исплата за младе коштале су буџет око 30 млрд динара. Међутим, пребацивање плана на осталим текућим расходима је на крају 2022. године ипак износило нешто мање од тог износа (тј. око 25 млрд динара), највећим делом због што су издаци за казне и пенале иницијалним планом били пребуџетирани, па је њихова коначна реализација била нижа од планиране.

### 3. Неефикасност државе у спровођењу политика и пројеката

**Приметно је штетно подбацивање у извршавању неких расхода у областима које су веома значајне за квалитет живота грађана (заштита животне средине, просвета, здравство).** Велика прекорачења у извршењу појединих расхода су опасна зато што у крајњој инстанци могу довести у питање кредибилитет буџетског процеса и одрживост читавих јавних финансија. Међутим, проблем може да буде и подбацивање у извршавању планом утврђених расхода, уколико је то последица неефикасности државе у спровођењу политика које имају за циљ побољшање квалитета живота становника и представљају добар подстицај привредном расту. Завршни рачун за 2022. годину открива већи број таквих политика и пројеката, који су начелно били добро постављени у првобитном буџету, али нису извршени у планираном обиму или уопште нису реализовани током прошле године. Другим речима, на овим расходним ставкама остварене су „уштеде“ које се из развојног угла не могу оценити као повољне. Посебно истичемо, сада већ устаљену, лошу праксу подбацивања у реализацији пројеката у области заштите животне средине, у којој Србија озбиљно касни за упоредивим земљама ЦИЕ, како по квалитету доступне инфраструктуре тако и по величини улагања. Фискални савет је издвојио краћу листу конкретних програма и пројеката који нису извршени у планираном обиму током 2022. године, за које не постоји задовољавајуће објашњење зашто је реализација била знатно слабија од планиране.

- *Заштита животне средине* – У овој области уочавамо подбацивање у реализацији код већег броја пројеката, али је оно квантитативно највећим делом било концентрисано на програму „Чиста Србија“. Наиме, потрошено је свега 38% буџетираног износа (4,7 млрд динара од 12,5 млрд динара), иако је реч о изузетно важном програму који је најављен као носећи стуб за инвестиционе пројекте у области комуналне инфраструктуре (нпр. изградња постројења за пречишћавање отпадних вода, канализационе мреже и депонија са третманом чврстог отпада у 69 јединица локалне самоуправе). Осим тога, слабију реализацију од планиране имали су ИПА програми у области заштите животне средине (потрошено 2,5 млрд од планираних 4 млрд динара), као и програми у оквиру Зелене агенде (потрошено 5,3 млрд динара од буџетираних 6,5 млрд).
- *Здравство* – Упркос евидентном напретку кад је реч о инвестицијама у сектору здравства у последње време, реализација неколико важних програма у 2022. години била је испод 50%: Други пројекат развоја здравства, који се одвија у сарадњи са

Светском банком и подразумева низ пројектних активности попут дигитализације здравства и обуке за запослене у здравству (0,8 млрд од буџетираних 2 млрд динара), програм за лечење обољења која се не могу успешно лечити у Републици Србији (176 млн од планираних 554 млн динара), реконструкција УКЦ Нови Сад (утрошено 230 млн од буџетираних 870 млн динара).

- *Саобраћајна инфраструктура* – Иако улагања у овој области чине скоро половину укупних јавних инвестиција, а притом неки пројекти чак пробијају иницијални план, на појединим програмима из којих се финансирају инвестиције у саобраћајну инфраструктуру уочавају се значајнија подизвршења. Издвајамо неколико најважнијих: Пројекат изградње обилазница и тунела на ауто-путевима (извршено 1,2 млрд од планираних 4 млрд динара), деонице Ниш-Плочник (извршено 0,6 млрд од 4,1 млрд динара), шест пројеката изградње речне инфраструктуре (збирно планирано 5,5 млрд а извршена тек 1 млрд динара), реконструкције железничке пруге Ниш-Димитровград (било планирано 1,5 млрд динара, али по Завршном рачуну ништа није извршено),<sup>1</sup> експропријација земљишта ради извођења инфраструктурних радова (извршено непуних 18 млрд од планиране 23 млрд динара).
- *Образовање*: Капитални расходи у вишем и високом образовању из републичког буџета планом су били предвиђени на нивоу од 850 млн динара, што је задржано у ребалансу и по последњој текућој апропријацији, али су на крају 2022. износили свега 100 млн динара. Тиме су инвестиције у вишем и високом образовању практично у потпуности препуштене универзитетима и финансирању из њихових сопствених извора.
- *Култура*: План инвестиција у области културе, које су иначе на прилично ниском нивоу, већим делом није извршен у 2022. (буџетом планирано да износе 1,4 млрд динара, али је реализовано свега 40%).

#### 4. Употреба буџетске резерве

**Преко текуће буџетске резерве у 2022. години прерасподељен је рекордно висок износ од преко 122 млрд динара (око 1 млрд евра).** Сваке године се у оквиру буџета део планираних прихода не распоређује унапред на конкретне програме и политике, већ се оставља резерва за трошење у случају непредвиђених околности. Законом је предвиђено да Влада тај новац може да троши за финансирање расхода који су настали услед ванредних околности, тј. догађаја који из објективних разлога нису могли да се предвиде у време израде Закона о буџету. Важећи прописи препознају два типа буџетске резерве – сталну и текућу. *Стална буџетска резерва* служи за санирање последица елементарних непогода попут земљотреса, суша, пожара и осталих сродних догађаја који угрожавају живот и здравље људи. Током 2022. године, баш као и годинама уназад, стална буџетска резерва није употребљавана; с друге стране, *текућа буџетска резерва*, екстензивно је коришћена у вођењу јавних политика, што је разлог зашто јој посебну пажњу посвећујемо у овом

---

<sup>1</sup> Радове на прузи Ниш-Димитровград није требало одлагати тим пре што је та деоница у изузетно лошем стању, о чему сведочи и чињеница да је управо на њој крајем 2022. године код Пирота дошло до инцидента када је теретни воз који је превозио опасне материје искочио из шина, услед чега је дошло до директног угрожавања тамошњег становништва.

извештају. Завршни рачун показује да је у 2022. преко текуће буџетске резерве, мимо редовне буџетске процедуре, прерасподељено чак 122,4 млрд динара (1 млрд евра),<sup>2</sup> што је историјски рекорд од увођења овог механизма у буџетски систем Србије пре више од двадесет година.

**Влада има висок степен дискреције у преусмеравању средстава обезбеђених буџетском резервом, што отвара простор за несврхисходно трошење буџетског новца.** Закон о буџетском систему даје могућност Влади да део апропријација за које се током године утврди да неће бити искоришћене у предвиђеном обиму унесе у текућу буџетску резерву, а да онда та средства преусмери на апропријације за које се утврди да нису довољне и/или за намене које уопште нису биле предвиђене буџетом. Основни проблем је то што су ове процедуре далеко мање транспарентне од процедура по којима се усвајају буџет и ребаланс, па самим тим и пролазе много блажи степен контроле. За употребу текуће резерве, заправо, потребно је само да Влада донесе решење на седници, док трошењу из буџета и ребаланса легитимитет даје Народна скупштина. На све то треба додати да нису прописани јасни критеријуми које је потребно непланирани догађај да испуни да би могао да се финансира преко текуће резерве, нити постоји законска обавеза да Влада приликом доношења решења о употреби резерве пружи основне информација о трошењу (од кога се новац узима, зашто та апропријација неће бити извршена по плану, коме се новац прерасподељује и за које намене). То значи да Влада на овај начин може током године да финансира не само објективно непредвидиве расходе, већ и нове политике и мере које се доносе у ходу – по процедурама које су краће и далеко мање транспарентне.

**Средства прерасподељена преко текуће буџетске резерве у 2022. практично су двоструко већа од максимума на који указује Закон о буџетском систему.** Наиме, чланом 69 Закона о буџетском систему прописан је максимални износ који може бити опредељен на име текуће буџетске резерве и он износи *“највише 4% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину”*. С обзиром на то да сва средства која се обезбеђују текућом буџетском резервом нису унапред планирана годишњим буџетом (нити ребалансима) и самим тим не пролазе кроз скупштинску процедуру усвајања закона, основна идеја иза овог члана јесте да се ниво овако потрошених средстава ограничи. Износ од 4% прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у Закону о буџету за 2022. годину преводи се у око 60 млрд динара, док је текућом буџетском резервом у 2022. години прерасподељено преко 120 млрд динара.<sup>3</sup> Поставља се питање како настаје оволика разлика. Одговор је, по свој прилици, у чињеници да Законом о буџетском систему није дефинисано шта се узима као план прихода приликом рачунања лимита за текућу буџетску резерву уколико током године дође до усвајања једног (или више) ребаланса. Наиме, није прецизирано да ли се лимит од 4% примењује само на оригинални буџетски план прихода (Закон о буџету) или може поново да се примени и на нови ревидирани оквир прихода (из Закона о изменама и допунама Закона о буџету) у случају доношења ребаланса. У потоњем случају постојала би могућност дуплирања износа

---

<sup>2</sup> Завршни рачун не пружа информацију о томе да ли је сав пребачени новац у резерву и потрошен. Могуће је, наиме, да је стварна потрошња нешто мања од укупног пребацивања (122,4 млрд динара), будући да буџетски корисници нису у обавези да утроше сав накнадно распоређени новац. Уз то, било је и поверљивих уноса у текућу резерву за које је такође немогуће утврдити када су и у којој мери потрошена, о чему више речи у наставку.

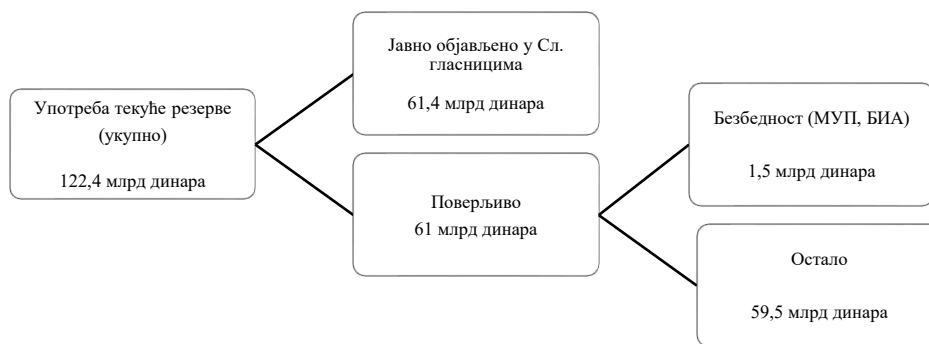
<sup>3</sup> Подсећамо да прерасподела средстава не мора бити једнака потрошњи, тј. потрошња средстава може бити нешто мања.



буџетске резерве. Ова недореченост прописа искоришћена је да се у 2022. резерва ефективно дуплира, тј. да се лимит за трошење одреди као збир 4% прихода из буџета и 4% прихода из ребаланса – чиме је скоро дуплиран износ који може да се прерасподели кроз резерву (са 60 млрд на скоро 130 млрд динара). Хипотетички, да је било два ребаланса током 2022, лимит трошења могао је да буде и три пута већи од иницијалног ограничења (4% прихода из Закона о буџету). Сматрамо да је пракса увећавања средстава из текуће буџетске резерве на овај начин потпуно супротна духу Закона о буџетском систему и мора се обуставити.<sup>4</sup>

**Поверљиво коришћење буџетске резерве у 2022. је експлодирало – износило је 500 млн евра, а реализовано је готово у целости ван сектора безбедности.** Највећи број решења о употреби текуће резерве је јавно доступан. Током 2022. године донето је 165 таквих решења, а укупан износ прерасподељен на овај начин премашео је 61 млрд динара (500 млн евра). Та информација била је позната, будући да су решења о употреби резерве редовно објављивана у Службеном гласнику у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2022. године. Међутим, Предлог завршног рачуна нам доноси једну нову и врло важну информацију: да је током 2022. донето додатних 46 решења о коришћењу резерве која нису објављена у Гласнику јер им је додељен одређени степен тајности, а на основу којих је прерасподељено 61 млрд динара (око 500 млн евра). Овог износа свега 2,5% отпада на сектор безбедности, што је трошење за које би, под одређеним условима, могло бити разумевања да се јавност ускрати за одређене информације у циљу заштите националне безбедности. Преосталих 97,5%, тј. преко 59 млрд динара, прерасподељено је између органа ван безбедносног сектора, тј. у оквиру различитих министарства, Владе, управних округа и др. чија је делатност по дефиницији јавна (Слика 1). Не само да је оборен апсолутни рекорд у погледу висине поверљиве употребе резерве, већ се никада раније није догодило да поверљиво трошење има тако велик релативни значај (чак 50% укупних средстава провучених кроз текућу резерву).

**Слика 1. Употреба текуће буџетске резерве у 2022. години**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Завршног рачуна за 2022. годину

<sup>4</sup> На проблем одређивања лимита за коришћење буџетске резерве у завршном рачуну указала је, својевремено, и Државна ревизорска институција у свом извештају “Извештај о ревизији Завршног рачуна буџета Републике Србије, Београд за 2019. годину“, 2. децембар 2020. године, стр. 7.

Мањем делу поверљивог трошења могуће је начелно ући у траг (нешто преко једне петине), док преостали износ остаје потпуна непознаница. У Табели 2. приказали смо десет највећих поверљивих трошења преко резерве ван безбедносног сектора. На основу описа датих у Завршном рачуну, могло би се закључити да је мањи део, приближно једна петина (12 млрд динара, тј. око 100 млн евра) искоришћен за набавку енергената на међународном тржишту. За још један део ове потрошње (скоро 4 млрд динара, преко 30 млн евра) може се ући донекле у траг – реч је о ванредном пребацивању новца Републичкој дирекцији за робне резерве, која је урађена како би се интервентно попуниле робне резерве. Фискални савет је и раније указивао да драстичан пораст ових издвајања указује на могуће злоупотребе, што би надлежни органи требало да испитају. Ипак, убедљиво највећи део остаје потпуна непознаница; конкретно, за преосталих скоро 44 млрд динара (око 370 млн евра) на основу информација из Завршног рачуна не може се ући ни у какав траг у које области су отишле и за које намене. За највећи део, заправо, не може се чак утврдити ни који буџетски корисник их је реализовао, пошто су буџетски корисници који су учествовали у трансакцијама генерички названи „Органи државне управе, управни окрузи и Влада“, без икакве ближе одреднице (Табела 2). Поставља се питање које то трансакције јавне управе које нису усмерене на сектор безбедности могу да се класификују као строго поверљиве.

**Табела 2. Десет највећих поверљивих употреба текуће буџетске резерве ван сектора безбедности у 2022. години, у млрд РСД**

Буџетски корисници	Степен тајности	Датум	Износ
Органи државне управе, службе Владе и управни окрузи	Строго поверљиво	17. март	26,7
Органи државне управе и службе Владе	Строго поверљиво	28. јул	8,7
Мин. рударства и енергетике (Управа за резерве енергената)	Поверљиво	7. април	5,9
Мин. финансија на Републичку дирекцију за робне резерве	Строго поверљиво	14. фебруар	3,98
Мин. рударства и енергетике (Управа за резерве енергената)	Поверљиво	23. јун	3,95
Мин. финансија	Строго поверљиво	28. јул	3,1
Мин. рударства и енергетике (Управа за резерве енергената)	Строго поверљиво	17. март	2,2
Мин. финансија	Строго поверљиво	23. јун	2
Мин. финансија (Управа за јавни дуг) на Мин. привреде	Строго поверљиво	22. децембар	0,88
Генерални секретаријат Владе	Строго поверљиво	28. јул	0,4
<b>УКУПНО</b>			<b>57,81</b>

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података из Завршног рачуна за 2022. годину

## 5. Недовољна транспарентност у приказивању расхода и прихода

Завршни рачун за 2022. годину није довољно транспарентан, што је проблем који постоји већ годинама уназад. Као и практично сваки буџетски документ (буџети, ребаланси, па и фискалне стратегије), завршни рачун пати од недовољне транспарентности. Нетранспарентност се огледа у два кључна аспекта: *прво*, неке буџетске ставке уопште нису приказане детаљније по поткатегијама, а очекивали бисмо да буду (нпр. коме су одобрене нето буџетске позајмице или по којим споровима су плаћане казне из буџета), и *друго*, неке ставке нису објашњене, чак иако јесу приказане по новчаним износима, тако да се у суштини не зна због чега су остварене у приказаном износу (нпр. шта је узрок подбацивање субвенција у енергетици или разлог за пребацивање субвенција за путеве у односу на буџет). Иако је на проблем транспарентности Фискални савет редовно указивао у својим оценама завршног рачуна, није остварен задовољавајући ниво напретка. У наставку дајемо преглед најзначајнијих примера недовољно транспарентног приказивања.

- **Нето буџетских позајмица нису објашњене, а ово је позиција која је највише пробила план.** Најочигледнији пример нетранспарентног извештавања у завршном рачуну јесте то што издвајања за нето буџетске позајмице (*издаци за набавку финансијске имовине*) нису објашњена. У питању је чак трећи највећи расход републичког нивоа власти у 2022, иза расхода за плате и јавне инвестиције. Посредно јесте познато да су ови трошкови највећим делом били исплате Србијагасу и ЕПС-у, па је од 202 млрд динара колико износе укупно, помоћ за ова два енергетска предузећа износила 189 млрд динара – међутим то у завршном рачуну није приказано, већ само укупан износ.<sup>5</sup> У финансијским извештајима Србијагаса за 2022. годину наведено је да је ово предузеће од државе добило 129 млрд динара током године кроз краткорочне кредите. Такође, Фискални савет је индиректно утврдио да је ЕПС добио око 60 млрд динара државне помоћи из истог канала као и Србијагас, с тим што ово предузеће то не објављује експлицитно у својим извештајима. Осим приказа структуре буџетских позајмица, очекивали смо да видимо и под којим условима су ове позајмице дате (за које намене, рочност, да ли се уопште очекује да се врате или су у питању де факто субвенције, да ли ће се вратити када тржишни услови буду повољнији итд), нарочито имајући у виду да су нето буџетске позајмице дате Србијагасу за санирање трошкова енергетске кризе крајем 2021. године (35 млрд динара) званично отписане закључком Владе.
- **Није извршена куповина механизације за ЕПС, а разлози за то нису објашњени.** Набавка основне рударске механизације за површинске копове ЈП ЕПС у износу од 10 млрд динара била је планирана ребалансом за 2022. као део субвенција за енергетику. Ова субвенција није извршена, а разлози за то нису објашњени. Да ли се касни са овим пројектом, шта су разлози кашњења, да ли ће се потпуно одустати од тога да се финансира из буџета Републике пошто је ЕПС тренутно у бољем финансијском положају – све су питања на која завршни рачун не даје одговор. Овај расход јесте био планиран поново буџетом за 2023, али није укључен у ребаланс за 2023. годину, што говори да неће бити реализован ни у овој години.
- **Субвенције путарским предузећима осетно премашују буџетски план већ годинама уназад и то треба да буде објашњено у завршном рачуну.** Субвенције за друмски саобраћај у 2022. премашиле су износ дефинисан Законом о буџету за 55% (извршење 30,5 млрд наспрам оригиналног буџетског плана од 19,8 млрд динара). Веће извршење ових субвенција у односу на буџет постала је већ правилност која се догађа сваке године, а извршење уме да буде и неколико пута веће од плана, на шта је и Фискални савет скретао пажњу. Такође, ребалансом се годишњи план скоро сваке године коригује (навише), тако да финално извршење на крају не одступи значајније од износа у ребалансу, па скок субвенција путарским предузећима није одмах уочљив. У периоду 2018-2022. године кумулативно пребацивање субвенција у друмски саобраћај у односу на првобитно буџетирани износ било је преко 700 млн евра (84 млрд динара). Разлози за ово пребацивање требали би да буду објашњени, тј. завршни рачун требало би да прикаже који се пројекти у области друмског саобраћаја финансирају новцем из буџета, у ком износу,

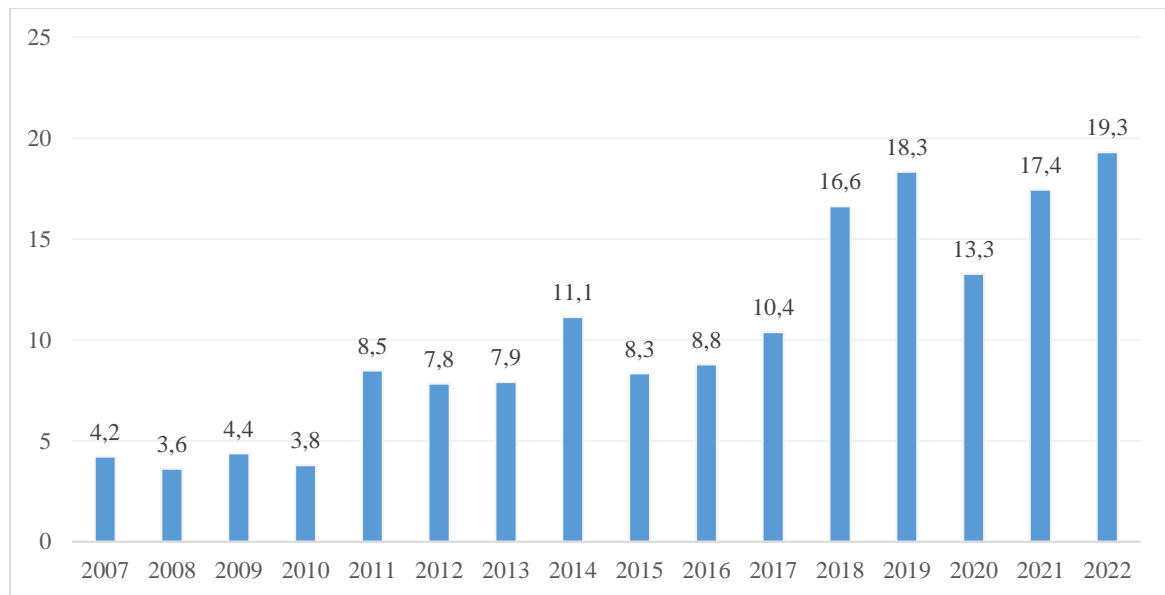
---

<sup>5</sup> Објашњење ових давања у завршном рачуну изостало је упркос томе што су представници Владе у Народној скупштини најавили да ће објашњења расхода за покривање трошкова енергетске кризе бити доступна кроз завршни рачун.

која је динамика плаћања, шта су разлози за извршење веће од плана (евентуална бржа реализација пројеката, раст трошкова пројеката итд).

- **Плаћања за казне, пенале и средне расходе приказана су само у укупној суми по корисницима буџета, што није довољно.** Укупно су ова плаћања у 2022. години износила 19,3 млрд динара (165 млн евра) и представљају збир казни, пенала, такси и накнаду штете за повреде од стране државних органа.<sup>6</sup> Највише је у 2022. плаћено са раздела Министарства финансија (5,6 млрд динара), затим са раздела судова (Привредни судови 3,6 млрд динара), из Министарства унутрашњих послова (2,2 млрд динара) и Министарства одбране (1,2 млрд динара). Ова плаћана су већа у односу на претходну 2021. годину, када су износила 17,4 млрд динара, и генерално су на растућем тренду (Графикон 1), што је додатно забрињавајуће. У периоду 2007-2016. у просеку су износила 7 млрд динара, а од 2017. године остају конзистентно преко 10 млрд динара годишње. Због великог износа ових плаћања и због чињенице да је у питању потпуно непродуктиван расход, потребно је ставити их под чвршћу контролу, а први корак у томе јесте њихово детаљније приказивање, чиме би се створили предуслови за њихову темељнију анализу и будуће отклањање узрока ових плаћања. Постојале су иницијативе да се ови трошкови боље контролишу, а Влада је усвојила чак и методологију за праћење у октобру 2021. године (што је Фискални савет својевремено похвалио), али остало је нејасно зашто се ово не имплементира.

**Графикон 1. Расходи за казне, пенале, таксе и накнаду штете за повреде од стране државних органа, 2007-2022. година, у млрд динара**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу завршних рачуна буџета Републике 2007-2022. године

- **Познато је једино колико су износила укупна плаћања за стране директне инвеститоре, а добро би било да ови расходи буду приказани детаљније.** Ова категорија расхода исплаћује се с раздела Министарства привреде у форми субвенција, и у 2022. износила су 17,8 млрд динара (мало више од плана у ребалансу

<sup>6</sup> Формално, у питању је сума извршења конта 482, 483 и 485, с тим што је са конта 485 искључено плаћање за реституцију.

од 17 млрд, и мање од првобитног буџетског плана од 22,7 млрд динара). Ови трошкови су на растућем тренду већ неколико година уназад (у 2021. години 16,5 млрд динара, у 2020. око 10 млрд динара), због чега би било прикладно објавити њихову детаљнију структуру. Напомињемо да Министарство привреде већ располаже овим подацима и објављује их у нешто измењеној форми на свом вебсајту, тако да нема разлога да они не буду обједињени са завршним рачуном.

- **Завршни рачун приказује детаљнију структуру непореских прихода по категоријама, али без важних објашњења за одступања од плана.** На пример, категорија непореских прихода *део добити јавних предузећа и дивиденде буџета* премашила је план за 5,6 млрд динара и већа је од извршења 2021. за 8 млрд динара, али није наведено која предузећа су уплатила део добити у буџет републике и у ком износу, што би било важно за оцену сврсисходности ових уплата (нпр. ЕПС је уплаћивао своју добит и у периоду 2015-2018, када је било нужно да инвестира). Исто важи и за *остале ванредне непореске приходе*, који су пребацили план за око 10 млрд динара, без да је ово пребацивање објашњено.

## **6. Ниска употребна вредност Извештаја о учинку**

**Завршни рачун за 2022. годину садржи годишњи извештај о учинку, који и овога пута има врло ограничену употребну вредност.** Постојећим прописима предвиђено је да сваки завршни рачун мора да садржи годишњи извештај о учинку по програмима<sup>7</sup>. У Завршном рачуну за 2022. годину испуњена је ова законска обавеза, као што је то био случај и са претходна два завршна рачуна (за 2020. и 2021. годину). Извештај о учинку за 2022. годину садржи индикаторе перформанси и заузима убедљиво највећи појединачни део завршног рачуна – простире се на преко 350 од укупно 770 страна читавог овог акта, али је употребна вредност овог одељка несразмерно мала. Фискални савет је више пута у прошлости указивао на чињеницу да буџетирање по перформансама у великој мери оптерећује кадровске капацитете државних органа, али да – у форми у којој се презентује у Србији – нема капацитет да суштински унапреди квалитет буџетског процеса, а одсуство очекиваних резултата приликом буџетирања по перформансама преиспитује се у многим развијеним земљама, попут Канаде.

**Иако јесте дошло до одређених унапређења, индикатори о учинку добрим делом не испуњавају своју сврху.** Дефинисање индикатора перформанси на начин да заиста буду сврсисходни (допринесу испуњењу неког друштвено-економског циља) врло је комплексан задатак. Квалитет рада и испуњеност циљева у ресорима какви су пољопривреда, социјална заштита, здравство, унутрашњи послови и др. врло је тешко свести на нумеричке показатеље. Притом, велики број буџетских корисника има мањак кадра и друге приоритете да би се овим послом озбиљније бавили. Сам Извештај о учинку за 2022. јесте имао одређена унапређења у односу на раније године, што се, пре свега, огледа у смањењу броја нелогичних индикатора, тј. индикатора који скоро да немају никакву аналитичку вредност. Међутим, стиче се утисак да се велики број и даље своди на испуњавање форме, а не

---

<sup>7</sup> Програм представља скуп активности које спроводи сваки буџетски корисник у складу са својим надлежностима и (средњорочним) циљевима. Сваки програм састоји се из програмских активности и/или пројеката, а алокација буџетских средстава врши се управо тако што се апропријације везују за програмске активности и пројекте у оквиру програма.

суштине. Чини се, наиме, да су ти индикатори дефинисани „на силу“ и да нису право огледало учинка рада државних органа. Тако се, рецимо, за Републички геодетски завод као индикатор наводи *Процент задовољства корисника услуга РГЗ-а* у оквиру којег је циљ 90, што јесте добар индикатор, али се суштински не примењује јер за 2022. уопште није било у плану спровођење анкете о задовољству корисника.<sup>8</sup> Министарство унутрашњих послова у делу који се односи на реаговање у ванредним ситуацијама наводи да је за индикатор *Број људских жртава у пожарима и експлозијама у објектима који подлежу редовном надзору* циљна вредност у 2022. била нула, што не може да представља реалистичан план (остварено 178). Ако се већ постављају овакви индикатори, онда би било разумно да се они дефинишу као смањење у односу на претходне године. Влада има индикатор под називом *Учешће свих органа државне управе у процесу планирања и извештавања* који се увек одржава на 100% што је у основи и логично – сви органи извршне власти по дефиницији су укључени у планирање и извештавање о политикама.

**Велики број индикатора је непотпун, тј. недостају им елементарни подаци, што додатно отежава мерење учинка по појединачним програмима.** Примера је много, а ми ћемо овом приликом издвојити неколико њих. Министарство пољопривреде у оквиру индикатора *Процент донетих управних мера у односу на број контрола инспекције* наводи базну вредност 14,21% из 2014. године, циљну вредност за 2022. не наводи уопште, док за остварену исказује 0 (нулу) – поље са образложењем такође остало непопуњено. Исто ово министарство, рецимо, за индикатор *Број комплетно опремљених лабораторија за испитивање квалитета млека* наводи базну вредност 6 из 2016. године, циљну вредност 6 у 2022. години, док је поље са остварењем у 2022. остало празно – баш као и поље са образложењем. Министарство рударства и енергетике код индикатора *Удео обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије* наводи базну вредност од 21,2% из 2009. године, циљну вредност у 2022. од 27% док су поља са остварењем у 2022. и образложењем остала празна. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за индикатор *Квалитет железничке инфраструктуре* наводи као базну вредност 90 (реферишући се вероватно на ранг Србије из базе Светског економског форума), циљану 81, док поље са оствареном вредношћу у 2022. остаје непопуњено. Такође, МГСИ код индикатора *Стопа утврђених неправилности у пословању субјеката у односу на укупан број контрола (циљ Сузбијање сиве економије и повећање усклађености пословања са законом...)* наводи базну вредност 85 из 2016. године, док поља са циљном вредношћу, остварењем у 2022. и образложењем остају потпуно празна.

---

<sup>8</sup> Такође, код овог органа за индикатор *Број корисника националног геопортала* има и одређених нелогичности без појашњења пошто се као циљана вредност наводи само 1, док је остварено 1,68. Нејасно је шта овај број значи пошто је немогуће да се планира само један корисник и да се притом реализује број корисника с децималом.