



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2023. ГОДИНУ**

22. новембар 2024. године

Увод

Предложеним Завршним рачуном даје се свеобухватан извештај о приходима и расходима Републике за 2023. годину. Фискални савет поздравља праксу која се већ неколико година уназад усталила, а која подразумева да се буџет за наредну календарску годину Скупштини предлаже на расправу и усвајање истовремено са завршним рачуном за последњу завршену календарску годину. То је добар начин за остваривање континуитета у транспарентном и предвидљивом планирању и реализацији јавних прихода и расхода, који доприноси прецизнијем сагледавању различитих елемената фискалне политике коју Влада води. У техничком смислу, Завршни рачун за 2023. доноси нека нова сазнања која раније нису била доступна, иако фискални резултат остаје готово непромењен у односу на ниво о којем је Министарство финансија у реалном времену извештавало. Та нова сазнања тичу се, првенствено, исказивања детаљније структуре наплаћених прихода и утрошених јавних средстава (по програмима и програмским активностима за сваког буџетског корисника) која у себи садржи и реализацију сопствених прихода и расхода индиректних буџетских корисника – о чему се не извештава у редовним месечним табелама које објављује Министарство финансија. Додатно, Завршни рачун доноси образложење предлагача (Владе) за одступања стварне реализације расхода у односу на буџетски план, приказује детаљан извештај о употреби текуће буџетске резерве која садржи и финансијске ефекте поверљивих решења и износи одређене показатеље који би требало да омогуће праћење учинака буџетских програма који су се током године реализовали. Све то су, заправо, информације које раније нису могле да буду познате, што овај акт чини неизоставним делом буџетског процеса и врло важним алатом за стицање прецизнијег увида у јавне финансије Србије.

Постоји неколико аспеката у оквиру којих видимо простор за суштинска (и техничка) унапређења која би додатно расветлила важна питања која у постојећим околностима остају недовољно разјашњена. Фискални савет има законску обавезу да изврши анализу предлога завршног рачуна Републике Србије, сходно члану 92ж Закона о буџетском систему. Наша је оцена да Предложени завршни рачун за 2023, с једне стране, доноси додатне (и аналитички) важне информације о карактеристикама фискалне политике која је у тој години вођена. Ту, осим елемената које смо већ поменули, издвајамо финансијске извештаје (билансе) републичког нивоа власти и низ допунских табела из којих се могу видети приходи и расходи поприлично детаљног нивоа деагрегације. Такође, исказују се и приходи из консолидованих извештаја индиректних буџетских корисника који се иначе нису пратили у реалном времену, заједно са расходима који су се финансирани из тих извора (односило се, махом, на основне и средње школе, као и установе вишег и универзитетског образовања). Даје се, притом, и детаљан извештај о примљеним донацијама и кредитима, извештај о гаранцијама датим у току 2023. године и слично – који могу да буду од велике користи. С друге стране, постоје и неки важни аспекти Завршног рачуна који још увек нису развијени до потребног нивоа, којима ћемо посветити више пажње у наставку текста. Реч је о: 1) извештавању о одступањима реализованих расхода у односу на план, 2) извештавању о употреби текуће буџетске резерве и 3) мерењу и извештавању о учинцима буџетских програма.

1. Извештавање о одступањима реализованих расхода у односу на план

Пропусти у планирању јавних расхода, посматрано у маси, сведени су на прихватљив обим. Реализација расхода у 2023. одступила је од планиране. Стварна реализација јесте била већа од планиране, али се то премашивање не може квалификовати као претерано велико, нити указује на неке екстремно велике проблеме у

планирању расхода за 2023. годину (тим пре што потиче од веће реализације расхода индиректних корисника финансираних сопственим приходима чија евиденција још увек није била адекватно интегрисана у систем извршења буџета). То је поприлично различита ситуација у односу на оно што се догодило само годину дана раније, будући да је укупна буџетска потрошња на крају 2022. године била за преко 2,2 млрд евра већа од иницијалног лимита из Закона о буџету за ту годину (око 15%), највећим делом због тога што су нето буџетске позајмице биле 15 пута веће од планираних. Те године, реализација је била нешто мања у односу на ребаланс (за 75 млн евра) иако су и тада издаци из ванбуџетских извора/сопствених прихода индиректних корисника премашили план, а разлог је то што су „уштеде“ остварене на расходима из извора финансирања који су се редовно пратили у систему извршења буџета. Наш генерални став је, дакле, да пропусти у планирању расхода буџета у 2023. нису били забрињавајући у маси, с тим што би ову оцену требало тумачити условно. Наиме, уочили смо да су у структури расхода, било да се гледају економска, било функционална класификација, настала бројна и у појединим случајевима релативно значајна одступања која је Заврши рачун требало додатно да расветли и образложи.

Начин на који се у завршном рачуну извештава о разликама извршења у односу на план не пружа добар увид у обим, природу и разлоге одступања по конкретним ставкама расхода. Предложени Завршни рачун за 2023. годину садржи посебан одељак у оквиру којег предлагач, тј. Влада Србије, образлаже одступање извршења у односу на план по појединим буџетским корисницима код којих је исказано извршење различито од опредељених апропријација. Обавеза за састављањем оваквог једног квалитативног дела произилази из члана 79. Закона о буџетском систему, према којем би годишњи финансијски извештаји о извршењу и други извештаји који чине обавезни садржај завршног рачуна требало да буду праћени „додатним напоменама, објашњењима и образложењима“. Фундаментални проблем на који Фискални савет у овом сегменту већ годинама уназад скреће пажњу јавља се и у Завршном рачуну за 2023. годину. Реч је о пракси да се одступања реализованих расхода не мере нити образлажу у односу на лимите из закона о буџету и/или ребаланса¹ – за које Скупштина у редовној буџетској процедури даје легитимитет путем расправе и гласања – већ у односу на тзв. текућу апропријацију. Текућа апропријација се формално заиста може узети као референтна тачка за поређење али је она по својој суштини најмање кредибилна планска величина. Разлог је то што она у себи садржи не само промену коју је оригинални буџет истрпео путем ребаланса (чему посланици дају легитимитет за трошење), већ и све накнадне прерасподеле унутар задатих буџетских оквира које се могу, без директне контроле Скупштине, вршити преко текуће буџетске резерве и других механизма. Измене текуће апропријације могу се вршити практично до последњег дана конкретне календарске године, уважавајући у ходу актуелне догађаје, што осетно умањује њихово својство планске величине. Из тих разлога, одељак „образложење одступања“ нема довољну употребну вредност јер се своди само на навођење расхода (без расхода које индиректни корисници финансирају из сопствених прихода) који су били мањи од плана/текуће апропријације.

Постоје још неки аспекти извештавања о одступањима где има простора за додатна унапређења. Конкретно, у кључној табели Завршног рачуна у којој се детаљно извештава о реализацији расхода у 2023. години (*Извештај о реализацији укупних средстава буџета по корисницима, програмима, пројектима, функцијама, економским класификацијама и изворима*), величине се исказују у укупном износу обухватајући све

¹ То је, примера ради, у контрасту са табелом која се износи на почетку завршног рачуна, у оквиру које се приходи и расходи буџета стављају у однос са планским величинама из ребаланса.

изворе финансирања, што је добра буџетска пракса. С друге стране, одељак у којем се образлажу одступања од плана се у великој мери реферише на одступања у процентима за само неке изворе финансирања у оквиру конкретне програмске активности, што даје само делимичну слику стварног стања. Такође, идентификовали смо буџетске разделе/главе у оквиру којих су реализоване програмске активности осетније одступиле од планова (било да се ради о прекорачењу, било о мањој реализацији од планиране), а да то уопште није поменуто нити на било који начин образложено. Другим речима, не постоји униформност код буџетских корисника у погледу начина извештавања о разликама које постоје у односу на планске вредности; поставља се питање да ли постоји неки праг чије би достизање аутоматски квалификовало буџетског корисника да образложи одступање, премда наше анализе показују да је пре реч о стихијском процесу у оквиру којег неки корисници ревносније извештавају, док други то уопште не чине.² Шта то значи у пракси, добро илуструје податак да неки веома важни ресори, попут Министарства финансија (уже министарство, али и Пореска управа, Управа за трезор, Управа за игре на срећу) или Министарства просвете (уже министарство али и раздели основног, средњег, вишег, универзитетског образовања) готово да уопште не објашњавају разлике у извршењу буџета у односу на било коју планску величину, укључујући чак и текућу апропријацију.

У таквим околностима, снажно пробијање буџетског плана расхода на неким политикама, баш као и спорија реализација расхода у осетљивим областима, остају необјашњени. Због начина на који се извештава о одступањима расхода (у односу на текућу апропријацију, а не у односу на буџет или ребаланс), порески обвезници остају ускраћени за велики број важних информација о одступању трошења јавних средстава у односу на првобитна очекивања ресорних министарстава. Тако, примера ради, остаје неразјашњено зашто је за изградњу саобраћајнице Рума-Шабац-Лозница у 2023. години исплаћено 41% више средстава него што је Ребалансом предвиђено (план из Ребаланса 19,4 млрд динара, извршење на крају године 27,3 млрд динара). Када реализацију упоредимо са иницијалним Законом о буџету за 2023. годину, долазимо до закључка да је премашивање плана још снажније – извршење је два пута веће од 13,4 млрд динара колико је за ове намене било предвиђено оригиналним буџетом – што је одступање чија величина заслужује да буде детаљније адресирана. Слично, порески обвезници остају ускраћени за разлоге услед којих је извршење расхода за изградњу Националног стадиона са пратећим садржајима у 2023. години било 17,3 млрд динара, тј. 41% више него што је Ребаланс предвидео за ове намене (12,3 млрд), односно 2,2 пута више у односу на лимит постављен Законом о буџету (7,7 млрд динара). Подједнако би било важно пронаћи образложење за расходе који су се реализовали осетно испод плана, како би се утврдили конкретни разлози услед којих се неке важне политике још увек спроводе спорије него што би требало. Примера ради, републички издаци за београдски метро (трансфери и јавне инвестиције) збирно су у 2023. износили 6,4 млрд динара иако је, подсећања ради, оригинални буџет за ове намене определио чак 30 млрд динара (само кроз трансфере). Ова промена није образложена ни у једном сегменту Завршног рачуна. Исто тако не могу се пронаћи информације о кашњењима на следећим, веома важним пројектима: за Изградњу моста – обилазнице код Новог Сада са приступним саобраћајницама није утрошен ни динар буџетског новца, премда су оригинални буџет, а и ребаланс, за ове намене предвидели 1,8 млрд динара; за реконструкцију УКЦ Војводине у Новом Саду утрошено је око 1,3 млрд динара из буџета, док су оригинални

² Утемељење за овакву тврдњу проналазимо у чињеници да има корисника који не образлажу одступање реда величине 87%, док истовремено има оних који образлажу одступање које је мање од 15%.

план и ребаланс предвидели два пута већу суму за ове намене (2,8 млрд динара), с тим да није понуђено образложење за кашњење грађевинских радова које се начелно помиње.

Оквир: Нетранспарентно приказивање расхода за нето буџетске позајмице

Још увек нема транспарентног приказивања нето буџетских позајмица, са којих је исплаћивана подршка предузећима у енергетском сектору. Већ неколико година уназад у анализама завршног рачуна Фискални савет оцењује да би овај документ требало транспарентније да приказује поједине категорије првенствено расхода, али и прихода. Конкретно, расходи за субвенције нпр. страним директним инвеститорима, плаћене казне и пенале, прилив на непореским приходима по основу уплате добити предузећа и агенција итд, сви заслужују више простора у завршном рачуну. Још један пример недовољно образложених расхода већ три године уназад јесу нето буџетске позајмице (издаци за набавку финансијске имовине у циљу спровођења јавних политика). Са ове позиције се од отпочињања енергетске кризе (крај 2021) исплаћивала подршка предузећима у енергетском сектору, што завршни рачун до сада није експлицитно приказао. У 2023. години ови расходи извршени су у мањем износу у односу на буџетски план (71 млрд динара у односу на 117 млрд у буџету и 75 млрд у ребалансу буџета 2023), и у мањем износу него 2022. године (када су износили 202 млрд динара), али је њихов износ ипак још увек велики и неоспорно заслужује детаљније образложење. Укупно је у периоду 2021-2023. енергетским предузећима исплаћено преко 2,3 млрд евра, без да је завршни рачун у овим годинама приказао којим предузећима су ова средства отишла и под којим условима. Индиректно је познато да је Србијагас у 2021. добио око 300 млн евра, у 2022. око 1,1 млрд евра, да је ЕПС 2022. добио око 500 млн евра (од чега се очекује да 200 млн евра врати у буџет током 2024-2025), док је преко 400 млн евра исплаћено 2023. године.

Енергетска предузећа у власништву државе добила су скоро 50 млрд динара у 2023. години, без да је то завршни рачун приказао. Из финансијских извештаја предузећа било је могуће реконструисати највећи део нето буџетских позајмица 2023, што је приказано у Табели 1. Србијагас добио је скоро 33 млрд динара, ЕДС скоро 13 млрд динара, док је ЕМС добио око 3 млрд динара, све у виду бескаматних позајмица од државе. Међутим, због значаја и величине ових расхода потребно је да они буду приказани и у завршном рачуну, нарочито што је готово извесно да ће ове позајмице бити отписане, тј. да се средства неће вратити републичком буџету. Притом, реконструисање нето буџетских позајмица државе на основу финансијских извештаја предузећа значи да списак предузећа која су добила средства није нужно потпун, односно могуће је да постоји још неко предузеће које је добило средства, па чак и приказало то у својим извештајима, али да није обухваћено овом анализом.

Табела 1: Реконструкција нето буџетских позајмица 2023. године на основу финансијских извештаја предузећа у власништву државе, у млрд динара

Укупно нето буџетске позајмице	70,6
Укупно три енергетска предузећа	49,1
Србијагас	32,9
Електродистрибуција Србије	12,9
Електромрежа Србије	3,3
Остало	21,6

Извор: Фискални савет на основу финансијских извештаја предузећа и завршног рачуна за 2023. годину.

2. Употреба текуће буџетске резерве

Текућа буџетска резерва у 2023. остала је у оквиру законског лимита од 4% прихода Републике. Текућа буџетска резерва представља буџетски механизам за покривање непланираних расхода који се појаве током године. За те намене на позицији текуће буџетске резерве већ у иницијалном буџету предвиђа се одређени, мањи износ (3-5 млрд динара), али њен највећи део односи се, заправо, на прерасподелу средстава буџетских корисника. Тако се током године у текућу резерву уносе средства са расходних категорија за које се испостави да су пребуџетирана, да би се она онда распоредила на неку другу расходну категорију на којој постоји потреба за додатним средствима. С обзиром на то да се средства текуће буџетске резерве ангажују само на основу решења Владе, тј. не пролазе контролу Парламента (као што пролази буџет или ребаланс), употреба буџетске резерве мора бити ограничена – јер би у супротном то нарушило основне постулате управљања новцем пореских обвезника. Закон о буџетском систему дефинисао је годишњи максимум који резерва може да достигне на 4% годишњих прихода и примања буџета, уз изузетке кад се коришћење буџетске резерве не укључује у поменути лимит. Завршни рачун за 2023, међутим, не даје експлицитан податак о томе колика је тачно била буџетска резерва која се укључује у законски лимит (а тај податак не даје ни ревизија завршног рачуна Државне ревизорске институције). Оно што се може наћи у завршном рачуну јесте листа свих појединачних решења о употреби текуће буџетске резерве током 2023. године (без назнаке која од тих решења се укључују, а која не укључују у лимит). Укупна сума ових решења износи 75,8 млрд динара, односно 3,98% прихода и примања за 2023. годину.³ На основу тога може се закључити да је текућа буџетска резерва у 2023. сигурно остала у оквирима које је дефинисао Закон, тј. могла је бити или 3,98% прихода буџета или нешто испод тога.

Потребно је унапредити извештавање о текућој буџетској резерви. Као што смо поменули, постоје одређене потешкоће у дефинисању тачног износа текуће буџетске резерве на основу завршног рачуна, не само у 2023. години него и иначе, и то из два разлога. Први разлог због којег није могуће са сигурношћу утврдити тачан износ текуће буџетске резерве на основу завршног рачуна јесте тај што се поједина решења искључују из обрачуна до 4%, а да то завршни рачун не наглашава.^{4 5} Други разлог јесте тај што

³ У питању су приходи и примања из ребаланса буџета за 2023. годину. Закон о буџетском систему наводи да се лимит од 4% односи на укупне приходе и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину, али не прецизира о којим приходима се ради. ДРИ у својим извештајима о ревизији завршног рачуна користи последњи усвојени буџетски план као репер за 4% (у случају 2023. то је септембарски ребаланс), па то усваја и Фискални савет.

⁴ Изузетак је 2020. година, када је у завршном рачуну уз свако решење које се искључује из обрачуна до 4% то било јасно наведено.

⁵ Закон о буџетском систему, у члану 61, експлицитно наводи неколико случајева када се средства текуће буџетске резерве искључују из обрачуна до максималних 4%: 1) у случају да се у току године овлашћења директног или његовог индиректног корисника буџетских средстава промене, износ апропријација за активности тог корисника могу се повећати употребом текуће буџетске резерве, када се не укључују у обрачун до максимално могућег износа средстава буџетске резерве, 2) ако корисник буџетских средстава престане да постоји, а његови задаци нису пренети на другог корисника, неискоришћена средства се преносе у текућу буџетску резерву и могу се користити за намене за које је предвиђено коришћење средстава сталне буџетске резерве, 3) ако се у току године од једног директног или индиректног корисника буџетских средстава образује више директних или индиректних корисника, неискоришћена средства распоређена том кориснику преносе се у текућу буџетску резерву и распоређују новообразованим директним односно индиректним корисницима буџетских средстава. У поменутим случајевима употреба текуће буџетске резерве законски се не укључује се у обрачун до максимума од 4%. Један пример употребе текуће буџетске резерве из праксе када се она не укључује у обрачун до 4% јесте када се након парламентарних избора и формирања нове Владе средства додељују новоформираним министарствима из

завршни рачун приказује поверљива решења по којима се буџетска резерва употребљавала током године,⁶ без прецизирања да ли се ради о уносу у резерву или о распоређивању из резерве. То значи да уколико постоје средства која се уносе и распоређују из резерве кроз различита решења, не би било исправно сабрати тај износ два пута (тј. сабрати сва поверљива решења), већ само једном. Дакле, завршни рачун практично приказује теоријски максимум буџетске резерве, а она може (и не мора) бити мања од тог износа. Оно што може дати одговоре на питања које завршни рачун не даје јесте извештај о ревизији завршног рачуна Државне ревизорске институције. Наиме, из ревизија ДРИ-ја најчешће је могуће утврдити колико је износио укупан унос у резерву и распоређивање из резерве у датој години (што укључује и поверљива решења и тиме имплицитно елиминише проблем њиховог евентуалног двоструког рачунања), као и колико износе средства која се искључују из обрачуна до 4%, чиме се јасно може утврдити износ текуће буџетске резерве. Међутим, ревизије завршног рачуна немају потпуно стандардизовану форму, тако да се у појединим годинама јављају информације које прецизирају износ резерве, али у појединим годинама не. На основу ревизије завршног рачуна за 2023. годину, закључује се да сва поверљива решења из завршног рачуна треба укључити у обрачун до 4% буџетске резерве (тј. да нема уноса у резерву и распоређивања из ње кроз више различитих поверљивих решења), али није прецизирано да ли одређена средства треба искључити из обрачуна до 4%.⁷ Пошто Фискални савет у својим анализама текуће буџетске резерве користи податке из Завршног рачуна и из ревизије ДРИ-ја, нисмо у могућности да дефинишемо тачан износ текуће буџетске резерве у 2023. години. Наглашавамо, међутим, да је законски лимит буџетске резерве у 2023. у сваком случају испоштован, као и то да уколико постоје одређена решења која треба искључити из обрачуна до законског лимита, тај износ није велики, тако да је највероватније стварна буџетска резерва у 2023. врло блиска износу од 3,98% прихода ребаланса буџета. Имајући све наведено у виду, сматрамо да је потребно унапредити извештавање о текућој буџетској резерви тако да се недвосмислено може утврдити њен стварни износ. У наставку извештаја користићемо износ од 3,98% прихода ребаланса као износ резерве у 2023. години, уз ограду да је ствари износ можда нешто мањи.

Око 40% укупне текуће буџетске резерве у 2023. години искоришћено је за једнократна давања пензионерима и средњошколцима. Крајем 2023. из буџета Републике извршена је исплата од по 20.000 динара пензионерима, као и по 10.000 динара средњошколцима. Како је најава ових мера стигла након ребаланса буџета за 2023. годину, није био остављен простор за њихово финансирање, па је било потребно користити средства текуће буџетске резерве. Исплата пензионерима у суми је износила 33 млрд динара, од чега је 28 млрд финансирано средствима из текуће буџетске резерве, док је исплата средњошколцима у суми износила 2,4 млрд динара и у потпуности је финансирана из буџетске резерве. У збиру, за исплату пензионерима и средњошколцима из резерве је отишло преко 30 млрд динара, тј. 1,6% прихода ребаланса буџета. Ове две мере представљају пример коришћења текуће буџетске резерве у сврху финансирања

текуће буџетске резерве по Закону о министарствима. Међутим, с обзиром на то да образложења намене средстава текуће буџетске резерве у завршном рачуну немају прописану стандардизовану форму, није увек могуће из завршног рачуна једнозначно закључити да ли дато решење потпада под неку од законски дефинисаних случајева искључивања из обрачуна до 4% или не.

⁶ Изузетак је 2019. година, када је завршни рачун приказао само поверљива (а и јавна) решења донесена након ребаланса буџета те године.

⁷ Могуће би било да ревизија завршног рачуна не прецизира износ средстава која се искључују из обрачуна до максималних 4% зато што их нема, односно да се сва решења о употреби резерве из завршног рачуна укључују у укупан износ буџетске резерве. Међутим, у ревизији за 2022. годину такође није био назначен износ који се искључивао из обрачуна до 4%, а постојало је неколико решења које је требало искључити.

нових политика Владе, што није у складу са међународном праксом. Детаљније о овоме Фискални савет писао је у извештају посвећеном текућој буџетској резерви и ребалансу буџета.⁸

Употреба резерве у 2023. години илуструје да законски лимит од 4% може бити нижи. Фискални савет већ је писао и о томе да је лимит за текућу буџетску резерву од 4% прихода прешироко постављен и да би било добро смањити га у првом кораку на 3% прихода (а у средњем року чак и на 2% прихода). Један разлог за овакву интервенцију јесте мишљење Фискалног савета да се резерва сувише слободно користи, чак и за финансирање расхода који по својој суштини не би требало бити финансирани из резерве.⁹ У том смислу, 2023. година је добра илустрација тога да би законски лимит употребе резерве могао бити нижи. Наиме, без финансирања једнократних исплата пензионерима и средњошколцима крајем године, резерва је у 2023. години могла да износи 2,4% прихода. Други речима, било је могуће „изгурати” скоро читаву годину и покривати све друге непланиране расходе (међу којима такође има расхода које суштински не би требало финансирати резервом), без да се резерва приближи законском максимуму.

Поверљива решења у 2023. години износила су око 7 млрд динара, што је мање него претходних година. Поверљива решења износила су 9,5% укупне текуће буџетске резерве у 2023. години, односно преко два пута мање него што је био просек употребе поверљивих решења у периоду 2018-2022. године. У погледу корисника, 73% поверљивог износа употребе резерве отишло је безбедносном сектору (Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, БИА), што је такође другачије у односу на просек у периоду 2018-2022, када је овај сектор добио око 35% укупних поверљивих издвајања. Иза сектора безбедности, Генерални секретаријат Владе други је највећи корисник поверљивих решења, са око 15% средстава добијених поверљивим решењима, и највећим бројем појединачних решења (31 од 50 поверљивих решења укупно). У апсолутним износима, Генерални секретаријат Владе добио је око 1 млрд динара из текуће резерве кроз поверљива решења, што је на сличном нивоу као претходних година.

3. Извештавање о учинку буџетских програма

Мерење учинка буџетских програма у Србији још увек не функционише на адекватан начин. Годишњи извештај о учинку програма које спроводе буџетски корисници обавезни је део завршног рачуна буџета Србије, што је прописано чланом 79. Закона о буџетском систему. У складу с тим, Предлог завршног рачуна за 2023. годину садржи посебан одељак посвећен испуњењу ове обавезе. Наше анализе показале су да овај одељак још увек нема довољно велику употребну вредност која му по природи следује и да постоји велики простор за његово техничко и (што је још важније) суштинско унапређење.

Издвојили смо неколико кључних квантитативних аргумената којима можемо да поткрепимо изнету оцену. *Прво*, међу извештајима о учинку корисника по програмима које је Влада исказала у овом одељку¹⁰, више од половине њих не садржи образложење спровођења програма, иако се ради о обавезном елементу овог документа. Наиме, поменути чланом 79. Закона о буџету предвиђено је да извештај о учинку мора да буде праћен додатним напоменама, објашњењима и образложењима. Уз то, у преко

⁸ Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења, 22. јул 2024. године.

⁹ Детаљније о томе такође у горе поменутом извештају Фискалног савета.

¹⁰ Извештај садржи све програме из важећег Шифарника програма (извор: Систем за припрему, извршење, рачуноводство и извештавање – СПИРИ)

46% случајева у којима није наведено образложење спровођења програма нису наведени ни циљеви ни индикатори који би омогућили квантитативну основу за праћење учинака. Друго, скоро четвртина извештаја о учинку по програмима код којих су дефинисани циљеви садржи барем један индикатор за који није утврђена вредност на крају 2023. године. Унутар ове групе, за чак 86% случајева није наведено образложење за необјављивање вредности индикатора на крају 2023. године, док се у преосталим случајевима образлаже да подаци нису расположиви и/или да се они чекају ради утврђивања вредности индикатора. Треће, постоји одређени број случајева извештавања о учинку програма код којих је исказана вредност индикатора за 2023. годину нула, док се у образложењу истиче да подаци за утврђивање вредности тих индикатора нису доступни. Четврто, у већини случајева код којих вредност оствареног индикатора одступа од циљане вредности за 2023. годину, у образложењу се не наводе конкретни разлози који су довели до тог одступања.

Из квалитативног угла, такође, извештај о учинку не нуди претерано велику додатну вредност иако је то била основна идеја због које је уведена обавеза његове израде. Стиче се утисак да су буџетски корисници много више пажње посветили формалном задовољењу захтева при подношењу извештаја неопходних за састављање завршног рачуна, него суштини коју овај сегмент треба да испуни. У прилог томе иде чињеница да у добром делу одабрана јединица мере о којој се извештава уопште не одговара природи индикатора који је наведен, док има случајева у којима се наводи да се извештава у једним јединицама мере док се заправо извештава у неким потпуно другим. Изоловали смо и одређени број случајева у којима је индикатор дефинисан као цео број (захтева, решења и/или уговора), док се у образложењу наводи да корисник не може да предвиди колико захтева/решења/уговора може да буде у току године о којој се извештава. Другим речима, имплицитно се признаје да велики број корисника уопште нема контролу над индикатором који би требало да прати (и о којем извештава у односу на задати циљ), а уједно и намеће додатно питање – да ли је и сам индикатор изворно постављен на прави начин. На крају, читав систем праћења учинака додатно релативизује то што је у највећем броју случајева, како наше анализе показују, базна година (у односу на коју би требало да се прати напредак) утврђена неадекватно, тј. не узима се полазна тачка последња (календарска) година, већ податак из даље прошлости.