



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНЕ И МИШЉЕЊА

**АНАЛИЗА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ
БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2024. ГОДИНУ**

24. новембар 2025. године

Садржај:

УВОД И ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ	3
1. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2024. У ОДНОСУ НА ПЛАН: ШТА НЕДОСТАЈЕ У ОБРАЗЛОЖЕЊИМА?	5
2. АНАЛИЗА ОДСТУПАЊА ИЗВРШЕЊА РЕПУБЛИЧКИХ РАСХОДА У ОДНОСУ НА БУЏЕТСКЕ ПЛАНОВЕ	7
3. УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ У 2024. ГОДИНИ	11
4. ЗАДУЖИВАЊЕ, СЕРВИСИРАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА И ФИНАНСИРАЊЕ ДЕФИЦИТА У 2024. ГОДИНИ	15
5. ИЗВЕШТАВАЊЕ О УЧИНКУ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА	20
ОСНОВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА РЕПУБЛИКЕ	21

УВОД И ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ

Анализа завршног рачуна буџета Републике за 2024. показује да овај документ и даље представља комбинацију добре праксе и озбиљних слабости. Завршни рачун наставља да пружа детаљне и добре податке о наплати појединачних јавних прихода као и о извршењу расхода по програмима и програмским активностима, укључујући извршење сопствених прихода индиректних буџетских корисника. Ово омогућава добар и детаљнији ex post увид у токове извршења буџета. Поред тога, завршни рачун даје преглед решења о коришћењу текуће буџетске резерве током године, са финансијским износима, као и показатеље који би требало да омогуће праћење учинака буџетских програма који су се током године реализовали. Ипак, он истовремено задржава бројне слабости у извештавању које се годинама не унапређују. Један од великих хроничних недостатака завршног рачуна јесте начин поређења извршења расхода са планом. Уместо да се расходи пореде са оригиналним буџетским планом за 2024. и том приликом јасно објасне сва одступања која су се током године десила – завршни рачун као главни репер за рачунање одступања извршења расхода користи *текућу апропријацију*. Текућа апропријација је последњи план буџетских корисника, који се током године мења више пута, нпр. ребалансом или кроз друге прерасподеле које могу да се праве до пред крај године – па самим тим представља најмање релевантну планску величину. Поређење извршења буџета с текућом апропријацијом нема економског смисла јер систематски знатно смањује одступање између планираних и реализованих расхода. Другим речима, овако се ствара утисак да је извршење далеко ближе плану него што заправо јесте, док права одступања и њихова образложења недостају или су непотпуна. Тако је, на пример, за саобраћајницу Рума–Шабац–Лозница у 2024. исплаћен износ једнак текућој апропријацији (32,8 млрд динара), што према завршном рачуну значи да је извршење било по плану. Међутим, у односу на буџетски план од 14,7 млрд динара за изградњу ове саобраћајнице, извршење је повећано више од два пута – и није образложено.

Текућа буџетска резерва у 2024. извршена је у оквиру законског лимита, али и даље постоје проблеми са транспарентношћу њене употребе. У 2024. текућа буџетска резерва је коришћена у укупном износу од нешто преко 700 млн евра, односно 3,8% прихода и примања ребаланса републичког буџета – што је испод законског максимума од 4%. Ипак, из самог завршног рачуна није могуће тачно утврдити колико је резерва заиста износила. Разлог томе је то што завршни рачун наводи решења о коришћењу резерве, али се она не могу једноставно сабрати, јер су нека поверљива и не садрже све податке као остала. Због тога није јасно да ли се једно исто коришћење резерве појављује у више поверљивих решења и да ли би њихово сабирање довело до дуплог рачунања. С друге стране, ревизија завршног рачуна за 2024. коју је урадила ДРИ пружа довољно података да се укупан износ резерве израчуна поуздано, што смо и учинили. Позитивно је то што је завршни рачун за 2024. приказао која се решења не рачунају у лимит од 4%, пракса која је примењена и раније (2020. године), и која би требало да постане редовна. Ипак, и даље постоји потреба за јаснијим и потпунијим извештавањем о буџетској резерви, на шта је указао ММФ, а што је недавно признала и Влада у Фискалној стратегији за 2026–2028. из јуна 2025. године. У том документу било је најављено унапређивање квалитета и ажурности извештавања о употреби текуће буџетске резерве, као и разјашњавање извора средстава за унос и критеријума за коришћење резерве. Међутим, ове најаве су изостављене из ревидиране новембарске Стратегије за 2026-2028, па је и извештавање у завршном рачуну остало слично нивоу ранијих година.

Влада се у 2024. задужила више него што је било потребно за финансирање дефицита и доспелог дуга, што је довело да увећања државних депозита. Завршни рачун за 2024. потврдио је већ познате информације о основним показатељима задужености, али и открио неке нове и корисне податке о сервисирању дуга. Номинални јавни дуг је осетно порастао током 2024. године, за око 2,7 млрд евра, али како је раст номиналног БДП-а био још бржи дошло је до пада нивоа релативне задужености – са 48,4% на 46,9% БДП-а. Такође, пораст дуга је премашео остварени дефицит у 2024. (око 1,8 млрд евра), што је повећало депозите државе за око 600 млн евра. Детаљни подаци о сервисирању дуга, нарочито трошкови за провизије на одобрена а неповучена средства кредита, из нове перспективе указују на системске слабости у управљању јавним инвестицијама. Наиме, за ове пенале је у 2024. плаћено преко 1,6 млрд динара (14 млн евра), што није занемарљив износ – нпр. тај износ једнак је укупним планираним издацима за заштиту природе у буџету за 2025. Међутим, важније од самог трошка, плаћање ових пенала је симптом дубљих проблема у управљању капиталним пројектима: лош избор приоритета који не почива на темељним анализама трошкова и користи, слаба техничка припрема пројекта због чега се касније планови мењају у ходу, неефикасности током извођења радова и др. Све су то разлози који успоравају реализацију пројеката, доводе до пробијања првобитних рокова и цена, а на крају и до споријег повлачења средстава из одобрених кредита и плаћања пенала. Иако завршни рачун садржи детаљне податке о трансакцијама у вези са сервисирањем дуга, велики пропуст је то што ни овај документ не садржи информације о томе које тачно гаранције се отплаћују из републичког буџета. Порески обвезници још увек могу да виде само укупан износ који се плаћа за ову намену (27,9 млрд динара у 2024), али не и о којим кредитима је реч и која све предузећа добијају ове субвенције.

**

Анализу Предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2024. годину поделили смо на пет тематских целина. У Поглављу 1 дајемо општу оцену у којој мери су фискална кретања у 2024. одступила од буџета које је усвојила Народна скупштина, као и да ли су та одступања адекватно образложена у завршном рачуну. Главна тема Поглавља 2 такође су одступања реализације буџетских расхода у односу на планове, али на грануларном нивоу. У Поглављу 3 детаљно анализирамо употребу текуће буџетске резерве у 2024. години, док је Поглавље 4 посвећено анализи дела завршног рачуна о задуживању, финансирању дефицита и сервисирању јавног дуга. У Поглављу 5 дајемо кратак осврт на извештај о учинку буџетских корисника у 2024. На крају овог извештаја издвојили смо неколико главних слабости завршног рачуна и дали конкретне препоруке за побољшање квалитета и унапређење транспарентности овог документа, у циљу јачања његовог значаја за ex-post контролу буџетске потрошње и оцену ефикасности Владе у спровођењу буџетом планираних јавних политика.

1. ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА У 2024. У ОДНОСУ НА ПЛАН: ШТА НЕДОСТАЈЕ У ОБРАЗЛОЖЕЊИМА?

Извршење буџета у 2024. знатно је одступило у односу на иницијални план – али је, стицајем околности, остварени дефицит био близак првобитно планираном. Буџет за 2024, усвојен крајем 2023, предвиђао је фискални дефицит од 197 млрд динара, тј. 2,2% БДП-а очекиваног у 2024. години. Међутим, током године (крајем септембра), усвојен је ребаланс којим је буџетски план знатно измењен – и дефицит је повећан на 263 млрд динара (2,9% процењеног БДП-а). Стварно извршење буџета, ипак, приметно је одступило и од ребаланса, па је на крају остварени дефицит у 2024. био између првобитно планираног и оног предвиђеног ребалансом, тј. износио је 210,5 млрд динара (1,8 млрд евра). Ни ту, међутим, није крај. Републички завод за статистику (РЗС) крајем 2024. спровео је тзв. велику ревизију БДП-а којом је овај индикатор знатно повећан у односу на претходне процене. То је аутоматски умањило учешће оствареног дефицита у БДП-у на 2,2%. Тако је, после свих промена, остварени фискални дефицит, мерен као учешће у БДП-у, био идентичан иницијално планираном. Ова подударност, међутим, не би требало да замагли суштину. И приходи и расходи буџета знатно су одступили од првобитног плана. Приходи су остварени у износу од 2.200 млрд динара (18,8 млрд евра), што је око 1,4 млрд евра више од иницијалног плана, док су расходи достигли 2.410 млрд динара (20,6 млрд евра), око 1,5 млрд евра изнад првобитног буџета. Притом, поједине велике ставке – попут ЕХРО Београд 2027 – више су него дуплиране у односу на иницијални буџет (у конкретном случају уместо 190 милиона евра, потрошено је око 420 милиона). Овако велике промене у нивоу и структури прихода и расхода Републике показују да се извршење буџета 2024. знатно разликовало од оригиналног плана, упркос формалном поклапању дефицита као процента БДП-а.

Промене у буџету које су се десиле током 2024. нису спровођене уз довољну транспарентност и парламентарну контролу. Недуго након почетка 2024. године буџет је доживео прве измене: дозвољеном и ограниченом променом апропријација унутар појединачних буџетских корисника, али и прерасподелом средстава преко текуће буџетске резерве. Ове промене по дефиницији се обављају без учешћа Народне скупштине, при чему употребу текуће буџетске резерве систематски карактерише прешироко коришћење и недовољна транспарентност – о чему је Фискални савет више пута писао. До нешто транспарентнијих промена у буџету током 2024. дошло је усвајањем ребаланса крајем септембра, али ни за овај процес се не може рећи да је суштински спроведен у складу с добром буџетском праксом. Наиме, велике промене иницијалног буџета спроведене су по хитном поступку, уз скраћене рокове за анализу и парламентарну расправу. Влада је Предлог закона о изменама и допунама Закона о буџету усвојила на седници одржаној у четвртак 19. септембра, скупштински Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава заседао је поводом тог Закона у недељу 22. септембра, а читава парламентарна процедура завршена је гласањем у понедељак 30. септембра (уз још шест Закона о којима се паралелно расправљало). Након усвајања ребаланса, буџетске ставке до краја 2024. додатно су кориговане новим коришћењем буџетске резерве и повременим изменама појединачних апропријација буџетских корисника.

Завршни рачун, нажалост, не пружа објашњење суштинских разлика између планираног и оствареног буџета. У описаној ситуацији у којој су измене буџета током године биле по правилу слабо образлагане и недовољно транспарентне, природно је очекивати да макар завршни рачун пружи јасну слику – односно да покаже шта је довело до значајних промена прихода и расхода у односу на иницијални буџет који је Народна скупштина усвојила. То се, међутим, у завршном рачуну за 2024. није десило, као што

није била пракса ни претходних година. Уместо да се анализирају и јасно објасне одступања извршења у односу на иницијални буџет, па затим и у односу на ребаланс, извештај извршење пореди са последњим важећим текућим апропријацијама – које су током године више пута мењане. Пошто те апропријације већ у себи укључују ефекте ребаланса, измена насталих коришћењем текуће буџетске резерве и других ограничених прерасподела унутар појединачног буџетског корисника, такво поређење по правилу показује тек минимална одступања која не одражавају суштинске промене буџета. Због тога Завршни рачун пореским обвезницима не даје увид у разлоге значајних измена буџета током године, нити има стварни информативни домет и аналитичку употребну вредност.

2. АНАЛИЗА ОДСТУПАЊА ИЗВРШЕЊА РЕПУБЛИЧКИХ РАСХОДА У ОДНОСУ НА БУЏЕТСКЕ ПЛАНОВЕ

Извршење укупних расхода у 2024. премашило је првобитни план за скоро 8%, што указује на велике пропусте у планирању кључних расходних ставки. Номинално одступање крајњег извршења расходне стране буџета у односу на оригинални буџет износило је чак 172 млрд динара (скоро 1,5 млрд евра). Колико је ова разлика велика најбоље илуструје чињеница да она превазилази расходе за читав ресор основног образовања у 2024. години, а једнака је збирном буџету чак 6 мањих буџетских корисника (Министарства заштите животне средине, Министарства рударства и енергетике, Министарства привреде, Министарства културе, Министарства науке и технолошког развоја и Пореске управе). Релативно посматрано, ово прекорачење је пет пута веће од оног које забележено у 2023. години, када је крајње извршење укупних расхода премашило лимит из Закона о буџету за свега 1,5%. Иако је ово номинално прекорачење расхода у маси апсорбовано бољом од планиране наплатом прихода, па дефицит није повећан нити је угрожена фискална позиција земље (заправо је стицајем околности остао на истом нивоу од 2,2% БДП-а), промене на појединачним буџетским ставкама су веома изражене. Посебно су значајна одступања на крупним позицијама попут јавних инвестиција, субвенција за пољопривреду и издвајања за социјалну заштиту, за која уопште нису дата адекватна образложења. То ствара утисак да номинални нивои ових издвајања не зависе од темељних стратешких одлука и секторских планова, већ од тога да ли ће се, и у којој мери, ослободити фискални простор за нове мере и политике – што подрива предвидивост и учинковитост читавог буџетског процеса.

Начин на који се у завршном рачуну образлажу одступања од плана лишава овај документ његове суштинске контролне и аналитичке вредности. Имајући у виду да су у 2024. години остварена значајна прекорачења расхода у односу на оригинални план, постојала је потреба (али и могућност) да Влада у оквиру Завршног рачуна пружи детаљно објашњење разлога за таква одступања. Тим пре што у тренутку његове израде, Министарство финансија располаже свим релевантним информацијама о потрошњи средстава из свих извора и код свих буџетских корисника. За то постоји и јасан правни основ – члан 79. Закона о буџетском систему, који прописује обавезу да се у завршном рачуну наведе и образложи свака значајнија разлика између планираних и реализованих апропријација. Ипак, као и до сада, предложени Завршни рачун за 2024. годину не испуњава суштину ове обавезе. Уместо да се одступања мере и тумаче у односу на лимите утврђене Законом о буџету и ребалансом – документима о којима Скупштина расправља и даје легитимитет путем гласања – образложења се заснивају на поређењу са текућом апропријацијом. Она се формално може узети као референтна тачка за одређена мерења, с тим да по својој природи представља најмање поуздану планску величину. Разлог лежи у томе што садржи не само измене усвојене кроз промену буџетских приоритета (оличену у ребалансу), већ и бројне накнадне корекције које Влада може вршити током целе фискалне године, без директне скупштинске контроле, коришћењем текуће буџетске резерве и других механизма.¹ Услед тога, одељак Образложење одступања (стр. 228-403 предложеног Закона о завршном рачуну) губи своју аналитичку и контролну вредност, свводећи се на формално набрајање расхода који су били мањи од текуће апропријације.

Осим суштинског, постоји и формално-правни основ да Влада почне да образлаже одступања у односу на стварни план – а не (само) текућу апропријацију. Нисмо идентификовали пропис који Владу експлицитно обавезује да остварење буџета

¹ Она се, заправо, може посматрати као покретни теоријски максимум потрошње у оквиру постојећег билансног простора – подложна је променама до последњег дана у години.

поређи само са последњом (текућом) апропријацијом. Тим пре што текућа апропријација није једина апропријација која постоји. Наиме, током читаве године – све до 31. децембра – иницијални план буџета (односно ребаланс, ако је усвојен) у електронској евиденцији Управе за трезор води се под називом иницијална апропријација и исказује се као посебна колона, одвојена од текуће. То значи да постоји не само суштински већ и формално-правни основ да влада у завршном рачуну почне да извештава у односу на стварну планску величину – а то су Закон о буџету и евентуално усвојени ребаланс. Додатна олакшавајућа околност је то што ова промена не би изискивала никакве техничке модификације у електронској евиденцији која тренутно постоји.

На примеру кључних буџетских програма јасно се види како поређење са текућом апропријацијом прикрива стварне размере одступања од плана. Подједнако је важно образложити сва значајна одступања од плана – како она која представљају прекорачења, тако и она која указују на озбиљна подбацивања у реализацији. Подбацивања се често, погрешно, тумаче као позитиван исход јер краткорочно делују „повољно“ на буџетски резултат (Влада приказује ниже расходе од планираних). Међутим, када је реч о продуктивним јавним расходима, посебно јавним инвестицијама у инфраструктуру, недовољна реализација најчешће није успех већ сигнал кашњења, слабог планирања или структурних проблема у спровођењу – што захтева детаљно образложење. У Табели 1 приказали смо узорак буџетских програма који су значајно одступили од плана из Закона о буџету, при чему су неки од њих премашили чак и лимите утврђене ребалансом који је усвојен свега два до три месеца пре краја године. Тако, само за десет пројеката које смо анализирали, без одговора остаје питање зашто је дошло до прекорачења плана у укупном износу од чак 67 милијарди динара? Суштинска додата вредност коју би овде завршни рачун морао да пружи јесте раздвајање узрока пробијања плана на елементе попут корекције пројектно-техничке документације (које можда воде већем обиму радова), растућих трошкова инпута, лошег планирања обима радова, пропуста извођача, пропуста планера и/или надзора и др. Слично томе, није образложено ни значајно повећање субвенција у пољопривреди – оне су пробиле оригинални план за скоро 19 милијарди динара, а чак су и незнатно премашиле износ утврђен ребалансом (за готово 1 милијарду). Није детаљније образложен ни разлог пробијања плана на расходима за социјалну заштиту, који су, такође, премашили не само оригинални план него и увећани план из ребаланса.

Табела 1. Реализација појединих програма у 2024. у односу на буџетске планове

у млрд РСД	Буџет	Ребаланс	Завршни рачун	Одступање vs. буџет	Одступање vs. ребаланс
Капитални расходи (10 одабраних пројеката)	98,0	156,0	165,1	67,1	9,1
Национални стадион са пратећим садржајима	13,0	31,1	25,6	12,6	-5,5
ЕХРО Београд 2027	22,6	43,0	49,4	26,8	6,4
Експропријација (МФИН)	18,8	18,0	13,9	-4,9	-4,1
Тунел Карађорђевог ул.-Дунавска пад.	0,1	5,1	5,9	5,8	0,8
Реконструкција пруге Ниш-Димитровград*	7,7	7,2	2,6	-5,1	-4,6
Саобраћајнице Рума-Шабац-Лозница	14,7	24,4	32,8	18,1	8,4
Пруга Земун поље-Национални стадион*	4,3	8,8	14,3	10,0	5,5
Сакупљање и преч. отпадних вода (Београд)	3,0	1,0	0,0	-3,0	-1,0
Брза саобраћајница Нови Сад-Рума	11,2	13,7	15,6	4,4	1,9
Креативно иновациони центар „Ложионица”	2,6	3,7	4,9	2,3	1,2
Субвенције у пољопривреди	88,1	105,7	106,6	18,5	0,8
Социјално осигурање и соц. заштита*	156,7	183,1	188,1	31,4	5,0

Извор: Обрачун Фискалног савета на подацима из доступних извора

Постоје програми чије је одступање Влада покушала да разјасни, али сама образложења немају употребну вредност. Три ставке у Табели 1 циљано су обележене звездицом (*), јер су једино оне уопште поменуте у одељку Предлога завршног рачуна за 2024. посвећеном образлагању одступања од плана. Ови примери јасно показују да чак и у случајевима кад Влада одступања мери и објашњава у односу на текућу апропријацију, то не чини на одговарајући начин.

- *Пројекат „Реконструкција пруге Ниш–Димитровград“.* Наводи се да је мања реализација настала из разлога што „*нису постојали услови за реализацију свих активности*“ за уговорене услуге (423), док се за капиталне расходе (511) објашњава да „*није било могуће повући цео износ средстава донација*“. Ово, исувише опште формулисано објашњење не омогућава да се утврди стварни разлог кашњења на једном од већих инфраструктурних пројеката, тј. шта је довело до тога да не постоје услови за извршење активности, повлачење донација и реализацију буџетских средстава.
- *Пројекат „Изградња пруге између Земун поља и Националног стадиона“.* Овде срећемо други нелогичног образложења. Наиме, у објашњењу зашто су расходи мањи од плана као референтни оквир се користи текућа апропријација која је током године повећана на 15,7 млрд динара. Истовремено, изостаје одговор на питање одговор на много важније питање: зашто је извршење пробило износ предвиђен Законом о буџету и лимит из ребаланса који је усвојен непосредно пред крај године?
- *Расходи за социјално осигурање и социјалну заштиту* За разлику од претходних примера, ови издаци распоређени су на неколико програмских активности. Највећи део отпада на програм „*Права корисника из области заштите породице и деце*“, који чини готово две трећине укупних издатака ове групе. Иако је реализација у оквиру овог програма пробила план из буџета и план из ребаланса, у Завршном рачуну се то не помиње (јер се извршење пореди са текућом апропријацијом која је током године нарасла на чак 119,2 млрд динара). С друге стране, програм „*Права корисника борацко-инвалидске заштите*“, који чини 12% укупних расхода за социјално осигурање и заштиту, нашао је своје место у образложењу али у непотпуној форми. Наиме, известило се искључиво о мањој реализацији на позицији расхода за запослене (411) и расхода за робу и услуге (421 и 423), на које у збиру отпада свега 0,2% расхода реализованих на овом програму.

Постоји више суштинских разлога због којих је неопходно побољшати овај део завршног рачуна, а тичу се квалитета јавне потрошње и управљања ризицима. Значајна и растућа прекорачења, нарочито у области капиталних расхода, отварају питања квалитета планирања инвестиција, контроле извођача и, у крајњој линији, испоручених ефеката – односно да ли се за уложена средства добија адекватна „вредност за новац“. Ово је још значајније имајући у виду да Влада ни за један велики пројекат не објављује уговоре са извођачима нити пратећа документа (студије оправданости, анализе трошкова и користи и слично) која би допринела транспарентности, поготово када су у примени посебни режими који заобилазе уобичајена правила јавних набавки, планирања и изградње. Када је реч о социјалној заштити, ова ставка већ годинама премашује буџетски план, иако се ради о релативно предвидивој категорији расхода. Део прекорачења настаје услед усвајања *ad hoc* мера након доношења буџета, али значајан део упућује на недовољно квалитетно планирање броја корисника и обима исплата по појединачним програмима. Слично важи и за субвенције у пољопривреди, које представљају један од већих расхода у буџету, а и даље нису усмерене тако да системски повећавају продуктивност и јакају извозни потенцијал аграра. Највећи део и даље чине

директна плаћања (по грлу, по хектару), која се опредељују посредством модела који има само доњи праг за трошење (5% буџета), али не и горњи, што отвара простор за значајна и непредвидива одступања. У одсуству свеобухватне стратегије развоја пољопривреде и реформе система подстицаја, транспарентнији и доследнији приказ ових издвајања у буџету и завршном рачуну био би важан први корак ка бољој предвидивости и контроли.

Ни набавка финансијске имовине поново није довољно објашњена у завршном рачуну. Ова категорија расхода, која се назива и нето буџетске позајмице, извршена је у износу од 24 млрд динара, након што је за њу иницијално буџетирано чак 20 млрд динара више (44,8 млрд динара), а онда је ребалансом план умањен на 18,6 млрд динара. Такође, ова категорија је проблематична јер су се од почетка енергетске кризе (крај 2021) са ње исплаћивале велике бескалатне позајмице енергетским предузећима, без да је икада у завршним рачунима објављено која предузећа су их добила и у ком износу. С друге стране, из извештаја предузећа познато је (мада не увек директно) да су енергетска предузећа добила средства из буџета у периоду 2021-2023. у износу од преко 2,3 млрд евра. У том периоду, с набавке финансијске имовине Србијасгас је добио око 1,7 млрд евра, ЕПС 500 млн евра (2022),² ЕДС 110 млн евра (2023), а ЕМС непуних 30 млн евра (2023). У 2024. завршни рачун поново не објашњава директно на шта су отишле све нето буџетске позајмице, зашто је дошло до одступања од буџета и ребаланса, а за ову годину ни извештаји предузећа не дају једнозначан одговор на питање да ли је било нових прилива од Републике.³ Оно што се може видети из завршног рачуна јесте да је с ове позиције исплаћено 13,9 млрд динара за пројекат термоелектране Костолац Б. То би требало да буду средства која се односе на ЕПС, али се у извештају ЕПС-а не адресирају, а у завршном рачуну се не образлажу. Пројекат Костолац Б није био планиран иницијалним буџетом, већ је додат кроз ребаланс 2024. и тада је за њега намењено 1,7 млрд динара. У завршном рачуну није објашњено зашто је извршење било преко 8 пута веће од износа који планиран у ребалансу, а није јасно ни да ли ће ЕПС враћати ова средства или не. Такође, из завршног рачуна се види да је с позиције набавке финансијске имовине, с раздела Министарства финансија, исплаћено 11,3 млрд динара на име кредитне подршке, без објашњења коме.⁴ На крају, напомињемо и да постоје одређена плаћања на овој позиција за која се може, макар оквирно, стећи утисак чему су намењена, али ове две поменуте, уједно и највеће расходне ставке, нису довољно објашњене.⁵

² Ово давање није било обелодањено јасно у ЕПС-овим финансијским извештајима за 2022, да би се тек у извештају за 2023. појавила информација да је предузеће добило средства и да је 300 млн евра приходовано (задржано у предузећу), док ће се 200 млн евра враћати у буџет Републике.

³ ЕДС је добио преко 11 млрд динара за инфраструктурне пројекте, али с позиције субвенција. Ово се види из извештаја предузећа, али у завршном рачуну буџета Републике није јасно издвојено.

⁴ Наведени расходи за набавку финансијске имовине у збиру премашују поменуте 24 млрд динара због тога што се тај износ односи само на расходе „изнад црте“. Наиме, расходи за набавку финансијске имовине делом се књиже „изнад црте“ и тај део улази у обрачун фискалног дефицита, а делом „испод црте“, што је део који не утиче на дефицит. Изнад црте је извршено 24 млрд динара, а испод црте 24,4 млрд динара. Увидом у детаљније извршење расхода по програмима није могуће реконструисати који расходи су књижени испод, а који изнад црте.

⁵ Од осталих великих трансакција на набавци финансијске имовине у завршном рачуну види се 7,4 млрд динара за функционисање Министарства одбране и Војске Србије, 6,1 млрд динара за подршку за реализацију ЕХРО Београд 2027, 3,7 млрд динара за кредитну подршку предузећима у поступку приватизације, 1,6 млрд динара за рехабилитацију система даљинског грејања (фаза 5) и 1 млрд динара за формирање и одржавање обавезних резерви нафте, деривата нафте и природног гаса.

3. УПОТРЕБА ТЕКУЋЕ БУЏЕТСКЕ РЕЗЕРВЕ У 2024. ГОДИНИ

Текућа буџетска резерва постоји како би држава могла да финансира обавезе које током године настану ван планираних оквира буџета. Ради лакшег разумевања анализе текуће буџетске резерве у 2024. години, на почетку ћемо навести неколико општих напомена у вези са овим буџетским механизмом. Улога текуће резерве јесте да омогући да се неки неочекивани расходи, било да су последица пропуста у планирању или непредвиђених околности, извршавају без ребаланса буџета. То значи да одлуке о коришћењу резерве доноси Влада, без скупштинске расправе, што ова средства разликује од осталих буџетских расхода који се усвајају ex-ante. Решења Владе се ex-post објављују у Службеном гласнику, чиме јавност добија увид у употребу резерве тек након што је она већ искоришћена. Резерву је могуће искористити максимално до 4% планираних годишњих прихода и примања буџета (првобитног или његовог ребаланса, ако је усвојен). Даље, постоје два канала за пуњење резерве. Први је износ који је за ове намене у старту буџетиран (просечно 3-5 млрд динара). Други су средства која се током године преусмеравају у резерву са расхода који нису и неће бити реализовани за првобитно предвиђене намене. Почетни износ резерве врло је скроман (први канал), па много важнији и већи део заправо представља унос средстава са других врста расхода у текућу резерву, из које се врши даља расподела за покривање непланираних издатака (други канал). Ова процедура омогућава да се, полазећи од свега неколико милијарди динара, кроз више прерасподела током године укупан обим коришћења резерве вишеструко увећа и достигне неколико десетина милијарди динара, односно приближи законском максимуму од 4% прихода.

Текућа резерва у 2024. извршена је у оквиру законског лимита, али и даље постоји проблем недовољно транспарентног извештавања о њеној употреби. Укупно је у 2024. текућа буџетска резерва коришћена у износу од 709 млн евра, односно 3,8% прихода и примања ребаланса републичког буџета – што је испод законског максимума од 4%. Ипак, из самог завршног рачуна није могуће тачно утврдити колико је резерва заиста износила. Разлог је то што завршни рачун наводи решења о коришћењу резерве, али се она не могу једноставно сабрати, јер су нека поверљива и не садрже све податке који се могу наћи у осталим решењима. Због тога није јасно да ли се једно исто коришћење резерве појављује у више поверљивих решења и да ли би њихово сабирање довело до дуплог рачунања. Међутим, у 2024. ревизија завршног рачуна Државне ревизорске институције пружа довољно података да се укупан износ резерве израчуна поуздано, па смо захваљујући томе могли да утврдимо њен износ. С друге стране, позитивно је то што је завршни рачун за 2024. барем приказао која се решења не рачунају у лимит од 4%, пракса која је примењена и раније (2020. године) и која би требало да постане стандардна.

На недовољну транспарентности буџетске резерве указују ММФ, Европска комисија – па и сама Влада. Фискални савет није једини који указује на то да начин на који Влада објављује податке о употреби текуће буџетске резерве није задовољавајући. Наиме, Мисија ММФ-а усмерена управо на питање транспарентности српских јавних финансија закључила је да транспарентност текуће буџетске резерве није на задовољавајућем нивоу. Вероватно као резултат те мисије, и сама Влада је суштински признала да постоје одређени проблеми у овој области, најавивши да ће унапредити квалитет и ажурност извештавања о употреби буџетске резерве – што подразумева разјашњавање извор средстава за унос, али и критеријума за коришћење резерве. Ово би представљало огромно унапређење, пошто све наведено и јесу проблеми резерве на које је указивао Фискални савет. Влада је ову важну реформу формално најавила у Фискалној стратегији за период 2026-2028. из јуна 2025. године. Међутим, већ у новембру 2025, у

Ревидираној Фискалној стратегији за период 2026-2028, Влада је ову најаву повукла без образложења, и тако поново вратила фокус на проблеме у вези са употребом текуће резерве. Такође, у време кад је објављена ревидирана Стратегија, Европска комисија је објавила годишњи Извештај о напретку Србије ка ЕУ, у којем се једна од замерки односи управо на начин коришћења резерве. Речено је, наиме, да је износ резерве у Србији висок и да су правила за употребу недовољно јасно постављена, и да се често троши на нетранспарентан начин. Из тог разлога, важно је да Влада успостави јасна правила и транспарентнији систем извештавања како би употреба резерве била кредибилна и одмерена.

Локални ниво власти остаје редован корисник текуће буџетске резерве, па је у 2024. добио укупно 11,2 млрд динара. Највише новца из резерве добио је Београд, око 2,1 млрд динара (859 млн за ликвидност и 1,2 млрд за пројекат нове аутобуске станице на Новом Београду). На другом месту је Ниш са укупно 580 млн динара (300 млн за ликвидност и 280 млн за инфраструктурни пројекат уређења корита Суводолског потока). Иза њих следе Крагујевац са 410 млн, Нови Пазар са 400 млн и Јагодина са 220 млн динара. Наведених пет градова добило је укупно око 3,7 млрд динара, односно око трећине укупног издвајања из резерве за локал. Такође, од укупно 11,2 млрд колико је отишло локалу (укључујући средства за КиМ), чак 4,9 млрд динара исплаћено је уз опште образложење „угрожене ликвидности“, које не открива за шта ће конкретно средства бити употребљена. Остатак издвајања из буџетске резерве усмерен је на специфичне сврхе, попут 1,6 млрд динара за медицинску опрему (али без образложења где и коју), 1,4 млрд динара за развој пословне инфраструктуре (без објашњења шта то подразумева), поменуте инфраструктурне пројекте у Београду и Нишу, 500 млн динара за унапређење безбедности саобраћаја, 440 млн динара за Радио-телевизију Војводине итд. Слична издвајања из резерве, укључујући за ликвидност, појављују се сваке године, што показује да се ова средства користе као својеврстан додатак на редовно финансирање локалних буџета (додуше, без јасних критеријума), уместо за непредвиђене потребе. Такође, то је и сигнал да је систем локалних финансија у Србији недовољно уређен. Међутим, то је структурни проблем који се мора решавати системски – уређивањем модела финансирања локала (укључујући преиспитивање висине ненаменских трансфера), бољим надзором над локалним буџетима и јасним, економски оправданим критеријумима за доделу средстава из текуће буџетске резерве.

У 2024. години око 5 млрд динара социјалних расхода исплаћено је из текуће резерве јер мере популационе политике нису биле унапред коректно планиране. Последњих година резерва се више пута користила за финансирање нових политика које нису прошле адекватне анализе и формално планирање, попут социјалних мера, пољопривредних подстицаја и популационих програма.⁶ Сличан сценарио поновио се и у 2024. години. Наиме, у септембру 2024. изменама Закона о финансијској подршци породици са децом знатно је увећан родитељски додатак,⁷ а ребаланс буџета, усвојен истог дана, није садржао средства за његово финансирање. Иако су државни званичници током године у медијима најављивали да би до повећања родитељског додатка могло доћи, измене Закона о финансијској подршци породици с децом усвојене су по хитном поступку и нису на адекватан начин биле урачунате у нови план расхода. Да је процес планирања био спроведен како треба, потребна средства била би предвиђена у ребалансу,

⁶ Види извештај Фискалног савета *Текућа буџетска резерва и ребаланс у Србији: актуелни изазови и потребна унапређења*, јул 2024. године.

⁷ Увећања су следећа: за сву децу рођену од 1. јануара 2024: једнократна помоћ за прво дете порасла је са 380.162 на 500.000 динара, а месечне исплате за друго, треће и четврто дете са 14.051 на 25.000, са 16.861 на 19.000 и са 25.292 на 26.500 динара.

а не накнадно обезбеђена из резерве. Из тог разлога је у децембру из текуће резерве исплаћено око 5 млрд динара недостајућих средстава, што се у образложењима о употреби резерве водило само као „исплата права по Закону о финансијској подршци породици с децом“. Овакве мере популационе политике не би требало да се доносе на брзину. Пад наталитета је озбиљан демографски изазов и баш зато мере које га адресирају морају бити део добро анализиране, стратешке и финансијски обезбеђене политике, а не спонтане решења која се потом ослањају на текућу буџетску резерву – на шта је Фискални савет упозоравао и раније.⁸

Из текуће буџетске резерве је за пољопривреду исплаћено 11,3 млрд динара, од чега чак 7,6 млрд динара после ребаланса. Субвенције за пољопривреду су расход који се традиционално лоше планира – мере пољопривредне политике мењају се током године, уз висок степен дискреције, због чега ова категорија расхода од 2020. редовно пробија буџетски план. Из тог разлога управо је текућа резерва механизам који се често користио за обезбеђивање небуџетираних средстава Министарства пољопривреде, укључујући и у 2024. години. Наиме, већ у јулу 2024, пре него што је донет ребаланс буџета, пољопривреда је из текуће буџетске резерве добила 3,7 млрд динара за подстицаје у биљној производњи и премију за млеко. Потом су у септембру кроз ребаланс буџета укупне субвенције за пољопривреду повећане са иницијално буџетираних 88 млрд динара на 105,7 млрд динара. Међутим, ни ово повећање није било довољно добро планирано, због чега до краја године пољопривреда добила још 7,6 млрд динара за директне подстицаје, спровођење мера руралног развоја, биљну производњу и премију за млеко.⁹ Притом, ни решења о употреби резерве преко којих су додељивана средства за пољопривреду не дају прецизна објашњења о износима по конкретним врстама подстицаја, већ су приказана збирно (нпр. за директне подстицаје и мере руралног развоја укупно).

У 2024. је преко поверљивих решења из резерве исплаћено укупно 19,7 млрд динара, што представља 23,7% текуће буџетске резерве. Овако висока употреба поверљивих решења додатни је извор нетранспарентности, будући да у овом случају Влада не даје детаљна образложења као за остала решења, нити се она објављују у Службеном гласнику током године. Суштински, јавност о њима сазнаје тек у Предлогу завршног рачуна, скоро годину дана након што су средства већ потрошена. Иако је разумљиво да одређени расходи државе морају остати поверљиви, обим од скоро 20 млрд динара је висок и захтева озбиљно преиспитивање, посебно у случајевима када се преко резерве финансирају потребе које би морале да буду планиране. На пример, Министарство одбране је свих 11 млрд динара у 2024. добило путем механизма уноса у резерву и распоређивања из ње (поменути други канал за пуњење резерве), што доводи у питање да ли функционисање овако важног сектора зависи од тога да ли је током године код других корисника остало вишка средстава. Преглед средстава додељених преко поверљивих решења у 2024. приказан је у Табели 2. Укупно је кроз 52 поверљива решења распоређено 19,7 млрд динара, више него 2023. године (7 млрд динара) и мало више од просека 2018-2023. године. Највише је преко поверљивих решења исплаћено

⁸ На пример, увећање родитељског додатка од 2022. најављено је свега један дан након што је усвојен буџет за 2022. годину, што јасно показује да није био део унапред планиране политике. Како буџет за 2022. није планирао новац за ово увећање, средства која су током 2022. недостајала за исплату увећаног родитељског додатка исплаћена су из буџетске резерве (2,8 млрд динара). Иако није било изричито наведено било је јасно да су ова средства била неопходна због наглог и непланираног повећања родитељског додатка, најављених након што је буџет за 2022. већ био усвојен.

⁹ Напомињемо да је пробијање укупних субвенција у пољопривреди у односу на план из ребаланса мање од износа пребаченог из резерве (након ребаланса) зато што је извршење на другим ставкама подршке овом ресору подбацило у односу на план (пројекат тржишно оријентисане пољопривреде, ИПАРД и др).

безбедносном сектору, 11,6 млрд динара (Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Безбедносно-информативна агенција). Други по износу и први по броју решења јесте Генерални секретаријат Владе, са око 6 млрд динара распоређених кроз чак 32 поверљива решења. Ово је изузетно велики број одлука у односу на друге кориснике и може указивати на специфичне, мање, али учестале интервенције из резерве, редовно током читаве године. Треће, неколико институција (Авио-служба Владе, Министарство привреде, МСП) добија велике појединачне трансфере, што указује на специфичне и вероватно *ad hoc* намене.

Табела 2. Поверљива употреба текуће буџетске резерве у 2024. по корисницима

Корисник	Износ (РСД)	Број решења
Министарство одбране	11.076.542.000	6
Генерални секретаријат Владе	5.985.421.000	32
Авио-служба Владе	985.001.000	2
Министарство привреде	596.000.000	1
Министарство спољних послова	472.000.000	1
Безбедносно-информативна агенција	314.188.000	5
Министарство унутрашњих послова	189.200.000	3
Канцеларија за Косово и Метохију	44.800.000	2
Укупно	19.663.152.000	52

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Предлога Закона о завршном рачуну за 2024. годину

4. ЗАДУЖИВАЊЕ, СЕРВИСИРАЊЕ ЈАВНОГ ДУГА И ФИНАНСИРАЊЕ ДЕФИЦИТА У 2024. ГОДИНИ

Предлог завршног рачуна буџета Републике потврђује већ познате информације о кретању јавног дуга, који је у 2024. порастао за око 2,7 млрд евра. Поуздани и ажурни подаци о нивоу и структури јавног дуга Србије већ су доступни јавности у оквиру месечних и кварталних извештаја Управе за јавни дуг, тако да завршни рачун не доноси нове информације о основним показатељима задужености. Дакле, потврђено је да је дуг централног нивоa власти на крају 2024. износио 4.548,9 млрд динара, односно 38,9 млрд евра. То значи да је током прошле године дуг централног нивоa власти повећан за нешто више од 2,7 млрд евра. Кад се томе додају и негарантоване обавезе осталих сектора опште државе (локални ниво власти, ЈП Путеви Србије и Коридори Србије д.о.о), долазимо до закључка да је укупан јавни дуг Србије на крају 2024. износио 4.576,5 млрд динара или 39,1 млрд евра. Премда је забележен знатан пораст дуга у апсолутном износу (за 7,8%), номинални раст БДП-а је био још израженији (10,6%), што је довело до благог пада релативне задужености. Према подацима из завршног рачуна, удео дуга централног нивоa власти у БДП-а смањен је са 48% на крају 2023. на 47,2% на крају 2024. године. Међутим, важно је напоменути да су показатељи релативне задужености у овом документу израчунати на основу процене номиналног БДП-а пре ревизије националних рачуна коју је РЗС објавио почетком октобра 2025. Том приликом је процена оствареног номиналног БДП-а у 2024. повећана за 1,1%, што је аутоматски довело да релативног смањења свих фискалних агрегата. Тако обрачун релативног дуга са новим податком за БДП показује мању задуженост централног нивоa власти на крају 2024. (46,7% уместо 47,2% БДП-а), док је укупан јавни дуг Србије износио 46,9% БДП-а (уместо 47,5% БДП-а).

Влада се у 2024. задужила у износу од око 5,1 млрд евра како би покрила мањак у буџету и измирила дугове који су доспели на наплату. Завршни рачун показује да је нето финансирање (што су средства која су потребна за покриће дефицита) износило је 210,5 млрд динара у 2024. години, што је мање у односу на ребалансом планираних 263 млрд динара, али је ипак премашило првобитни буџет који је предвиђао мањак од 197 млрд динара. Укупна примања од задуживања и продаје домаће финансијске имовине у 2024. износила су 625,9 млрд динара, односно око 5,3 млрд евра (Табела 3).¹⁰ Овај износ је знатно мањи од максималног оквира за задуживање који је планиран у првобитном буџету (1.102 млрд динара), али и у ребалансу (1.013 млрд динара). Овакав исход није изненађење, будући да је оквир за задуживање у рачуну финансирања увек постављен шире него што је објективно потребно, што Влади даје флексибилност да током године бира најповољније изворе финансирања. Како се види у Табели 3, задуживање на међународном финансијском тржишту, као и домаћи и инострани кредити, били су знатно испод постављене границе, док је задуживање на домаћем финансијском тржишту било приближно у складу са планом. Истовремено, запажа се да су и издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине били упола мањи од планираних и износили су 345,1 млрд динара. Конкретније, за отплату главнице кредита било је неопходно свега 320,7 млрд од предвиђених 695 млрд динара. Тренд прецењивања средстава потребних за отплату главнице поновио се и у предлогу буџета за 2026, уз напомену да је у том документу лимит за укупно задуживање, за промену, реалније постављен и да је усклађен са објективним потребама за финансирањем у следећој години.

¹⁰ Примања од задуживања су износила око 5,1 млрд евра, док су приливи по основу продаје финансијске имовине износили око 200 млн евра.

Значајан номинални пораст јавног дуга, који је био већи од оствареног дефицита у 2024. години, довео је до повећања државних депозита. Већ смо истакли да је дефицит у 2024. износио приближно 1,8 млрд евра, док је истовремено дуг номинално порастао за око 2,7 млрд евра. Ова разлика од око 900 млн евра по правилу се највећим делом пресликава на промену стања на рачунима државе, тј. на промену нивоа депозита. Други чест разлог за одступање између пораста нивоа дуга и оствареног мањка у буџету је издавање гаранција државе, будући да у Србији сви гарантовани кредити аутоматски улазе у обрачун дуга, док на фискални резултат утичу само они чија је отплата пала на терет пореских обвезника. У суштини, кад су новчани приливи од задуживања и продаје финансијске имовине већи од збира издатака за отплату главнице и дефицита, промена стања на рачуну је позитивна и депозити државе се увећавају. У супротном, део дефицита се финансира из постојећих депозита државе и они се смањују. Према подацима из завршног рачуна, у 2024. дошло је до повећања депозита државе за 70,4 млрд динара, тј. за око 600 млн евра (Табела 3). То је знатно мањи раст депозита у односу на очекивања у првобитном буџету (202 млрд динара), док је план из ребаланса заправо предвиђао њихово скромније повећање за 36,6 млрд динара. Резултати у 2024. још једном потврђују став, који Фискални савет често истиче у оценама буџета, да информације у рачуну финансирања треба посматрати као индикативне. Влада у овом делу приказује максимални оквир задуживања и отплате дугова у следећој фискалној години, док је за реалније процене неопходно детаљно анализирати укупне потребе за финансирањем.

Табела 3. Рачун финансирања у 2024: првобитни буџет, ребаланс и завршни рачун (у млрд динара)

	Буџет	Ребаланс	Завршни рачун
Нето финансирање	197	263	210,5
Примања од задуживања и продаје домаће финансијске имовине	1102	1013	625,9
Примања од задуживања	1094	1005	596,9
<i>Примања од емитовања хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту</i>	250	290	139,1
<i>Примања од емитовања хартија од вредности на међународном финансијском тржишту</i>	240	170	160
<i>Примања од домаћег и иностраног задуживања (кредити)</i>	604	545	287,8
Примања од продаје домаће финансијске имовине	8	8	39,1
Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине	703	713,4	345,1
Издаци за отплату кредита	695	695	320,7
<i>Отплата главнице домаћим кредиторима</i>	225	225	164,9
<i>Отплата главнице страним кредиторима</i>	465	465	153,2
<i>Отплата главнице по гаранцијама</i>	5	5	2,5
Издаци за набавку финансијске имовине	8	18,4	24,4
Промена стања на рачуну	202	36,6	70,4

Извор: Закон о буџету, ребаланс и завршни рачун буџета Републике Србије за 2024. годину

За разлику од општих показатеља о дугу који су већ били познати, завршни рачун доноси нове и корисне информације о његовом сервисирању у 2024. години. Завршни рачун садржи обимно поглавље под називом „Извештај о примљеним донацијама и кредитима, домаћим и иностраним, и извршеним отплатама дугова у току 2024. године“ (стр. 407-457). У овом делу је, за сваку појединачну обавезу, могуће

пронаћи детаљне информације о стању дуга на дан 31.12.2024. године, износе отплаћене главнице, колико је буџетског новца отишло на камате и друге пратеће трошкове задуживања (попут провизије на неповучена средства, трошкова осигурања кредита или уписне провизије). Према завршном рачуну, укупни трошкови сервисирања јавног дуга – који обухватају плаћање камата, провизија и других услуга у вези са задуживањем, износили су 177,5 млрд динара у 2024. години (Табела 4). Дакле, крајње извршење ових расхода било је за 6 млрд динара мање него што је било планирано у првобитном буџету, односно за 8 млрд динара мање не односу на ребаланс. Остварене уштеде на трошковима камата нису изненађење, јер Влада ове расходе по правилу планира нешто опрезније, а анализе Фискалног савета показују да је на овој буџетској ставци у претходним годинама обично постојао фискални простор реда величине 5-10 млрд динара. Оправдање за опрезан приступ буџетирању лежи у чињеници да је отплата камата законска обавеза Владе, а коначан износ ових издатака зависи и од фактора који нису директно под њеном контролом.¹¹ Ове уштеде смо и најавили у нашим оценама буџета и ребаланса за 2024. годину. Међутим, овом приликом скрећемо пажњу на преседан који се десио у буџету за 2025. (у извесној мери и у предлогу буџета за 2026. годину), будући да је Влада преценила трошкове камата у буџетском плану за текућу годину за чак 25-30 млрд динара. Овакве омашке превазилазе оквире опрезног буџетирања, због чега од Владе очекујемо да у завршном рачуну за 2025. годину образложи разлоге овако великог одступања од плана.

Табела 4. Планирани и извршени издаци за камате у 2024. години (у млрд динара)

	Буџет	Ребаланс	Завршни рачун
Камате и пратећи трошкови задуживања	183,6	185,0	177,5
Отплата домаћих камата	52,5	62,5	62,1
Отплата страних камата	109,7	101,2	97,8
Отплата камата по гаранцијама	7,8	7,8	7,2
Пратећи трошкови задуживања	13,6	13,6	10,4

Извор: Закон о буџету, ребаланс и завршни рачун буџета Републике Србије за 2024. годину

Завршни рачун приказује и детаљну структуру пратећих трошкова задуживања – расхода за које Влада планира велики и необјашњен скок у 2025. и 2026. години. Завршни рачун је заправо једини званични документ који приказује детаљну структуру пратећих трошкова задуживања, будући да се о овим издацима обично не извештава на дезагрегираном нивоу током године. Ова ставка се однедавно неочекивано нашла у центру пажње јавности, због тога што их је Влада у 2025. и 2026. планирала на необично високом нивоу без икаквог образложења – 22,4 млрд и 19,6 млрд динара, респективно – што је двоструко изнад њиховог уобичајеног нивоа. Кад је реч о пратећим трошковима задуживања у 2024. години, они су према завршном рачуну износили 10,4 млрд динара (Табела 4), што је на нивоу просека у периоду од 2020-2024. У оквиру ове категорије расхода посебну пажњу треба обратити на провизије на неповучена средства, за које је у 2024. из буџета исплаћено преко 1,6 млрд динара, односно 14 млн евра. Ова провизија представља накнаду коју држава плаћа зајмодавцу на име трошкова резервисања средстава која су одобрена, али још увек нису повучена за реализацију пројекта. Њен износ се обрачунава по уговореној стопи на неповучени део кредита током дефинисаног периода повлачења. Сврха ове провизије је да надокнади

¹¹ На пример, око 77% јавног дуга Србије је у страним валутама (највише у еврима и доларима), па би изненадно слабење домаће валуте могло нагло да повећа трошкове за камате у динарима. Поред тога, скоро 30% обавеза је уговорено по варијабилним каматним стопама, па поремећаји у глобалним финансијским условима (као што је било нагло затезање монетарне политике у 2023. години) такође могу врло брзо да повећају ове издатке.

опортунитетни трошак зајмодавцу, будући да он мора да резервише укупан износ кредита (или један део, ако се пројекат спроводи у фазама) како би могао да га исплати у сваком тренутку, због чега та средства не може да пласира у друге инвестиције. Такође, ова провизија делује као подстицај за државу да ефикасно реализује пројекте, јер свако кашњење ствара додатне трошкове у виду пенала за неискоришћен новац.

Премда на провизије за неповучена средства не одлази огроман новац, оне су симптом дубљег проблема – хроничне неефикасности и кашњења у реализацији капиталних пројеката. С обзиром на то да се провизије на неповучена средства обично уговарају по симболичним стопама (најчешће испод 1% годишње), ови издаци су по дефиницији прилично мали у контексту читавог буџета и немају велики утицај на општа фискална кретања. Међутим, њихов ниво и трендови су веома значајан показатељ неефикасности државе у реализацији пројеката, због чега плаћа пенале на новац који је резервисала, али га не користи до договореној динамици. Фискални савет је у више наврата писао о проблему неефикасне реализације инфраструктурних пројеката, и то нарочито у областима које нису на врху листе приоритета Владе, иако захтевају хитно повећање улагања – нпр. заштита животне средине, комунална инфраструктура, образовање и здравство. Завршни рачун открива да се ови пенали тренутно плаћају за чак 68 уговорених кредита (укључујући и 4 гарантована кредита чија је отплата највероватније пала на терет буџета). Посматрано по областима, плаћа се накнада за 28 кредита за изградњу друмске и железничке инфраструктуре, затим за 22 кредита којима се финансирају зелени пројекти у областима заштите животне средине, комуналне инфраструктуре и борбе против климатских промена, док се у осталим областима јавних политика пенали зарачунавају код 18 кредита. Појединачни износи који су плаћени у 2024. крећу се од само неколико евра (1,7 евра Банци Интези за кредит за саобраћајницу Рума-Шабац-Лозница), па до више од милион евра – по око 1,8 млн евра кинеској банци за кредит за изградњу Фрушкогорског коридора и JP Morgan Chase банци у вези са кредитом за изградњу Моравског коридора.

Елиминисање ових трошкова захтева реформу читавог система управљања јавним инвестицијама – од избора пројеката, њихове техничке припреме, до самог извођења радова. Један од начина да се ови трошкови сведу на најмању могућу меру јесте стриктно придржавање планиране динамике у реализацији пројеката и повлачењу одобрених средстава. Тиме се брже умањује основица (неповучени износ) на коју се провизија обрачунава. Једнако важно је и да се читав систем за управљање јавним финансија унапреди у смеру боље приоритетизације пројеката, заснованој на објективним анализама трошкова и користи, као и боље техничке припреме пројеката како би се избегле замке у каснијој фази реализације (и последично застоји у повлачењу кредита). На крају, и само извођење радова захтева адекватне оперативне капацитете, без мењања приоритета у ходу, како би се пројекти завршавали у задатим роковима. Дакле, иако плаћених 14 млн евра у 2024. не изгледа као велики трошак, он није занемарљив – нпр. овај износ је једнак укупним планираним издвајањима за заштиту природе и очување биодиверзитета из републичког буџета у 2025. Одговорно управљање јавним финансијама подразумева да се сви непотребни трошкови, а нарочито они који произилазе из неефикасности и недовољне припремљености државних органа за спровођење пројеката, елиминишу у мери у којој је то могуће. Ефикасно извршење јавних инвестиција доноси бројне економске и друштвене користи, а иако би смањење непотребних трошкова због плаћања пенала обезбедило скромне уштеде, то би био важан показатељ напретка у управљању јавним инвестицијама.

Код издатака за отплату активираних гаранција није толико проблем њихов износ, већ то што порески обвезници и даље не знају шта тачно плаћају. Према подацима у завршном рачуну, издаци за отплату активираних гаранција у 2024. износили

су 27,9 млрд динара. То је нешто мање од износа који је био планиран у првобитном буџету за 2024. и касније у ребалансу, што је Фискални савет и најавио у својим оценама ових докумената. Укупни издаци који се формално зову издаци за отплату главнице (у циљу спровођења јавних политика) заправо су били нешто већи и износили су 30,4 млрд динара – кад се укључи отплата гарантованог дуга ЈП Пuteви Србије у износу од око 2,5 млрд динара. Различит буџетски третман активираних гаранција, тј. зашто се неке књиже „изнад црте“ и улазе у обрачун фискалног дефицита, а неке „испод црте“ на рачуну финансирања, зависи од тога да ли је предузеће чији је дуг гарантован део опште државе или не. Ови издаци се књиже као текући, тј. „изнад црте“, кад држава преузме враћање дугова предузећа која нису део опште државе (нпр. Србијагас и железничка предузећа). Разлог је то што се ова отплата сматра субвенцијом која директно погоршава фискални резултат, јер представља трошак јавне политике којом се покривају губици субјеката ван сектора опште државе.¹² С друге стране, ако је предузеће чији се кредит отплаћује из буџета део опште државе (нпр. ЈП Пuteви Србије), онда се таква трансакција третира само као интерна промена у структури обавеза опште државе (прелазак из гарантованог у директни дуг). Због тога се рачуноводствено бележи у рачуну финансирања и не утиче на фискални резултат.

Нетранспарентно извештавање о отплати активираних гаранција је пропуст на који Фискални савет одавно указује, и позивамо Владу да га напoкoн oтклoни. Кад је реч о извршењу расхода за отплату активираних гаранција, евидентно је да су врло ретке године у којима они знатно одступе од буџетског плана. То потврђује и завршни рачун за 2024. годину, где је разлика мања од 1 млрд динара. Овако прецизно планирање из годину у годину сугерише да Влада вероватно унапред зна које гарантоване кредите ће отплаћивати – барем у кратком року. Међутим, хронични недостатак свих буџетских докумената је то што не пружају информације о томе који тачно кредити се измирују буџетским новцем и ко су корисници тих гаранција. Ни Фискални савет не располаже овим подацима, због чега приликом давања оцена буџета полазимо од грубе претпоставке да држава и даље углавном отплаћује гарантоване дугове Србијагаса и железничких предузећа – као наставак лоше праксе из претходне деценије. Подаци о извршењу ових расхода у завршном рачуну говоре у прилог томе да је наша претпоставка вероватно разумна. Ако се током припреме буџета и не може знати са сигурношћу које гарантоване кредите ће Влада отплаћивати у наредној години, завршни рачун је документ који би морао да пореским обвезницима омогући потпуни увид у то које јавне политике су финансиране јавним средствима. Као што смо већ истакли, завршни рачун садржи детаљан извештај у којем су приказане све релевантне трансакције по појединачним кредитним обавезама. Фискални савет стога препоручује да се у делу који се односи на индиректне обавезе (стр. 447-457), уз постојеће информације о износима плаћене главнице, камата и провизија, обавезно назначи да ли је корисник гаранције извршио плаћање из сопствених средстава или је то учињено средствима буџета Републике.

¹² До средине претходне деценије Влада је све отплате главнице по основу активираних гаранција бележила „испод црте“. Последице, ови расходи, који су због доспевања огромних гаранција Србијагасу снажно порасли у 2013. и 2014. години, формално нису утицали на званични фискални резултат. Тек након склапања новог аранжмана са ММФ-ом и покретања фискалне консолидације крајем 2014. године, буџетски третман ових издатака је усклађен са међународним стандардима и они су постали видљивији за ширу јавност – макар њихов укупан износ.

5. ИЗВЕШТАВАЊЕ О УЧИНКУ БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА

Извештај о учинку за 2024. годину је у техничком смислу благо унапређен у односу на претходне године, али још увек није на задовољавајућем нивоу. Овај извештај бележи из године у годину блага унапређења, првенствено у квалитету индикатора – мада је то делом резултат чињенице да је ранијих година заиста обиловао нелогичним индикаторима, а не зато што су нови показатељи функционални и веома квалитетни. Према оцени Фискалног савета, употребна вредност овог веома обимног извештаја остаје ограничена у односу на напор који је потребан да би се припремио. На овај закључак упућује већ сама попуњеност извештаја: у делу извештаја о учинку корисника по програмима 65% буџетских корисника не даје образложење спроведених програма, 30% нема дефинисане циљеве и индикаторе, око 40% не приказује остварену вредност индикатора, а приближно половина не објашњава одступања између циљане и остварене вредности. Постоје примери који сугеришу да ни сами буџетски корисници не поклањају довољно пажње изради извештаја о учинку – нпр. наводи се да ће подаци за израчунавање вредности индикатора бити доступни у априлу 2025. године, али она није унета иако је тај рок у међувремену прошао. Овакве слабости нису изненађујуће, ако се има у виду да је извештај о учинку административно веома захтеван документ, при чему је његов потенцијални допринос унапређењу буџетског планирања у земљама попут Србије врло ограничен, а вероватно и непостојећи – на шта је Фискални савет указивао од самог почетка његовог увођења. Међународна искуства показују да ни земље са напредним системом за управљање јавним финансијама не успевају да остваре ефекте које је увођење буџетирања према учинку обећавало (нпр. Канада). Наиме, испоставља се да чак и у земљама које имају довољно људских и аналитичких капацитета да у техничком смислу развију квалитетан систем за мерење и извештавање о учинку, те информације на крају у најбољем случају имају само миноран утицај на доношење одлука о расподели буџетских средстава.

Чак и када постоје, многи индикатори и даље нису дефинисани на одговарајући начин. Иако извештај о учинку садржи одређени број добро постављених индикатора који заиста омогућавају праћење напретка, велики део њих је и даље проблематичан, што значајно умањује аналитичку вредност документа. На пример, индикатори који се мере са „да/не“ не говоре ништа о квалитету, ефекту или степену реализације активности, већ само о томе да ли је нешто формално спроведено. Постоје индикатори који се мере на начин који не пружа увид у прави учинак. Један од примера је индикатор доступности пијаће воде где је пројекат изградње водних објеката у току, а индикатор се мери кроз број становника прикључених на нове, незавршене објекте. Остварена вредност тог индикатора је силом прилика нула, све док радови у потпуности не буду завршени. Слично, индикатор броја изграђених националних тренинг центара има и циљану и остварену вредност нула, што доводи у питање његову сврху. Такође, један део индикатора има нелогично постављене циљне вредности, попут процента задовољства корисника чији је циљ постављен на нулу, док су други нејасно дефинисани, као што је подршка развоју недовољно развијених општина, с циљаном вредношћу од 40%, без објашњења на шта се проценат односи и без приказане остварене вредности. Све то показује да извештај о учинку и даље нема довољан квалитет, јасноћу ни употребљивост, па је тешко замислити да би информације које пружа, чак и у дугорочној перспективи, могле да имају битнији утицај на буџетско планирање у Србији.

Основне препоруке за унапређење завршног рачуна буџета Републике

1. Завршни рачун мора да објасни значајне разлике између извршеног буџета и планова које је одобрила Народна скупштина – што тренутно није случај.

Завршни рачун приказује последњи буџетски план који је усвојила Народна скупштина и његово крајње извршење (Члан 2, стр. 1-5), али не нуди никакво објашњење за одступања реализације од тог плана. У досадашњој пракси, ако су и дата образложења, она се односе на разлику између извршења и последње текуће буџетске апропријације, која по мишљењу Фискалног савета није релевантан плански оквир. Основна улога завршног рачуна у буџетском процесу јесте да пружи детаљне информације о свим аспектима управљања буџетом, а то подразумева и одговоре на питања да ли се, колико и зашто крајње извршење разликује од буџета који је одобрила Скупштина – како оригиналног, тако и ребаланса. Како су ова одступања често била веома велика, завршни рачун би морао да констатује и објасни веће промене у структури извршеног буџета у односу на званичне планове који су прошли скупштинску процедуру.

2. Аргументација у образложењима одступања извршења расхода од плана није адекватна и захтева суштинско побољшање.

Поред тога што треба прећи на објашњавање значајних одступања извршења у односу на званичне буџете, што је и законска обавеза Владе (Члан 79. Закона о буџетском систему), неопходно је и суштински побољшати аргументацију којом се те промене објашњавају у завршном рачуну. Образложење захтевају велика прекорачења планираног износа (на пример, у 2024. велико пробијање плана забележено је код капиталних расхода, социјалне заштите и субвенција у пољопривреди), али и подбацивања у односу на план – нарочито ако је реч о инвестицијама, јер се то не може оценити као повољан фискални исход. Објашњења разлика у завршном рачуну за 2024. најчешће не помињу суштинске разлоге и стога немају употребну вредност.

3. Извештавање о употреби текуће буџетске резерве још увек је нетранспарентно, јер онемогућава поуздан обрачун укупног искоришћеног износа.

Завршни рачун би морао да садржи све информације које су неопходне за утврђивање тачног обима коришћења текуће буџетске резерве. Добро је што је у завршном рачуну за 2024. издвојена листа решења о коришћењу текуће резерве која не спадају у трансакције на које односи законски лимит од 4% буџетских прихода, и ту праксу би требало наставити убудуће. Међутим, неопходно је додатно унапредити извештавање о овим трансакцијама, јер само на основу завршног рачуна није могуће прецизно утврдити износ коришћења буџетске резерве, а самим тим ни дати независну оцену да ли је њена употреба остала у законском оквиру.

4. Порески обвезници знају само укупан износ плаћања за активирани гаранције – завршни рачун би морао да садржи и информације о њиховој структури.

Последњи напредак у извештавању о овим издацима направљен је још 2015. године, када је већи део плаћања за активирани гаранције препознат као текући расход и од тада се књиже „изнад црте“. Премда порески обвезници од тад имају информацију о величини ових трошкова (тренутно око 200 млн евра годишње), они су и даље ускраћени за информације који гарантовани кредити се отплаћују из буџета Републике, као и која тачно предузећа добијају ове субвенције. Фискални савет препоручује да се у делу завршног рачуна који описује сервисирање индиректних обавеза (стр. 447-457) обавезно назначи да ли је корисник гаранције извршио плаћања из сопствених средстава, или је то учињено новцем из републичког буџета.