

Javno slušanje novembar 2024

(izlaganje Nemanje Nenadića, Transparentnost Srbija, na javnom slušanju o predlogu budžeta Srbije za 2025 i izveštaja o završnom računu budžeta za 2023, koje je održano 24.11.2024)

Poštovani predsedavajući, poštovani predstavnici institucija i narodni poslanici,

Zahvaljujem na pozivu i prilici za obraćanje.

Izlaganje će na žalost biti slično onima iz ranijih godina, zato što nije došlo do unapređenja u ključnim oblastima koje pratimo.

Podaci iz Indeksa otvorenosti budžeta

Kao što je objavljeno 29. maja ove godine, **u najvećem međunarodnom istraživanju, Srbija se nalazi na 55 mestu od 125 zemalja na Indeksu otvorenosti budžeta, koji objavljuje International Budget Project.** Od tri kategorije ovog istraživanja – i dalje najbolje stojimo u nadzoru, **zahvaljujući obuhvatu revizija koje radi DRI, a najlošije u pogledu „učesća javnosti“, gde imamo samo 2 od mogućih 100 poena.** I ta dva su dodeljena zbog javnog slušanja, koje je, kao i ove godine, održano tek jedan dan pred početak skupštinske rasprave o budžetu i završnom računu, dok nikakvih mehanizama u fazi pripreme budžeta nema.

Jedan od narodnih poslanika je pohvalio Ministarstvo finansija za omogućavanje učesća građana u pripremi budžeta, a u vezi sa Građanskim budžetom – u stvari, taj dokument samo prikazuje na popularniji način šta budžet sadrži, ali nije mehanizam koji omogućava građanima da utiču na to kakav će budžet da bude.

Podsećam da ovde možemo da učimo na osnovu svetskih iskustava, **a još bolje, od brojnih opština u Srbiji, koje organizuju ne samo javne rasprave o nacrtu budžeta, već prikazuju podatke o budžetskoj potrošnji na mesečnom ili čak dnevnom nivou.** U nedavno objavljenom istraživanju Indeks transparentnosti lokalne vlasti smo naveli nekoliko takvih primera:

- Sokobanja – dnevni izveštaji o izvršenju: <https://sokobanja.ls.gov.rs/archives/category/realizacija-budzeta>
- Sombor – Dobar primer – izveštaj sa javne rasprave, budžetska dokumentacija, po godinama i mesečni izveštaji: <https://www.sombor.rs/dokumenti-organa-grada/budzet-grada-sombora/>
- Titel – dobar primer objavljivanja mesečnih izveštaja o izvršenju Budžeta https://www.opstinatitel.rs/wp-content/uploads/2024/03/plan_i_izvršenje_rashoda_-_za_januar_2024.pdf
- Veliko Gradište – dobar primer budžetskog portala <http://bportal.velikogradiste.rs/client/documents/13>
- Paraćin – dobar primer stranice budžeta <https://www.paracin.rs/index.php/budzet-opstineparacin>
- Surčin – mesečni izveštaji (zaključno sa decembrom 2023) https://surcin.rs/?page_id=28394&d=LzlwMjM%3D&m1dll_index_get=0
- Kula – mesečni izveštaji (zaključno sa oktobrom 2023) - <https://kula.rs/budzet-opstinekula/izvršenja-budzeta/>

- Ljubovija – Budžetski portal sa svim potrebnim dokumentima <http://109.92.31.60/bportal/client/documents/13>. Mesečni izveštaji o izvršenju: http://109.92.31.60/bportal/client/performances/IZVESTAJ_8. i izveštaji o javnoj raspravi <https://www.ljubovija.rs/javneRasprBudz.php>
- Bor – Budžetski portal sa mesečnim izveštajima o izvršenju - <http://77.46.142.54/client/dashboard>
- Užice – Budžetski portal sa mesečnim izveštajima o izvršenju - http://195.178.50.217/client/performances/IZVESTAJ_8.
- Vranje - Mesečni izveštaji o izvršenju budžeta u formi izveštaja za građane nalaze se na stranici: <https://www.vranje.org.rs/fascikla/budzet/izvestavanje-gradjana-o-ostvarivanju-budzeta-2024>
- Kladovo – Javna rasprava o budžetu, mesečni izveštaji o izvršenju <https://kladovo.org.rs/lokalnasamouprava/opstinska-uprava/odeljenje-za-budzet-i-finansije/odsek-za-budzet-i-racunovodstvo/>
- Kikinda - Izveštaji o izvršenju budžeta - <http://www.kikinda.org.rs/index.php?language=lat&page=informacije&option=budzet&level=završniacun>

U vezi sa svim ovim, pozivam sve da **obrate pažnju i na nedavno objavljenu reviziju svrsishodnosti DRI koja se odnosi na otvorene podatke**. Nadamo se da će ovaj izveštaj biti podsticaj da se stvari pomere sa mrtve tačke i da će kroz izmene zakona biti obezbeđen adekvatan nadzor nad ispunjavanjem ove obaveze koju državni organi imaju već šest godina. **To bi moglo da bude posebno značajno upravo kada je reč o budžetu i drugim podacima koji se tiču javnih finansija.**

Kada je reč o ključnim budžetskim dokumentima, Srbija i **dalje ne objavljuje polugodišnji izveštaj o realizaciji budžeta**, što je neophodno da bi se omogućila veća budžetska transparentnost. Takođe, u poređenju sa svetskim standardima dobre prakse, u predlog budžeta trebalo uključiti **više informacija o poreskim rashodima**. To nije urađeno ni ove godine, a vidimo iz predloga izmene Zakona o budžetskom sistemu, da se rokovi za njihovo prikazivanje odlažu. Takođe je potrebno objavljivati više podataka o učinku, kao i o planiranim javnim politikama koje se finansiraju iz budžeta. **Završni račun** bi trebalo da bude detaljniji u **prikazu razlike između onoga što je planirano i ostvareno**.

Proces usvajanja budžeta

Pozivam ovde prisutne narodne poslanike **da ne podrže, ukoliko bude dat takav predlog, objedinjavanje rasprave o budžetu i o završnom računu, sa raspravom o predlozima zakona koji sa njima nisu povezani**. Prošle godine se o budžetu rasprava vodila zajedno sa nekoliko desetina nepovezanih zakona i drugih akata, što je bitno smanjilo mogućnost da se ovi dokumenti adekvatno razmotre.

U vezi sa procedurom usvajanja budžeta, skrenuo bih pažnju na još jedan važan dokument. U pitanju je analiza Fiskalnog saveta, objavljena 22. jula 2024, koja ukazuje na brojna sporna pitanja u vezi sa usvajanjem **rebalansa budžeta tokom godine i o korišćenju budžetske rezerve**. Nije poznato da je Skupština o njemu raspravljala, a reč je o pitanjima od izuzetnog značaja i za primenu i za eventualne izmene Zakona o budžetskom sistemu i Poslovnika Narodne skupštine.

Sprovedenje nepostojećeg programa Vlade

Ministar finansija je pomenuo u uvodom obraćanju više puta program „**Skok u budućnost – Srbija 2027**“, kao i raniji program Srbija 2025. „Skok u budućnost“ se pominje i u Fiskalnoj strategiji na čak 13 mesta, uz tvrdnju da su značajne javne investicije predviđene tim programom ili da su neki infrastrukturni radovi deo realizacije tog programa.

Od Vlade Republike Srbije smo tražili informacije o tome koji državni organ, fizičko ili pravno lice je ovaj program iniciralo, izradilo predložilo ili usvojilo. To smo učinili čim je taj program prvi put pomenut, a 27. marta 2024. dobili smo zvaničan odgovor **u kojem se kaže da „Skok u budućnost“ nije dokument javne politike u smislu Zakona o planskom sistemu, te da ni jedan organ državne uprave nije bio učesnik u izradi takvog dokumenta.** Nije saopšteno **šta taj program jeste, ako nije dokument javne politike.** Pošto na sajtu Vlade Srbije pod ovim nazivom može naći samo jedna prezentacija sa puno fotografija i grafikona, a ne postoji ni jedan dokument, opravdano se može sumnjati da program uopšte postoji. **Ukoliko postoji, pozivam prisutne da navedu gde se on može preuzeti, kada ga je Vlada usvojila, a ako nije Vladin, čiji je to program u pitanju.**

Šta se o velikim projektima vidi, a šta ne

Fiskalna strategija pokazuje visinu troškova odabranih projekata (preko 20 miliona evra), što je zaista značajna novina. Sada dakle imamo situaciju da se **zna koliko su do sada koštali** ili koliko će koštati pojedini projekti, ali je **samo za neke od njih poznato, šta se tačno realizuje, zašto se realizuje baš taj projekat i najzad,** ali nikako ne najmanje važno, **zašto realizacija projekata košta baš toliko koliko je prikazano.**

Naime, mnogi od tih kapitalnih radova su ugovoreni direktno, bez nadmetanja, i bez primene pravila iz Zakona o javnim nabavkama ili pravila neke međunarodne finansijske institucije.

U uvodnom izlaganju je ministar finansija pomenuo i Plan razvoja, odnosno Reformsku agendu koju je Vlada Srbije usvojila radi dobijanja pomoći Evropske unije. Taj plan postavlja kraj decembra 2027. kao rok za usvajanje poboljšanog pravnog okvira za upravljanje javnim investicijama, koji bi uspostavio „jedinstven, sveobuhvatan i transparentan mehanizam za prioritizaciju svih javnih investicija bez obzira na vrstu i izvor finansiranja.“ **Iako Uredba o kapitalnim projektima ima nedostatke i ne predstavlja transparentan mehanizam za prioritizaciju javnih ulaganja,** jednostavna intervencija u članu 2. te uredbe, koji određuje obim njene primene, obezbedila bi obuhvatanje istim pravilima „svih investicija bez obzira na vrstu i izvor finansiranja“. Vreme potrebno za tu izmenu se meri nedeljama, a ne godinama. Na nešto duži rok bi bilo potrebno da se pitanja koja uređuje uredba, uredi zakonom, i to znatno detaljnije, ali bi pravi pokazatelj volje da se načine promene u ovoj oblasti bila izmena Uredbe u pogledu obuhvata (član 2) i uređivanje javnosti podataka iz Centralizovane baza kapitalnih projekata (Public Investment Management Information System: PIMIS) u članu 5.

Nedostaci predloženih zakona

Zakon o budžetskom sistemu se menja tako što se odlaže primena nekoliko korisnih pravila koja je trebalo da počne od 1.1.2025. Možda u nekim slučajevima postoje objektivni razlozi za to, **ali ni jedan od njih nije obrazložen.** Umesto da se objasni zbog čega su promene neophodne, u obrazloženju se samo prepričava

promena. Takođe, nema promena kada je reč o budžetskom kalendaru na način koji bi omogućio veće učešće javnosti. Sve i kada bi Ministarstvo finansija rešilo da organizuje javnu raspravu o nacrtu budžeta rok za njeno sprovođenje bi bio veoma kratak, jer je 1. novembar rok za izradu nacrtu, a već 5. novembar rok za usvajanje predloga budžeta.

Kao korisne se mogu oceniti promene koje se tiču rada internih revizija na lokalnom nivou.

Predlog Završnog računa budžeta za 2023. sadrži brojne manjkavosti koje dovode u pitanje ocene da je on izrađen na osnovu pravila o izveštavanju. Ti nedostaci se odnose pre svega na programski deo budžeta i pokazatelje učinka.

Za pojedine programe nedostaje „ostvarena vrednost u 2023. godini“ kao i „Obrazloženje odstupanja od planske vrednosti“ u okviru Izveštaja o učinku – programi, npr:

- Cilj 2: Unapređenje stanja fizičkih resursa u poljoprivredi, str 85
- Cilj 1: Uspostavljanje funkcionisanja banke biljnih gena, str 87
- Cilj 1: Unapređenje kvaliteta i kapaciteta naučnoistraživačke delatnosti, str 89
- Cilj 2: Jačanje inovativnog kapaciteta i konkurentnosti privrede, str 89
- Cilj 1: Povećanje efikasnosti registrovanja i proučavanja fenomenologije zemljotresa u funkciji smanjenja seizmičkog rizika, str 93
- Cilj 2: Intenziviranje učešća u smanjenju seizmičkog rizika, str 93
- Str 112
- Str 123

| Циљ 1: Повећање сигурности транспортног система и безбедности грађана и грађанки Републике Србије | | | | | | |
|--|---------------|--------------|--|-----------------------------|---------------------------------|--|
| Назив индикатора | Јединица мере | Базна година | Базна вредност | Циљна вредност у 2023. год. | Остварена вредност у 2023. год. | Образложење одступања од planske вредности |
| 1. Број погинулих (по полу) у друмском саобраћају <i>Извор верификације: http://serbia.gdi.net/azbs/</i> | број | 2016 | 607 | - | | |
| 2. Број саобраћајних незгода са смртним последицама/тешко повређеним путницима у друмском саобраћају <i>Извор верификације: http://serbia.gdi.net/azbs/</i> | број | 2016 | 551 (с.н. са погинулима) 13.850 (с.н. са тешко повређенима) | - | | |
| 3. Учешће саобраћајних незгода са смртним последицама у укупном броју саобраћајних незгода у друмском саобраћају <i>Извор верификације:</i> | % | 2016 | 1,3 | - | | |

Za pojedine programe su nerealno prikazani indikatori, ili pak ti indikatori nisu ažurni.

U drugim slučajevima, indikatori nisu dobro postavljeni, odnosno nisu dovoljno precizni indikatori te ne odražavaju pravo stanje stvari, npr:

→ Str 108

| Циљ 1: Усклађеност обједињених јавних набавки са планом потреба републичких органа и организација | | | | | | |
|---|---------------|--------------|----------------|-----------------------------|---------------------------------|--|
| Назив индикатора | Јединица мере | Базна година | Базна вредност | Циљна вредност у 2023. год. | Остварена вредност у 2023. год. | Образложење одступања од планске вредности |
| 1. Процент остварених уштеда при закључењу уговора <i>Извор верификације:</i> Извештај о раду Управе за заједничке послове републичких органа | % | 2016 | 15 | 4 | 1 | |

→ Str 110

| Циљ 1: Позитиван утицај на буџет - смањење одлива из буџета и повећање прилива у буџет | | | | | | |
|---|---------------|--------------|----------------|-----------------------------|---------------------------------|--|
| Назив индикатора | Јединица мере | Базна година | Базна вредност | Циљна вредност у 2023. год. | Остварена вредност у 2023. год. | Образложење одступања од планске вредности |
| 1. Процент смањена постављеног тужбеног захтева у предметима где је | 1000 дин | 2021 | " " | 1 | 1 | Није могуће утврдити вредност. Овај индикатор је измењен о чему ћемо извештавати у наредном извештајном периоду. |
| 2. Процент наплаћеног потраживања по успеху у спору где је Република Србија тужилац <i>Извор верификације:</i> " Лурис " софтвер за управљање предметима | 1000 дин | 2021 | " " | 1 | 1 | Није могуће утврдити вредност. Овај индикатор је измењен о чему ћемо извештавати у наредном извештајном периоду. |
| 3. Процент трошкова поступка досуђених у корист Републике Србије <i>Извор верификације:</i> " Лурис " софтвер за управљање предметима | 1000 дин | 2021 | " " | 1 | 1 | Није могуће утврдити вредност. Овај индикатор је измењен о чему ћемо извештавати у наредном извештајном периоду. |

Svi ovi nedostaci značajno umanjuju vrednost budžetskog izveštavanja, jer se bez prikaza nefinansijskih podataka ne može oceniti u kojoj meri su oni bili uspešni, odnosno, u kojoj meri je ostvarena svrha finansiranja troškova koje je Vlada predložila, a Skupština odobrila.