

Transparentnost budžeta

Dame i gospodo, uvaženi gosti, imam dosta olakšanu situaciju posle izlaganja kolege gospodina Jana Hokesvorta. Nadam se da ste iz njegovog izlaganja uspeali da shvatite, da bar malo razumete, koliko je budžetska procedura teška, komplikovana, složena. Koliko su tu promene spore i teške.

Pre nego što kažem nešto o ovome zbog čega sam ovde danas, hteo bih da dam tri napomene koje, manje-više, većina nas previđa kada govori o budžetu i budžetskom postupku.

Prva napomena se odnosi na činjenicu da u okviru segmenta javnih finansija, odnosno u okviru celine javnih finansija, nema rigidnijeg dela od dela koji se odnosi na budžet i budžetski postupak. To je jedna vremenski, formalno-pravno, neverovatno precizno definisana i veoma detaljno propisana oblast. To je jedna od retkih oblasti u okviru javnih finansija u kojoj, manje-više, svi društveno-politički sistemi, u većoj ili manjoj meri, nastoje da ispoštuju klasična budžetska načela, kojih inače nema mnogo, oko desetak, a u okviru kojih su dva načela posebno važna za budžetski postupak. Reč je o načelu (1) jasnosti ili transparentnosti i (2) načelu javnosti.

Druga napomena je na našim prostorima takođe relativno teško prijemčiva i shvatljiva. Srbija je tek nedavno dobila zakon koji reguliše budžetski postupak. Naime, tek 2002. godine Srbija je donela fundamentalni zakon koji reguliše ovu materiju. Februara 2002. godine je usvojen Zakon o budžetskom postupku. I pre ovoga zakona imali smo zakone koji su ovu materiju regulisali, ali način na koji je to njima regulisano omogućavao, međutim, neverovatno veliku meru diskrecionih odlučivanja, pre svega izvršnih organa, ali i nekih drugih.

Taj tektonski poremećaj koji se dogodio usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu februara 2002.godine, nije nažalost u vremenu koje je sledilo bio praćen, kao i svaki tektonski poremećaj, naknadnim finim usaglašavanjima, doterivanjima, izmenama i dopunama. Od tada do sada učinjene su svega nekolike izmene i dopune, ali je bilo potrebno da se još neke promene učine da bi taj zakon, taj sistem koji je njima uveden, mogao da funkcioniše na pravi i optimalan način.

U tom istom periodu doneto je još nekoliko zakona koji takođe imaju, kada je reč o budžetu i budžetskom postupku, fundamentalni značaj. Srbija je prvi put dobila Zakon o javnim nabavkama. Nije bitno kakav je, da li je optimalan ili ima određenih nedostataka i nedorečenosti, ali kapitalna stvar je da država nije više mogla da troši, a da ne ispoštuje neka pravila i neke norme kada je reč o trošenju budžetskih sredstava. Navedeni zakon reguliše koje to pretpostavke treba da se ispune da bi se mogla trošiti budžetska sredstva odnosno sredstva namenjena javnoj potrošnji koja u nas čine oko 40-50% društvenog proizvoda. Velika je stvar da se trošenje tih sredstava mora da odvija koliko toliko transparentno i na način koji omogućava određeno kontrolisanje njihovog trošenja.

U istom periodu je donet i treći značajan zakon za oblast javnih finansija i za budžetski postupak. Reč je o Zakonu o finansiranju lokalne samouprave. U pitanju je zakon kojim je trebalo jednu neverovatno, krajnje nametnutu, krutu centralizaciju u trošenju javnih sredstava, koliko toliko približiti nekim nižim nivoima vlasti i omogućiti na taj način pojačavanje elemenata transparentnosti i javnosti u trošenju javnih sredstava.

Naravno, i ova dva zakona, kao ni Zakon o budžetskom sistemu nisu doživeli posle donošenja odgovarajuće fino regulisanje, doterivanje, odgovarajuće, praksi i njenim zahtevima, potrebne izmene i dopune.

Moram reći da je u navedenom periodu usvojen još jedan zakon koji ima osobitu važnost za celinu javnih finansija. Usvojen je Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, zakon koji je izuzetno važan za prihodnu stranu budžeta. Pored navedenoga, naravno u posmatranom periodu su izvršene izmene i dopune i ostalih poreskih i drugih propisa.

Treća moja napomena se odnosi na pojašnjenje budžeta i budžetskog postupka u sadržinskom smislu reči. Naime, kad kažem budžet mislim na celinu institucija javnih finansija odnosno mislim na budžete svih nivoa vlasti ali i na finansijske planove fondova socijalnog osiguranja, na budžetske fondove, finansijske programe i druge oblike i kanale kojima cirkulišu javni rashodi. Finansijske institucije u nas su veoma brojne, teško uhvatljive ne toliko u formalnom koliko u suštinskom smislu reči.

Posle ove tri, možda malo opširnije, uvodne napomene, da nešto kažem o samom budžetskom postupku, načinu na koji je on u Srbiji regulisan.

Budžetski postupak je nešto što je neverovatno složeno, komplikovano, kompleksno. Traži dobro i veoma široko znanje brojnih grana ekonomskih nauka – javne finansije, računovodstvo, knjigovodstvo, reviziju, analizu bilansa ali i makro i mirko ekonomiju i ekonomsku politiku. Traži da poznajete i široku lepezu pravnih nauka, da poznajete poresko pravo i budžetsko pravo, privredno pravo, ustavno pravo, upravno pravo i još mnogo toga. Nesporno, u pitanju je jedna izuzetno kompleksna i složena oblast za veoma izraženim procedurama što podrazumeva posedovanje širokog dijapazona ekonomskih i pravnih znanja.

Budžetski postupak, budžetska procedura, je postupak (procedura) koji traje. Srbija se opredelila, kroz Zakon o budžetskom sistemu da ta budžetska procedura traje nešto više od dve godine godine. Da ovo malo pojasnim, reći ću šta konkretno mislim.

Već negde marta meseca ove godine, početkom aprila najkasnije, počće priprema budžeta za 2008. godinu, sa osam tačno definisanih koraka u ovom ne velikom Zakonu o budžetskom sistemu sa tačno definisanim rokovima i obavezama i na nivou Republike i na nivou lokalnih samouprava i na nivou svih ostalih koji, na bilo koji način, prihoduju i troše javna sredstva.

Ta prva faza koja traje od sredine marta do kraja tekuće godine treba da bude krunisana usvajanjem budžeta, odnosno neke druge finansijske institucije, na odgovarajući i transparentan način, u vidu Zakona, odluke, ili na neki drugi način. Onda dolazi godina za koju se budžet donosi, u kojoj se budžet izvršava. Faza izvršavanja budžeta traje jednu godinu. Mi smo se opredelili za kalendarsku godinu, 1.01 - 31.12. ali ima država koje imaju budžetsku godinu koja se ne poklapa sa kalendarskom godinom. Na primer u SAD budžetska godina počinje 1. oktobra, a završava se 30. septembra. Velika Britanija ima druge termine početka i završetka budžetske godine.

U Srbiji, kao i u većina drugih država budžetska godina se poklapa sa kalendarskom. Ali, kada godina u kojoj se budžet izvršava protekne, u ovom mom primeru 31.12. 2008.godine, u 2009. godini, pod tačno definisanim vremenskim etapama sledi izrada završnog računa. Ova faza traje sedam-osam meseci u kom periodu treba da skupština usvoji zakon o završnom računu budžeta. Znači, osam-devet meseci 2007. godine, cela 2008.godina i osam-devet meseci 2009. godine. Eto vam periodu u kome traje budžetska procedura za jednu budžetsku godinu. I sada, ako može da se shvati: u istom intervalu sa raznim fazama preklapaju se poslovi i procedure za najmanje tri budžeta – priprema budžeta za godinu koja dolazi, izvršenje budžeta godine koja teče i izrada završnog računa za godinu koja je protekla. Svi ti poslovi su međusobno isprepletani, obavljaju se istovremeno, pa je teško da se mnogo toga shvati i razume, pogotovo u situaciji kada su informacije polovične, nedovoljne, neprecizne a često i netačne.

Želim još jednu stvar da kažem. Kada konačno krajem godine skupština usvaji Zakona o budžetu on mora da bude na odgovarajući način dostupan javnosti preko Službenog glasnika ili preko web-site Vlade odnosno Ministarstva finansija. Navedeni zakon je dokument koji je inače veoma obiman za javnost dobija formu od stotinak strana sa malo teksta ali sa mnogo brojki, razno-raznih konta, subkonta i ko zna kakvih sve alineja, naziva, pozicija i slično u kojima je vrlo često veoma teško da se čovek snađe i da shvati. Ponekad je i meni lično teško da pohvatam osnovne podatke na osnovu kojih treba zauzeti stav i ocenu, na osnovu koji valja doneti i odgovarajuću odluku.

Zakon o budžetskom sistemu nije veliki ima oko 70-tak članova. Sa nešto učinjenih izmena i dopuna. Napisan, moram da kažem, inače to nije baš uobičajene za naše zakonske tekstove, vrlo lakim jezikom. Testirao sam, bio sam toliko slobodan, nisam verovao sam sebi, pa sam svojoj supruzi koja nema odgovarajuće poznavanje ekonomije i prava, dao, kada je zakon objavljen da ga pogleda i da mi kaže da li nešto razume. Razumem, rekla je, ali ne znam šta znači.

U svakom slučaju, Zakon o budžetskom sistemu je zakonski tekst koji je više nego dobar, više nego jasan i po meni zaokružen, osim nekih potrebnih izmena, koje je trebalo učiniti u periodu posle njegovog donošenja a koje nisu učinjene. Ali, na osnovu zakona je doneta serija brojnih podzakonskih akata od kojih je najvažniji, najteži i najveći Pravilnik o klasifikacionom okviru, donetom uz poštovanje GFS klasifikacija, klasifikaciju koju je propisao Međunarodni monetarni fond kao obaveznu budžersku klasifikaciju. Nama nešto do juče apsolutno potpuno nepoznato. Mogi korisnici budžeta su se sućelili sa klasifikacijom budžetskih prihoda i rashoda koju do juče nisu poznavali i sa kojima do

juče nisu radili. Mora se reći da i i onima koji su radili navedeni Pravilnik nije sve bilo potaman niti lako. Izdanje Pravilnika koje je objavljeno februara 2002. godine bilo je stavljeno van snage zbog netačnosti i nekih drugih stvari, pa je konačni tekst tog Pravilnika, jako velikog, objavljen ponovo decembra 2002. godine.

Zakonom o budžetskom sistemu i podzakonskim aktima koji su na osnovu njega doneti, a posebno navedenim Pravilnikom je u našu budžetsku proceduru uneto nekoliko krucijalnih momenata. Precizirano je kako i na koji način se donosi budžet, ko ga donosi i ko kakvo mesto ima u ukupnoj proceduri, ko ima prava i na koji iznos sredstava javnoga karaktera, ko i kako i na koji način može da ih prihoduje i da ih troši, ko kako i na koji način ima pravo kontrole.

Zakon o budžetskom sistemu je drugi put na ovim našim prostorima od 1945. godine uveo instituciju trezora. Imali smo jedno kratko, neslavno iskustvo sa trezorom početkom 1990-tih godina. Trezor je ponovo uveden 2002. godine, prevashodno shvaćen kao dvojno knjigovodstvo države sa šest tačno definisanih zadataka i ciljeva.

Jedan od tih zadataka i ciljeva trezora jeste finansijsko planiranje koje podrazumeva projektovanje i praćenje priliva ukupnih primanja i tekućih prihoda na račun trezora i zahteva za izvršenje ukupnih izdataka i tekućih rashoda, kako ne bi dolazilo do nepredviđenih kratkoročnih deficita usled tekuće nelikvidnosti. Ono što je posebno važno se odnosi na činjenicu da je tačno određen odgovarajući izvršni organ koji je zadužen da potvrdi da su sredstva prikupljena i za odgovarajuće svrhe upotrebljena, a to je krucijalno, fundamentalno u odnosu na raniju praksu.

Zakon o budžetskom sistemu je uveo dvadestak termina, do juče kod nas nepoznatih, nepostojećih. Hajde sada da budemo slobodni, pa da pitamo - da li je do juče neko od nas, pre pojave ovog zakona, čuo za termine aproprijacija, direktni i indirektni korisnik budžetskih sredstava, dopunski budžet, preuzimanje obaveza, budžetski kalendar i slično.

Želim da kažem par reči o budžetskom kalendaru. Činjenica je da se, manje više, rokovi i termini poštuju. Izuzimam par slučajeva da nije budžet donet do kraja godine, kao što je slučaj sa Srbijom ove godine ili sa pojedinim lokalnim samoupravama za neke ranije godine.

Poštuju se manje-više na neki način i nekako ide. Ne bih mogao reći da se to maksimalno poštuje, u suštinskom, sadržinskom smislu, ali formalno pravno da, to se poštuje sa stanovišta roka i obaveza organa, to je manje više u redu.

Ali poslednja faza, izrada i usvajanje završnog računa budžeta, tu već ima ozbiljnih problema. Čuli smo nešto ranije prvog ministra finansija Srbije posle promena s kraja 2000. godine, završni račun budžeta Republike je do sada usvojen samo za jednu godinu to čini mi se za 2005. godinu. Znači za mnoge godine u ovom «demokratskom» periodu imamo usvojen završni račun budžeta Republike samo za jednu godinu. Osim za jednu godinu. Valja postaviti pitanje a šta je sa završnim računima ostalih budžeta (opština i Pokrajine) a šta sa završnim računima ostalih finansijskih institucija (fondova socijalnog

obaveznog osiguranja). Da li su svi to završni računi usvojeni? Ja nemam informaciju o tome, bar ne za većinu finansijskih institucija i ne za sve godine. Znamo da još uvek nije obrazovana revizorska institucija. Prema tome, do sada nije bilo ni revizorskih pregleda završnih računa finansijskih institucija. Takođe, za ovih nekoliko godina XXI veka nisam bio u prilici da vidim ni jedan jedini izveštaj bilo koje kontrole, interne, eksterne o trošenju javnih sredstava, a kanalima javnih finansija Srbije protiče oko 50% društvenog bruto proizvoda Republike. Naravno, ne znači da ih nije možda bilo, nego da oni nisu dostupni javnosti.

Sad bih bio malo više direktan, pa bih izneo nekoliko primera netransparentnosti sistema javnih finansija.

Ima informacija da Srbija ima budžetski suficit. Ja pogledam u ono čime raspolazem, gledam Biletan Ministarstva finansija Srbije i primećujem da u Srbiji imamo već godinu i po dana stagnaciju ili smanjivanje poreskih prihoda. Učinio bih sada jednu digresiju. Upravo sam završio jedno letimično komparativno istraživanje i došao do zaključka da Srbija ovog trenutka, to je kraj prošle godine, ima ubedljivo najniže nominalne poreske stope. Možda neka država ima nižu poresku stpu nekog poreza od Srbije, ali to je veoma retko. No, Srbija ima relativno širok krug poreskih stimulacija i olakšica, pa prema tome ima niske efektivne poreske stope. Moguće je i slažem se, da kod nekih neporeskih prihoda, odnosno kvaziporeskih prihoda (naknada) ima iskakanja, odnosno da su u Srbiji među višim (na primer naknada za korišćenje autoputa), ali i to su izuzeci. Imamo i među nižim stope doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

Znači, u Srbiji imamo stagnaciju poreskih prihoda i njihovo blago opadanje. Istovremeno, ti podaci istog Biltene govore da javna potrošnja u Republici raste. Imamo takođe informaciju da je u ovo vreme, nemojte me držati za reč kada, u ovu zemlju ušlo oko 4,5 do 5 milijardi eura, dolara, nije bitno. U pitanju su prihodi po osnovu privatizacije, po osnovu donacija, po osnovu nekih međunarodnih sponzorstva i nekih drugih kapitalnih izvora javnih prihoda. Ti prihodi, nažalost ne mogu da budu uključeni u budžetske prihode na isti način kao i tekući prihodi. Jadna ona država koja kapitalne prihode, prihode od imovine iskoristi u tekuće svrhe, a ne za prirast imovine.

Prema tome, da ne dužim mnogo ovu priču, smatram da Srbija ima deficit, da joj pretila opasnost od veoma niskih poreskih stopa i da će biti prinuđena da ih uskoro povećava. Plašim se da će deficit biti u porastu i da će se taj deficit moći da pokriva samo zaduživanjima. A Srbija se samo prošle godine, podatak do kraja ne proveren zadužila za dve i nešto milijarde dolara odnosno eura.

Drugi primer na planu transparentnosti javnih finansija je pozitivan primer onoga što se u Beogradu radi, mnogo toga se rekonstruiše, doteruje, izgrađuje. Milo mi je, Beograđanin sam. Nisam imao prilike do sada da vidim da se u jednom kratkom periodu toliko toga uradi. To je vrlo dobro i za pohvalu. No to što se radi, to su stavke iz budžeta grada Beograda, to su aproprijacije toga budžeta za tačno definisane namene i sa tačno definisanim iznosima, koje je usvojila odlukom Skupština grada Beograda. I onda, šta se događa? Tender, raspis, izabere se izvođač, počnu radovi i probiju se vremenski rokovi.

Najveći broj nas se iscrpljuje zbog tog vremenskog kašnjenja. Smeta nam što nešto nije završeno kako je obećano 1. januara, biće gotovo 1. aprila. Skoro dduplo prekoračenje roka izrade. A niko se od nas nije zapitao, pa ni ja - šta je sa finansijskim probojem? To je stvar koja je bila na tenderu. Znalo se koliko je sredstava za tu svrhu namenjeno. U ovom intervalu prekoračenja radova pojavljuju se dodatni radovi, nepostojeći, novi, dopunski radovi i ko zna kakvi sve ne. Oni moraju da se plate? Odakle, ako je apropijacija fiksna i definisana usvojenim budžetom i sa njom se izašlo na tender, na osnovu toga je izabran izvođač. Naknadni radovi se plaćaju (?) ali ko je i na osnovu čega, i kojim sredstvima to platio, ko je i na koji način o tome odlučio?

Treći primer, izvinjavam se ako sam prešao vreme, su sredstva novog investicionog projekta. Govori se da ima preko hiljadu projekata u okviru NIP-a. Meni je žao što moram da kažem da je Naučna sekcija saveza ekonomista Srbije, pre jedno četiri, pet meseci imala kvalitetnu raspravu o tome, ali ta rasprava nije dotakla one koji o tim sredstvima odlučuju.

Danas imamo situaciju da se čitav niz javnih rashoda finansira tim sredstvima, a da istovremeno za tu kvazi budžetsku instituciju, imamo i prihode van budžeta, sopstvena sredstva (?) i sponzorstva i ko zna koja i čija sredstva koja se slivaju u tu kvazibudžetsku instituciju. Nemamo nikakvih informacija ko jre doneo odluku da s eta kvazibudžetska institucija obrazuje, sa kolikim sredstvima raspolaže, iz kojih izvora, ko kontroliše njihov utrošak itd. Bila bi velika stvar da kasnije vidimo za taj kvazibudžetski fond njegov završni račun i da taj završni račun podlegne reviziji.

I konačno, još jednu stvar po piranju transparentnosti javnih finansija. Svedoci smo svojevrsnog «bujanja» naknada. Mi imamo ovih dana naknadu za Frušku Goru, za Moku Goru, za RTS, seriju raznoraznih drugih naknada. Manje-više, najveći deo njih uvodi se zakonima koji nisu poreski.

Sve te naknade imaju, sviđalo se top nekom ili ne imaju fiskalni (prinudni) karakter. Činjenica da trošim stuju, meni stvara obavezu da platim i naknadu za RTS, a mene televizija ne zanima. U redu, RTS je javni servis, ima država koje imaju poseban javni prihod za to. Ali, taj javni servis nas bombarduje i audio i vizuelno pretnjama da će nas tužiti ako ne platimo naknadu. Ima dobar slogan «Vaše je pravo da znate sve» ali taj slogan ne primenjuje do kraja, ne pruža nam infomacije o tome koliki su mu ukupni prihodi po osnovu naknade ali i po drugim osnovama, koliki su mu rashodi i za koje svrhe. Samo po osnovu naknade se prikupe značajna sredstva koja se mere milijardama dinara mesečno, a o ostalim prihodima (reklame i javni servis?) se može samo nagađati. Informacije o tome teško dopiru do naših ušiju.¹

Nemam ništa protiv gospodina Kusturice, ili onih na Fruškoj Gori koji u doneli odluku o uvođenju naknade, ali se pitam sa kojim pravom i na osnovu čega i za koje svrhe su uveli odgovarajuće naknade. Na osnovu onoga što znam, nisu u npitanju transparentne stvari i

¹ Upravo u vreme autorizacije izlaganja (kraj marta – početak aprila), RTS je obavestio da se na njegovom web site mogu naći podaci i završnom računu za 2006 godinu. Nažalost, autor ovoga priloga ih nije stigao da pogleda, ali ostaje pitanje a šta je sa prethodnim periodom.

nije u pitanju «javni interes». I da završim, i veliko izvinjenje. Ja ni jedan jedini put u svom izlaganju nisam upotrebio reč korupcija. Ali, ako sam rekao da oko 50% društvenog bruto proizvoda Republike prolazi kroz budžetske institucije, da je budžetski postupak komplikovan, da dugo traje, da ima mnogo raznoraznih kvazi formi itd., dozvolite da je ljudski pomisliti da toga ima, da ima korupcije.

Gde, kako i koliko, ne znam i ne smem da kažem, jer moram imati argumente za to. Ali više nego ljudski očekivati da korupcije ima. Jedna SAD je do sada samo dva puta menjala svoju budžetsku proceduru (u prošlom veku samo 1921. godine) ali svake godine svim građanima dostavlja neveliki dokument (20-tak strana jednostavnog teksta), koji prikazuje budžetsku proceduru. Znači, iako ima stabilnost u proceduri svake godine svoje građane, fizička i pravna lica, poreske obveznike upoznaje sa njihovim pravima i obavezama u toj proceduri.

Prethodna Vlada i Ministarstvo finansija je krenula sa jednom jako lepom akcijom - stavlja na uvid javnosti o tome po kom osnovu se prikupljaju sredstva budžeta i za koje svrhe se koriste. Bilo je dosta veoma interesantnih i atraktivnih bilbordova - plaćate poreze za izgradnju bolnica, škola itd.

Sve zemlje sveta i najsiromašnije i one bogatije nastoje da propagandnim mehanizmima upoznaju svoju javnost (poreske obveznike) za koje svrhe i na koji način se koriste sredstva koja se od njih porezima, taksama, naknadama, doprinosima pa i kaznama uzimaju. Za te namene nisu potrebna velika sredstva budžeta. Da opet pomenem SAD 0,00501 svog federalnog budžeta koriste za navedene svrhe. Dajte da i mi to učinimo, na svim nivoima, javno i transparentno.