



# УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



**Предмет: ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО**

**Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор**

**ПРЕДАВАЊА  
Презентација бр. 13**

# Савремене буџетске реформе

Од традиционалног ка савременом буџетирању

Савремени буџетски системи треба да испуне три главна захтева:

- 1) обезбеде контролу над расходима у складу са буџетским законом;
- 2) стабилизују економију кроз правовремено и ефикасно прилагођавање у фискалним агрегатима;
- 3) подстакну ефикасно пружање услуга.

**Промене у процесу јавног буџетирања део су стратегије реформе јавног сектора са циљем побољшања његовог квалитета у смислу веће одговорности, дисциплине и корисности ефеката буџетских мера.**

Буџетске реформе у земљама чланицама ОЕЦД-а карактеришу два међусобно повезана циља:

- 1) **фискална консолидација** (смањење буџетског дефицита и ограничење нивоа јавног задуживања);
- 2) **побољшање процеса алокације средстава и функционисања јавног сектора.**

У савременом буџетском процесу уносе се одређене промене које треба да укључе вишегодишњу перспективу у систем јавног финансирања. У таквим ширим оквирима развијају се годишњи буџети и овлашћења (апропријације) за трошење буџетских средстава.

Шире укључивање резултата извршења буџетских програма у буџетски процес побољшава алокацију средстава и укупан ефекат јавног буџетирања.

У земљама чланицама ОЕЦД-а сматра се да реформа система јавног буџетирања и рачуноводственог извештавања представља основу бољег управљања јавним сектором. Овај циљ је могуће постићи у једном другачијем институционалном окружењу које подразумева:

- **фискалну транспарентност** (отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета);
- **већу независност за фискалне институције;**
- **реалокацију буџетских средстава;**
- **проширење временског хоризонта процеса јавног буџетирања на период од 3 до 5 година;**
- **ширење рачуноводства на обрачунској основи и на буџетско извештавање.**

## Нови приступ управљању јавним расходима

Систем управљања јавним расходима (енг. *Public expenditure management* – PEM) има три комплементарна и међузависна циља:

- 1) одржавање укупне фискалне дисциплине;
- 2) ефикасна алокација ресурса у складу са приоритетима државе;
- 3) ефикасно пружање услуга (техничка или оперативна ефикасност).

Наведени циљеви представљају оквир за процену напретка у побољшању учинка буџетског система.



Буџетске реформе у земљама чланицама ОЕЦД-а захтевају изградњу институционалних механизма, неопходних за ефективну контролу јавних расхода. Ови механизми обухватају:

- **средњорочни буџетски оквир;**
- **опрезна (разборита) економска предвиђања;**
- **технику буџетирања „од врха ка доле“;**
- **слабљење централне контроле *input-a*;**
- **нагласак на резултате;**
- **буџетску транспарентност;**
- **модерно финансијско управљање.**

1) Укупна фискална дисциплина односи се на све кључне мере фискалног учинка: укупне приходе, финансијску равнотежу и јавни дуг, укупне расходе. Ограничавање јавне потрошње праћено је ограничењима других буџетских агрегата. Фискална ограничења морају се дефинисати и поставити пре формулисања буџета. Формална и изричита правила донета независно од буџетских одлука – фискална правила допуњују традиционална процедурална правила, како би се обезбедило ефикасно коришћење буџетских средстава.

2) Ефикасна расподела средстава односи се на способност владе да усмери средства на основу постављених приоритета и ефективности програма. Алокативна ефикасност обухвата и преусмеравање средстава са стариx на нове приоритете и од мање ка више продуктивним активностима у складу са циљевима владе.

## Методи (претходнице) савременог приступа управљању јавним расходима (РЕМ)

Методи – системи (претходнице) савременог приступа управљању јавним расходима (РЕМ) су:

- систем планирања, програмирања и буџетирања;
- буџетирање од нуле – буџетирање са нултом базом;
- систем ограниченог важења решења – систем временски ограниченог финансирања одређених програма.

Разлика међу њима је у томе што су ове методе коришћене у периодима повољних економских прилика са могућношћу ширења програма трошења док се РЕМ примењује у другачијем контексту, везаном за напоре влада да се смање претходни дефицити у условима слабљења економског раста и изражене неспремности пореских обвезника да плаћају више за владине програме. У таквим околностима, намеће се нужност финансирања већине програма из буџета реалокацијом средстава а не новим државним приходима.

- Систем планирања, програмирања и буџетирања (енг. *Planning-Programming-Budgeting System*)

\* Процес PPB система садржи **три основне фазе** које повезују планирање са буџетирањем кроз програмирање: **1) у фази планирања** потребно је утврдити садашње и будуће циљеве буџета и проценити различите могућности (алтернативе) остваривања ових циљева; **2) у фази програмирања** разматрају се предлози претходне фазе и интегришу у програме који ће бити предмет буџетског одлучивања на различитим нивоима према утврђеним приоритетима трошења; **3) у фази буџетирања** програми се рашчлањавају на низ посебних годишњих активности, одређивањем шта ко треба да чини и додељивањем потребних средстава.

\* Применом PPB система омогућава се: **1) повезивање буџета са вишегодишњим финансијским плановима (дугорочно планирање)**; **2) расподела средстава према програмима за сваку поједину државну функцију (средњорочно програмирање)**; **3) примена посебне методе буџетске анализе – *cost-benefit* анализе тј. методе најповољнијих трошкова (краткорочно буџетирање)**.

\* У примењивању PPB система **основу** представља функционално рашчлањивање буџета по програмима и задацима. Утврђивање програма у буџету (*program budgeting*), обично за средњорочни период, подразумевало је њихову израду са више алтернатива ради могућности избора најповољнијег решења. На тај начин се *input* оријентација са трошкова појединих програма могла променити у *output* оријентацију на резултате утрошених ресурса.

- **Буџетирање од нуле – буџетирање са нултом базом (енг. *Zero-Base Budgeting*)**
  - \* Основна идеја буџетирања са нултом базом је у томе да расходи (програми) из ранијих буџетских година немају предност у односу на нове јавне расходе него сви подједнако конкуришу за финансирање у наредној буџетској години.
  - \* Код буџетирања од нуле сви јавни расходи стартују од нуле а опредељење за избор јавних расхода који ће се финансирати у наредној буџетској години зависи од резултата добијених *cost-benefit* анализом.
  - \* Предност метода буџетирања од нуле огледа се у томе што се њиме укида финансирање неефикасних програма а недостатак се испољава у сложености његове примене због потребног времена и документације, како би се детаљно сагледала и проценила ефикасност појединих програма, нових и старих. Уз то, присутна је и неизвесност код буџетских корисника у погледу тога да ли ће се наставити са финансирањем раније одобрених програма (због тога је буџетирање од нуле релативно брзо и напуштено).

- Систем ограниченог важења решења – систем временски ограниченог финансирања одређених програма (енг. *Sunset-Legislation System*)

\* Систем временски ограниченог финансирања одређених програма састоји се у тачком дефинисању периода у којем се неки јавни расход (пројекат) може финансирати.

\* Применом система ограниченог важења решења, надлежни органи државне управе могу лакше обавити послове везане за оцену и процену ефикасности трошења јавних прихода него што је то случај са оценом трошења тих средстава путем буџетирања од нуле.

**3) Техничка или оперативна ефикасност** у коришћењу буџетских средстава односи се на **способност увођења програма и пружања јавних услуга по што нижим трошковима.**

Традиционални системи буџетског и финансијског управљања са карактеристикама стриктног придржавања правила и детаљне централне контроле *input*-а, сматрају се неадекватним. **Оријентација на ефекте (резултате) утрошених средстава у смислу квантитета (обима) и квалитета пружених јавних добара и услуга** подразумева **већу одговорност руководиоца буџетских програма у свакодневним операцијама, као и увођење механизма чврсте интерне буџетске контроле и екстерне ревизије.**



## Увођење фискалних правила у процес буџетирања

Фискалним правилима се унапред одређује (ограничава) величина буџетског дефицита и квантифицира обим јавног дуга у односу на бруто друштвени производ.

## Фискална правила су:

- законска или уставна ограничења фискалне политике која постављају специфичне лимите фискалним индикаторима, као што су буџетска равнотежа, јавни дуг, јавна потрошња или опорезивање;
- ограничења или поступања у процедури доношења фискалних одлука (процедурална правила могу се подједнако односити на општу процедуру формулисања фискалне политике, као и на поступке који помажу да се осигура извршење прихваћених фискалних правила).

## Ефективна примена фискалних правила претпоставља и друге промене у буџетирању:

- проширење временског хоризонта буџетског планирања са једногодишњег на средњорочни оквир;
- поуздане пројекције будућих буџетских услова;
- процене утицаја политичких промена на будуће буџете;
- процедуре за проверу буџетских резултата и предузимање неопходних корективних мера;
- контролне механизме ради осигурања поштовања правила од стране политичара.

**Фискална правила Европске уније (ЕУ) уведена су Уговором из Маастрихта 1992. године, а касније формализована Пактом о стабилности и расту ЕУ из 1997. године. Ради се о чврстим буџетским ограничењима, којима је квантитативно лимитирана висина годишњих буџетских дефицита сваке земље чланице ЕУ до 3% БДП-а и учешће јавног дуга до 60% БДП-а, са циљем вођења здраве фискалне политике на средњи рок у којој је буџет близу равнотеже или у суфициту.**

Механизми предвиђени Пактом о стабилности и расту показали су се неефикасним у обезбеђивању фискалне дисциплине. Ради ублажавања последица светске финансијске кризе ствара се нови институционални оквир који треба да омогући одговорно управљање јавним финансијама. Новим законодавним пакетом „Пакет 6“ (енг. *Six pack*) почетком 2012. године, ЕУ је желела да ојача Пакт о стабилности и расту, односно појача дејство фискалних правила. Будући да се ради о секундарном законодавству ЕУ, Европски савет је марта 2012. године усвојио Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, чији централни део чини Фискални споразум (ступио је на снагу 1. јануара 2013. године као међудржавни уговор).

## Фискалним споразумом се:

- поставља захтев да се у националним законодавствима усвоји правило о годишњем структурном буџетском дефициту који не може бити већи од 0,5% БДП за државе код којих је удео дуга у односу на БДП већи од 60%;
- предвиђа строжа контрола поштовања „златног буџетског правила“ од стране Европског суда правде (ово правило примењује се заједно са правилом о редуковању јавног дуга за 1/20 годишње у наредне три године за чланице еврозоне са јавним дугом преко 60% БДП-а).

Проблем одржања фискалне дисциплине се у Сједињеним Америчким Државама (САД) решава посредством тзв. фискалне литице – средства којим Конгрес врши притисак на Владу да смањи задуживање државе (ради се о низу ставки везаних за велике резове у буџету, као и повећање пореза).

Одређени број релативно развијених земаља определио се за флексибилније приступе решавању буџетских проблема постављањем „принципа одговорног фискалног управљања“.

Пример таквог законодавства постоји у **Великој Британији** (Закон о фискалној стабилности из 1997. године). Влада се обавезала на поштовање принципа златног правила (током економског циклуса Влада ће се позајмљивати само за инвестирање а не ради покрића текућих расхода) и правила одрживог инвестирања (однос нето дуга јавног сектора у односу на БДП, током економског циклуса, биће постављен на „стабилном и разумном нивоу“ дефинисаном на 40% БДП).



Преко поштовања фискалних правила испољава се степен политичке одговорности владе конкретне државе за преузета фискална ограничења, чиме се потврђује постојање фискалне дисциплине и даје јасан „сигнал“ о правцу вођења буџетске политике.

**Фискална правила неће постићи жељени фискални резултат уколико је политичка воља креатора економске политике супротна њиховој примени.**

Неспорно, ефективност фискалних правила зависи од политичких, али и економских услова. У том смислу, неке земље су редефинисале постојећа фискална правила како би прилагодиле њихово деловање циклчним кретањима у економији, што побољшава улогу аутоматских стабилизатора у зависности од стања коњуктуре.

Фискална правила не би требало да буду изиграна коришћењем тзв. креативног рачуноводства. Ова техника је примењивана ради премештања буџетских трансакција из једну у другу годину како би се „испоштвало“ фискално правило за ту годину или пребацивања буџетских трансакција ван буџета, како би се заобишло фискално правило.

**Кључно питање гласи:** „Да ли влада једне земље може да одржи фискалну дисциплину уколико наступе неповољне економске околности у низлазним фазама економског циклуса или у случају економских шокова?“

Текућа светска финансијско-економска кретања указала су на тешкоће одржавања постављених фискалних правила, односно одступања од референтних вредности за буџетски дефицит и јавни дуг у великом броју европских држава.

Прави тест за вредност и одрживост утврђених фискалних правила биће њихово прилагођавање будућим променама у свету који се све више глобализује, као и унутрашњи притисци изазвани економским и демографским кретањима.

Искуства у вези са применом фискалних правила показала су да су она неоправдано крута правила која имају тенденцију да буду непримењива. Како би се избегао овај недостатак, фискална правила морају да садрже излазну клаузулу, која би омогућила дискрециону фискалну интервенцију у случају довољно великог економског шока. У земљама које их предвиђају, излазне клаузуле допуштају привремено одступање од фискалних правила у случају рецесије или значајног опадања економског раста, односно у случају природних катастрофа (елементарних непогода) или кризе банкарског система.

Фискална правила су у буџетски систем Републике Србије уведена крајем 2010. године.

Општа фискална правила се односе на максимално учешће дуга опште државе у БДП-у од 45% (без дуга по основу реституције) и учешће годишњег фискалног дефицита у средњем року у износу од 1% БДП (до 2015. године). Циљ општих фискалних правила је да се обезбеди **дугорочна фискална одрживост**.

Посебна фискална правила имају за циљ промену структуре јавне потрошње у правцу смањења учешћа текуће потрошње и раста учешћа јавних инвестиција.

Предвиђене су и изузетне околности за одступања од фискалних правила у случају природних катастрофа и екстерних шокова који утичу на угрожавање здравља људи, националну безбедност или у случају снажне рецесије.

## Установљење фискалних савета у савременим буџетским системима

Фискални савети су самосталне фискалне институције које треба да побољшају квалитет јавне расправе о буџетској (фискалној) политици.

Улога фискалних савета је углавном саветодавне природе, тј. они формално немају моћ да одлучују о вођењу фискалне политике. Фискални савети могу да предлажу, опомињу, упозоравају али влада и парламент су суверени у одлучивању да ли ће поступати по њиховим препорукама или ће их игнорисати. Такво поступање може имати политичку „цену“ у јачању одговорности фискалних власти или у опадању њиховог ауторитета.

## Облици фискалних савета

- **Чврсти фискални савети**
  - \* имају овлашћења доношења одлука о буџетској равнотежи сваке године и оне су обавезне за парламент и владу
- **Меки фискални савети**
  - \* њихова улога је искључиво саветодавне природе
- **Веома меки фискални савети**
  - \* дају експертске процене које се користе у буџетском процесу

## Модели фискалних савета

- **Фискални савети као самосталне институције**
- **Фискални савети формално под извршном или законодавном влашћу**
- **Фискални савети повезани са другим независним институцијама**

- **Фискални савети као самосталне институције**

\* најближи су моделу предложеном у финансијској литератури (постоје изричите гаранције њихове независности) и немају везу са креаторима фискалне политике изван процедуре постављања механизма одговорности



- **Фискални савети формално под извршном или законодавном влашћу**

- \* варирају од правно одвојених тела са добро дефинисаном надлежношћу и строгим гаранцијама независности до тела која су интегрални део министарства или парламента (често познати као парламентарни буџетски одбори)

- \* своју оперативну независност дугују погодностима везаним за аполитичну улогу у буџетском процесу и јавној дебати

- **Фискални савети повезани са другим независним институцијама**
  - \* могу се наћи у централним банкама, ревизорским институцијама и независним статистичким агенцијама
  - \* стичу непосредну корист од независности њиховог „домаћина“ и од економије обима (уз то постоји јасна процедура како би се избегла конфузија у погледу разграничења њихових функција)

Фискални савети допуњују фискална правила на два начина:

- 1) фискални савети прате да ли се фискална правила примењују и ако дође до њиховог непоштовања обавештавају о томе јавност;
- 2) у сложеним економским условима, фискални савети могу саветовати владу да одступи од фискалних правила или како да их побољша.

**Главна функција фискалних савета** јесте анализа и процена техничке исправности предлога закона о буџету или било ког другог законског предлога у фискалној сфери, укључујући и њихову усаглашеност са фискалним правилима.

У суштини, **главни разлог постојања фискалних савета** јесте подржавање буџетске дисциплине и транспарентности у јавним финансијама током политичког процеса одлучивања, што доприноси снажењу кредибилитета владе.

## Неколико је аспеката значајно приликом установљавања фискалних савета:

- независност – фискални савет треба да има јасна овлашћења без мешања владе у његове активности;
- састав – чланови фискалног савета могли би да се бирају из најмање четири групе лица: академски истраживачи; експерти јавних финансија из различитих делова државне администрације, аналитичари у финансијском сектору и бивши политичари;
- утицај – дугорочно посматрано утицај фискалног савета одређен је квалитетом његовог рада.

У литератури се указује на постојање следећих добрих пракси које су важне за ефективну независност самосталних фискалних институција – фискалних савета:

- фискална институција мора одговарати домаћим условима у сваком погледу, тј. домаћем правном оквиру и политичкој култури;
- фискална институција мора бити независна, аполитична, технички компетентна и одговорна парламенту;
- фискална институција може вршити стварни надзор над фискалном политиком обављањем својих задатака уз подршку квалификованог техничког особља и са неограниченим приступом правовременим информацијама које пружа влада;
- надлежност фискалне институције би требало да се састоји у процени фискалног стања и одрживости јавног дуга, укључујући надзор над поштовањем фискалних правила, кроз благовремене процене буџетских ефеката свих законских предлога;
- новоосновани фискални савет мора отпочети са радом што пре;
- фискална институција мора да развије ефективне комуникационе канале веома рано, посебно са медијима.

У оквиру ОЕЦД-а формирани су одређени принципи који одражавају кључне вредности у функционисању и поштовању независне фискалне институције (фискалног савета). Њена широка дефиниција, прилагођена различитој пракси у земљама чланицама ОЕЦД-а, гласи:

Независна фискална институција је јавно финансирано независно тело, под законском влашћу владе или парламента које обезбеђује непристрасне прегледе и анализе и, у неким случајевима, даје савете о фискалној политици и учинку.

Принципи који одражавају кључне вредности у функционисању и поштовању независне фискалне институције (фискалног савета), укупно 23 принципа, груписано је у 9 широко формулисаних наслова:

- 1) прилагодљивост локалним потребама што ће утицати на избор улоге и састава независне фискалне институције;
- 2) независност и одсуство политичког утицаја;
- 3) јасно одређена надлежност у прописима више правне снаге са прецизирањем улоге у буџетском процесу;
- 4) средства морају бити довољна за обављање делатности;
- 5) предвиђање механизма који успостављају одговорност према законодавном телу а посебно однос са парламентарним буџетским комитетом;
- 6) благовремени приступ свим релевантним информацијама, укључујући методологију и претпоставке на којима се заснивају фискални предлози и буџет;
- 7) пуна транспарентност у раду пружа највећу заштиту независности ових институција објављивањем извештаја и анализа;
- 8) развијање ефективних комуникационих канала, посебно са медијима, цивилним друштвом и другим заинтересованим субјектима;
- 9) екстерна процена.



Фискални савет у Републици Србији установљен је крајем 2010. године (почео је са радом априла 2011. године).

Фискални савет је независни државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини.

Као независно стручно тело, фискални савет је формиран да би се надзирало спровођење фискалних правила, унапредила култура фискалне одговорности и утицало на формирање јавног мњења у вези са фискалном политиком.

Фискални савет се састоји од три члана, која на предлог председника Републике, министра финансија и гувернера Народне банке, бира Народна скупштина.

Чланови фискалног савета морају поседовати висока стручна знања, не могу обављати друге јавне функције и не могу бити чланови политичких странака нити се у свом раду могу водити политичким уверењима.

Мандат чланова Фискалног савета траје шест година и за свој рад су одговорни Народној скупштини.

## Проширење временског хоризонта буџетског планирања

С обзиром да је краткорочни временски хоризонт (једногодишност буџета) сметња ефективном управљању јавним расходима, доносиоци буџетских одлука су трагали за начинима проширења периода планирања и уградње дугорочних разматрања у буџетска израчунавања.

Проблем се, у данашњим условима, настоји превазићи смештањем годишњег буџета у средњорочне буџетске оквире.

## Средњорочни буџетски оквири

- заснивају се на средњорочним предвиђањима макро-економских варијабли које су значајне за буџет као нпр. економски раст, инфлација, цена нафте, каматна стопа и др.
- њима се прецизирају средњорочни циљеви за укупне износе прихода буџета, укупне расходе буџета, дефицит/суфицит и јавни дуг (овако постављене фискалне циљеве треба операционализовати на nižем нивоу утврђивањем чврстих (тврдих) буџетских ограничења по министарствима и програмима за предвиђени број година)
- најчешће обухватају период од 3-5 година с тим што пројекције обухватају текућу буџетску годину и период од наредне 3-4 године
- не утврђују се законом већ су то плански документи који одражавају политичку сагласност са фискалном дисциплином (у буџетском систему Републике Србије овај плански документ се назива Фискална стратегија)
- њихова примарна сврха јесте да обезбеде међувременску конзистентност буџетске политике а друге сврхе се огледају у јачању стабилизационе функције буџета и смиривању тензија у буџетском процесу око трошења буџетских средстава
- најозбиљнији њихов недостатак тиче се несигурности предвиђања фискалних варијабли
- најбоље функционишу када се буџети структурирају на основу програмске методологије

**Стављање буџета у шири временски хоризонт требало би да омогући превазилажење оквира дневнополитичког размишљања и делања, што би носиоце власти усмерило у правцу доношења одлука од стратешког значаја и алокације средстава искључиво у складу са планом и захтевом за оптимизацијом резултата у пракси.**

## Фискална транспарентност и савремене буџетске реформе

Фискална транспарентност подразумева отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета. То је једно од важних подручја реформи савремених буџетских система у намери да се процес буџетирања учини доступним и разумљивим широј јавности.

Међународни монетарни фонд (ММФ) је усвојио Кодекс фискалне транспарентности (верзија из 2011. и 2014. године) који се заснива на следећим начелима:

- фискално извештавање;
- фискална предвиђања и буџети;
- анализа и управљање фискалним ризицима.

Кодекс о доброј пракси фискалне транспарентности, усвојен од стране Међународног монетарног фонда, указује на следеће принципе фискалне транспарентности процеса јавног буџетирања:

- јасноћа улога и одговорности;
- доступност информација јавности;
- припрема буџета, извршење и извештавање;
- осигурање интегритета фискалних података.

Битан елемент фискалне транспарентности је рачуноводствено извештавање. Неке државе напуштају готовинско начело и прелазе на примену обрачунског начела, не само у финансијском него и у буџетском извештавању. Обрачунско рачуноводство (енг. *accruial accounting*) евидентира трансакције на основу настанка пословног догађаја и сматра се да омогућава боље сагледавање стварних трошкова јавних финансија.



У савременој финансијској литератури захтев за транспарентношћу буџета истиче се као посебно значајан за постизање квалитетније реализације буџетског система.

Посматрано у ширем смислу, партиципативно буџетирање може се посматрати као једна од манифестационих форми потврђивања принципа фискалне транспарентности. Наиме, ради се о процесу доношења одлука у оквиру којег грађани разматрају и преговарају у погледу обима и начина дистрибуције јавних ресурса. У ужем смислу, партиципативно буџетирање може се посматрати као стварна манифестација примене начела буџетске јавности.

У већем делу финансијске теорије преовлађује мишљење да је децентрализација политичко-економских функција и надлежности незаобилазна пратећа компонента партиципативног буџетирања. Истинско партиципативно буџетирање спроводиво је на локалном (муниципалном) нивоу, као и на субцентралном нивоу.