

ŠTA SE PROMENILO U BUDŽETSKOM SISTEMU I BUDŽETU

Čim se uđe u drugu polovinu godine državni organi, vlade, a nešto kasnije i parlamenti u svim zemljama sveta zaokupljeni su poslovima oko budžeta, njegovog pripremanja i donošenja.

Državni organi brinu za to da li će moći ubediti vladu da im obezbedi sprovođenje njihovih programa rada, vlade da li će parlamenti prihvatiti njihove planove i pristati da odobre u budžetu sredstva za njih, a parlamenti kako će se sa što manje sredstava i uz što manje opterećenja poreskih obveznika obezbediti zadovoljenje što većeg broja i obima rastućih državnih potreba. Različite želje, interesi i mogućnosti.

U svemu tome na prvi pogled izgleda da se ništa godinama, pa i decenijama, nije promenilo. Uvek je bilo i ostalo: odmeravanje snaga, nadmudrivanje i ubeđivanje o potrebi nečega što jedni predlažu, a drugi odbacuju.

Ali ta na izgled stalnost i nepromenljivost u ovome državnom značajnom poslu samo je prividna. Budžet je skup želja i mogućnosti i to je u njemu jedino trajno. Ali kako te želje i mogućnosti uskladiti i ostvariti to je bitno pitanje i u njegovom rešavanju događaju se iz godine u godinu, iz decenije u deceniju bitne promene.

Znači li to da se budžet ipak promenio spolja i sadržinski i da danas nije više ono što je bio pre desetak ili dvadesetak, pa i manje godina.

Gotovo da je to tačno. Istorijski razvitak društva i države, veoma dinamičan, pun promena i složen morao je izvršiti osetan uticaj i u domenu državnog finansiranja pa samim tim izmeniti i budžet. Taj uticaj je kako političke, tako i ekonomske i socijalne prirode. Zbog toga je važno utvrditi kakav je to promenjeni budžet.

Analizirati i opisati sve promene koje su se dogodile u budžetu ili još šire u budžetskim sistemima različitih zemalja, bio bi poduhvat koji prelazi okvire koje smo sebi postavili. Zato se ograničavamo samo na nekoliko izrazitih promena i to opšteg značaja za budžet i budžetski sistem. Pri određivanju koje to promene treba obuhvatiti pošli smo od njihove aktuelnosti u savremenim privrednim i društvenim zbivanjima, pa smo se bez velikih pretenzija odlučili za one koje su po našem mišljenju takve da bitno utiču na fizionomiju, strukturu i sadržinu budžeta. Pri tome smo zapostavili sve faze tih promena u vremenu velikih privrednih potresa i posledica koje su ti potresi vršili na budžet i budžetsku potrošnju i koje su izazvale potrebu prilagođavanja budžeta tim promenama. Činilo nam se da su to već poz-

nate stvari, počev od „revolucionarnog” gledanja na budžetsku ravnotežu („ciklični budžeti”) do predloga za novu periodizaciju budžeta („višegodišnji” budžeti).

Sa ovakvim ciljem da prikazemo neke od promena, ali veoma značajne i to komparativno u svetlosti različitih društveno-političkih sistema, odlučili smo se: za razmatranje pitanja koje se uvek postavlja — da li je budžet potreban ili nije potreban, zatim za izlaganje promena u funkcijama koje budžet vrši u savremenoj privredi i društvu, promena u utvrđivanju budžeta, promena u materijalnoj strukturi budžeta i promena u budžetskom odlučivanju.

1. Za budžet ili protiv budžeta

Počecemo sa najopštijim pitanjem: za budžet ili protiv budžeta?

Čim ovo pitanje postavljamo, znači da se došlo dotle da se otvoreno može zapitati, da li je budžet potreban ili nije, pa se može čak i ukinuti.

I doista izgleda da se odnos prema budžetu, kao isključivom instrumentu finansiranja državnih potreba, danas promenio. Promene su podjednako zastupljene u teoriji i praksi.

Budžetu se prigovara da nije u stanju da u sve složenijim ekonomskim i društvenim odnosima posluži kao sigurno i dobro sredstvo za vođenje finansijske politike. Ovo naročito pada u oči posle krize nastale kao posledica poremećaja u energetske snazi država koje ne proizvode dovoljno energije. Uplitanje monetarnog faktora kao bitnog za vođenje finansijske politike zahteva, prema nekim mišljenjima, preispitivanje budžetskog sistema i budžeta i traženje boljih puteva i načina.

Značajno je i to da se pitanje: sa budžetom ili bez budžeta nejednako postavlja i u zemljama različitih ekonomsko-političkih sistema. U zemljama tržišne privrede, sa kapitalističkim produkcionim odnosima, kolebanja oko budžeta su veoma znatna. Uglavnom dolazi do njegovog proširenja ali ne u numeričkom i cifarskom smislu, u smislu povećanja sredstava i rashoda, jer to nije bitno za njegovo postojanje, već daleko više u njegovom prostornom širenju, uvođenjem dodatnih instrumenata koji vode rasplinjavanju klasičnog budžeta. Dokaza za to ima mnogo a razloga još više. Proširene funkcije države u ekonomskoj sferi izazivaju potrebu proširenja kruga instrumenata finansiranja (pored redovnog budžeta i vanredni budžet, razni finansijski programi, aneksni budžeti, ekonomski budžeti, industrijski budžeti, autonomni budžeti i sl.). Zato se s pravom može zapitati, pa zar takvo proširenje budžeta ne vodi njegovoj negaciji.

Ali ne treba biti tako uveren da će budžet nestati u kapitalističkom društvu. On je još uvek ostao, kao što je i ranije bio, jaka poluga oslonca klasnih interesa, a ti interesi ne napuštaju se tako lako, pa makar to bilo i u budžetskoj sferi. Zato sa te strane budžetu ne pretila opasnost. Sigurno je da, ma kako transformisan, budžet ne nestaje, on i dalje ostaje.

Socijalističke zemlje, sa centralizovanim planiranjem, ostaju čvrsto pri budžetu kao „osnovnom finansijskom planu”. Prema tome, njegova zastupljenost u ekonomskom i društvenom sistemu socijalističkih zemalja je uvek obezbeđena.

Odgovor na pitanje: za budžet ili protiv budžeta, može biti potpun samo ako se ispita stanje i njegov opstanak i u zemljama u razvoju, uglavnom zemljama koje su nesvrstane.

Koristićemo se jednim citatom: „Polje primene budžetske delatnosti je široko jer obuhvata, pod različitim aspektima, sve probleme vezane za ubiranje sredstava i usklađivanje ekonomske politike — podrazumevajući spoljnu trgovinu, finansiranje investicija javnim sredstvima i viškove budžetskih rashoda”.¹⁾

Čak i da ne stvaramo neki opšti zaključak na osnovu ovoga što je izloženo, sigurno je da budžet u zemljama u razvoju mora postojati. Uostalom nema zemlje među onima koje su na putu svoga privrednog razvoja, a da ne primenjuje budžet i budžetsku tehniku radi finansiranja opštih nacionalnih potreba.

U našem samoupravnom društvu budžet dobija sasvim druge pravce razvoja. Po svojoj materijalnoj strukturi on nije sličan ni budžetu kapitalističkih ni budžetu socijalističkih zemalja. On to nije zato jer ne sadrži tako brojne vrste rashoda kao što ih sadrže budžeti socijalističkih zemalja i zato što nema privredno-administrativni karakter kao što ga imaju budžeti kapitalističkih zemalja. Ovo upoređenje navodi na zaključak da naš budžet ima limitirajući karakter, posebno u odnosu na budžete navedenih zemalja.

Glavni uzrok limitirajućeg karaktera našeg budžeta jeste oštro izdvajanje finansiranja društvenih delatnosti tj. zajedničke potrošnje iz tzv. opšte (budžetske) potrošnje. I ako je sadašnje stanje u tom pogledu prelazno, da bi se odgovorilo zahtevima koje postavljaju ustavna rešenja, treba računati sa daljim isključivanjem izdataka za zajedničku potrošnju iz budžeta.

Pa ipak mada sveden na izvor finansiranja opšte potrošnje budžet je ustavnim odredbama prihvaćen i potvrđen kao instrument društveno-političkih zajednica, od opštine do federacije, u kome radni ljudi i građani zadovoljavaju svoje opšte potrebe.

Potrebno je znači poći od stava da se naše društvo opredelilo za budžet, jer je evidentiranje opštedruštvene potrošnje poverilo takvom finansijskom instrumentu kakav je budžet društveno-političkih zajednica. Taj instrument ima odgovarajuće kvalitete da obavi finansiranje tih potreba. Inače bi se moglo postaviti pitanje koji bi drugi instrument mogao biti ponuđen da bolje od budžeta izvrši takav zadatak.

Mora se konstatovati da je budžet često bio pa je i sada predmet sasvim neopravdanih napada. Postoji rašireno mišljenje da nije potrebno kritikovati budžet već samo način finansiranja iz budžeta

¹⁾ La gestion budgétaire dans les pays développés et en voie de développement (A. Premchand, članak objavljen u časopisu: Finances et développement” Međunarodnog monetarnog fonda i Grupe svetskih banaka, br. 2, za jun 1974. godinu).

koji ne odgovara savremenim društvenim kretanjima za neke oblasti društvenih potreba, a u prvom redu za potrebe iz oblasti zajedničke potrošnje. Kako su ustavne postavke tu sasvim jasne, otpada i mogućnost i potreba zapostavljanja budžeta i prigovaranja da on »vuče stvari u nazad«.

U vezi sa tim postavlja se i pitanje kompatibilnosti budžeta sa samoupravnim tokovima društva i naravno ne može se zaobići odgovor na njega. Za takav odgovor potrebno je osvrnuti se malo unazad i razmotriti na šta je upravo kritika budžeta upravljena.

Pre svega ona je u tome da se sredstva za budžet obrazuju na način koji je u skladu sa samoupravnim odlučivanjem o dohotku i njegovoj raspodeli. Tu postoji određena mera istinitosti. Sredstva budžeta su dugo vremena bila utvrđena i raspodeljivana za opštu i zajedničku potrošnju samo fiskalnim putem, tj. putem oporezivanja dohotka i ličnih dohotka. Zato se i postavilo pitanje sa daljim razvojem samoupravljanja da li takav način obrazovanja društvenih prihoda odgovara svim oblicima podmirivanja društvenih potreba.

Prvi znak za zamerke budžetu i budžetskom finansiranju dat je u oblasti rada ustanova društvenih delatnosti. Treba se podsetiti na »budžetske ustanove« i na »budžetski način njihovog finansiranja« pre 1959. godine. U sferi vanbudžetske potrošnje mogle su ostati ustanove kao nosioci neke vrste samostalnog finansiranja. I one su to postale ali sa veoma uzanim domenom samoupravnih ovlašćenja posle šesdesetih godina, mada su sredstva ustanova i tada, kao i sredstva budžeta, bila pretežno iz fiskalnih izvora.

Istovremeno prigovori na budžetski način finansiranja ojačavaju i obuhvataju one potrebe koje se iz budžeta finansiraju u oblasti proširene reprodukcije, što posebno važi za intervencije budžeta u privredi, dok je struktura budžetskih rashoda sadržavala i pomoć za razvoj industrije, poljoprivrede, vodoprivrede i dr. Pod uticaj prigovora da takve potrebe ne mogu biti dalje finansirane neposredno iz budžeta, obrazuju se posebni namenski fondovi. Oni se po izvorima prihoda nisu razlikovali od ustanova, jer su i njihovi prihodi, bar pretežno, bili fiskalni.

Druga tačka napada na budžet bila je mnogo oštrija od prethodne upravljene na prihode i odnosila se upravo na postupak utvrđivanja rashoda. I ovdje su glavna tačka prigovora društvene nepriredne delatnosti. O obrazovanju, nauci, kulturi, socijalnom staranju, fizičkoj kulturi i drugim javnim službama odlučivalo se iz budžetskih centara. Pravo rešenje bilo je u samoupravnom odlučivanju koje se počelo primenjivati u oblasti rada samostalnih ustanova. Ove su ustanove dobile atribute samostalnog finansiranja i društvenog upravljanja, sa upravnim i nadzornim odborima kao organima društvenog upravljanja.

Slično se događalo i sa drugim budžetskim rashodima za koje su obrazovani fondovi, čiji je glavni razlog bio uspostavljanje određenih samoupravnih ovlašćenja.

Na taj način prigovori upućeni budžetskom načinu finansiranja nekih potreba učinili su da se stanje izmeni i pozitivno u toj iz-

meni je to što su širi slojevi društva mogli imati uvida i biti prisutni u zajedničkoj potrošnji u vanprivrednim delatnostima.

Znači stvarni razlozi kritike proističu iz načina budžetskog odlučivanja. U tom odlučivanju do Ustava iz 1974. godine bilo je dosta propusta.

Glavni je razlog bio u naglašenoj ulozi organa uprave u postupku pripremanja budžeta. S tim je u vezi i uticaj koji administracija ima i može da vrši putem pripremanja akata za budžetsko odlučivanje (nacrt budžeta). Odsustvo predstavničkog tela, u prvim fazama budžetskog postupka (planiranje ukupnog obima sredstava i sl.), moralo se štetno odražavati na kasnije faze odlučivanja, a posebno prilikom izglasavanja budžeta.

Drugi razlog bio je vreme donošenja budžeta — pred kraj godine i često zajedno sa drugim značajnim skupštinskim aktima usled čega nije bilo dovoljno vremena za razmatranje mnogih problema.

Delegatski sistem odlučivanja, uveden Ustavom iz 1974. godine, ima najšire mogućnosti da otkloni većinu nedostataka na koje je ukazano. Razlog koji to omogućava je pre svega u tome što je osnova delegatskog sistema šire uvođenje radnih ljudi u proces budžetskog odlučivanja. S druge strane, delegati su uključeni u proces budžetiranja od samoga početka utvrđivanja osnova budžeta, što ranije nije bilo primenjivano.

Na taj način je u velikoj meri paralisana uticaj organa uprave u postupku budžetiranja. To je podjednako učinjeno u pogledu utvrđivanja obima budžeta (osnove budžeta) i u pogledu konkretnog određivanja vrste i obima potreba u budžetu.

Svakako da delegatski sistem postavlja društveno-političke okvire budžetskog odlučivanja u jednom daleko naprednijem pravcu. Međutim, konkretno vršenje budžetskih ovlašćenja zavisi samo od delegata skupština društveno-političkih zajednica prilikom donošenja budžeta. To istovremeno znači da učešće administracije treba da bude postavljeno na pravo mesto inače ono može i dalje biti jače ispoljeno nego što to skupštinski sistem u budžetskom odlučivanju dozvoljava.

Na budžetsko odlučivanje vreme i rokovi ne treba da vrše bilo kakav uticaj, posebno u pravcu požurivanja tako da se donesu neadekvatne odluke. Ceo proces budžetiranja se reguliše opštim aktima kojima treba i ova pitanja regulisati na zadovoljavajući način.

Tako se došlo do pravog odgovora na postavljeno pitanje: za ili protiv budžeta. Odgovor je precizan i jasan. Budžet i dalje postoji jer je potreban i koristan. Njegove funkcije, struktura i tehnika mogu se i menjati, usled čega on može dobiti i sasvim drukčiji izgled, ali je bitno da danas i još za duže vreme ostaje.

Zato su danas pravi protivnici budžeta retki. Kad se budžet institucionalno podvrgava kritici, onda se ta kritika pre okreće prema donošenju budžetskih odluka nego samom postojanju budžeta. Kritikuje se znači ne budžet nego „budžetiranje”.

2. Promene u funkcijama budžeta

Budžetska teorija poznaje više funkcija koje budžet vrši u ekonomskim i društvenim okvirima i koje danas imaju manje-više tradicionalan karakter. To su politička, pravna, ekonomsko i finansijsko-politička i druge. Karakteristike ovih funkcija budžeta su već do sada proučene i rezultati tih proučavanja dobro su poznati.

Međutim, savremena istraživanja privrednih i društvenih kretanja uticale su na to da se otkriju i neke nove funkcije koje tradicionalni budžet nije imao u uslovima koji su postojali. Te su funkcije analizirane, a rezultati analize upozorili su da postoji daleko šira mogućnost za uticaj budžeta na privredna i društvena kretanja i za njegovo korišćenje kao planskog instrumenta i kao instrumenta kontrole.

Obe funkcije budžeta, planska i kontrolna, predstavljaju novinu u teoriji zapadnih zemalja tržišne privrede.

Međutim u socijalističkim zemljama, zbog posebnog odnosa budžeta prema privredi, ove funkcije su i ranije bile poznate i teoretski razrađene.

I ako se problem svodi na iste dodatne funkcije budžeta, dobijaju se u rešavanju tog problema potpuno različiti rezultati. Pre svega obe funkcije su u budžetima socijalističkih zemalja jače izražene i imaju veće praktično dejstvo. U zemljama tržišne privrede planska i kontrolna funkcija su ne tako davno otkrivene i zato manje izučavane i sa praktičnim rezultatima koji su izrazito skromni.

a. Tradicionalne funkcije budžeta

Pomenuto je da su tradicionalne funkcije budžeta: politička, pravna, finansijsko-politička, privredno-ekonomsko politička funkcija. Kao savremene funkcije budžeta mogu se uzeti: planska i analitička funkcija.²⁾

U zemljama zapadne demokratije budžet ima političku funkciju (društveno-političku) pošto vlada zajedno sa upravom izrađuje politički program koji se finansira iz sredstava budžeta i čiji zadaci i akcije ulaze u budžet i iskazuju se u njemu. Pošto vlada pripremi i usvoji predlog budžeta, skupština ga donosi i time ona preuzima odgovornost za program i njegovo izvršenje putem budžeta. Zato se i smatra da je prva politička funkcija budžeta u njegovom usvajanju tj. donošenju od strane skupštine.

Ali kako u savremenom kapitalističkom društvu sa višepartijskim sistemom postoje i razna gledišta u pogledu programa društva i njegovog razvoja to se stranke u usvajanju budžeta sa svojim stavovima međusobno konfrontiraju, tako da budžet dobija i posredničku ulogu koordinirajućih funkcija. To koordiniranje i usklađivanje su tipične oznake političkog života. Zato se koordinirajuća funkcija budžeta može uvrstiti u političku funkciju. Ona sama važi kao informativna funkcija.

²⁾ Wittmann: Einführung in die Finanzwissenschaft, III Tel. Stuttgart 1972., str. 34.

U okviru druge političke funkcije budžeta nalazi se i kontrolna funkcija. Ova funkcija spada u delatnost uprave koja kontroliše budžet za vreme njegovog izvršenja i pošto bude izvršen. U tom smislu postoje brojna ovlašćenja za takvu kontrolu.

U vezi sa političkom funkcijom budžeta, a posebno u vezi sa ustavnim ovlašćenjima, stoji i njegova pravna funkcija. Prava pravna funkcija je utvrđena Ustavom i zakonima. To je osnovna pravna funkcija. Druga pravna funkcija je u ovlašćenjima organa uprave da izvršavaju budžet, tj. da vrše zadatke i troše sredstva za takve zadatke. Ona se naziva još i obaveznom funkcijom. Ova obaveza je zakonske prirode (obaveza na izvršenje).

Program koji vlada utvrdi ne može se izvršavati bez potrebnih sredstava. Usklađivanje potreba i sredstava za njihovo finansiranje je prva glavna finansijsko-politička funkcija. Ona se naziva i funkcija pokrića („Deckungsfunktion“). Druga finansijsko-politička funkcija sastoji se u tome da se korisnosti tj. efikasnost i ekonomski racionalitet ostvare u izvršavanju budžeta.

Do pojave privrednih kriza nije bila izražena ekonomsko-politička funkcija budžeta. Bilo je dovoljno da budžet vrši političku, pravnu i finansijsko-političku funkciju. Ali od kad su nastale krize, pokazalo se potrebnim da budžet, zbog intervencionističke uloge koju je dobio, primi na sebe još i ekonomsko-političku funkciju — instrumenta putem koga se koordiniraju javne finansije (javna finansijska privreda) sa opštim privrednim programom.³⁾ To je primarna ekonomsko-politička funkcija budžeta koja se još naziva i funkcija razvoja (misli se na privredni razvoj koji se ostvaruje u kapitalističkom društvu i kroz budžet). Budžet je na taj način postao instrument privrednog razvoja i privredne politike. On služi izvršenju fiskalnih, socijalno-političkih, konjunkturalnih i privredno-razvojnih ciljeva savremene kapitalističke države (i ne samo nje). Zato Nojmark i kaže da je „budžet sredstvo uređivanja (Ordnungsmittel), koje služi realizaciji i racionalizaciji određene privredne politike.“⁴⁾ Tako se ostvaruje i druga privredno-politička funkcija budžeta.

Tradicionalne funkcije budžeta pojavljuju se u manje-više izmenjenom obliku i u budžetskoj teoriji socijalističkih zemalja.

Pravna, društveno-politička i ekonomsko odnosno finansijsko-politička funkcija zastupane su i objašnjene u literaturi i prihvaćene u zakonodavstvu i praksi.

b. Savremene funkcije budžeta — planska i kontrolna funkcija

aa. Zemlje tržišne privrede

U teoriji kapitalističkih zemalja planska funkcija budžeta razmatra se u dva pravca: kao primarna i kao sekundarna planska funk-

³⁾ Paul Senf: Budget (I) Haushaltsplan, in Handwörterbuch der Sozialpolitik, 2. Bd. Tübingen, 1959, str. 427 ff.

⁴⁾ F. Neumark: Theorie und Praxis de Budgetgestaltung, u Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 2 Auflage, Tübingen, 1952, str. 558.

cija. Prva se sastoji u tome da se utvrdi stvarni cilj koji se budžetom može ostvariti. Zato analiza ove primarne planske funkcije treba da dà odgovor na pitanje šta se budžetom u stvari želi tj. koji se ciljevi njemu postavljaju da bi ih ostvario. U tom smislu primarna planska funkcija je „ciljna funkcija”.⁵⁾

Sekundarna planska funkcija pomaže da se utvrdi kako se ciljevi budžeta ostvaruju. U tom smislu ona je pomoćna supsidijerna funkcija budžeta. Ta funkcija dobija karakter programske funkcije, ako se opšti cilj koji se planira da se ostvari u primarnoj planskoj funkciji budžeta raščlanjava na pojedinačne programe, koji su deo tako planom postavljenog opšteg i osnovnog cilja.

Kontrolna funkcija budžeta potiče iz ustavnih i zakonskih ovlašćenja za državne organe ali tako da se ona usmerava u određenom pravcu. Ne radi se tu o opštoj kontroli (posebno izvršenja budžeta što je već tradicionalno), već o funkciji ekonomske kontrole koju vrši država nad privredom preko svojih organa i specijalizovanih organizacija. Kontrola gubi dakle ovde administrativni i dobija privredni karakter. Cilj i smisao ovakve kontrole je da istražuje i utvrđuje ekonomičnost, racionalnost i efikasnost budžetskih mera. U tome ova kontrola ispituje ostvarenje ciljeva koji se postavljaju budžetu putem preduzetih budžetskih mera. Naknadna analiza preduzetih budžetskih mera (ex-post) povezuje se sa empiričkim istraživanjima primene svih budžetskih mera i tako procenjuju rezultati izvršenja i usaglašenosti mera i ciljeva. U ovakvoj analizi izražena je ekonomsko-politička kontrolna funkcija kao primarna analitička funkcija budžeta.

Primarnu kontrolnu funkciju, koja se sastoji u analizi budžetskih mera i empirijskom istraživanju i povezivanju dobijenih rezultata sa ukupnim delovanjem tih mera, prati i sekundarna kontrolna funkcija budžeta. Sekundarna kontrolna funkcija budžeta pojavljuje se u vidu kontrole nad izvršenjem budžeta u pogledu ostvarivanja budžetskih ciljeva kao naknadna kontrolna analiza da bi se omogućilo buduće razmatranje. To je u stvari smisao jedne analitičke prognoze koja omogućava da se izvrši upoređenje onoga „kako je” i onoga „kako treba da bude”, a to je upoređenje željenoga i budućeg očekivanog stanja. Ova sekundarna analitička funkcija ima karakter funkcije predviđanja (prognoze), jer omogućava izvođenje (dedukciju) novih podataka za odlučivanje, tako da uspostavlja osnovu za dalje (buduće) planiranje.

bb. Socijalističke zemlje

Daleko od toga da se ubroje u klasične funkcije sovjetskog budžeta i budžeta drugih socijalističkih zemalja sa istom privrednom strukturom budžeta, planska i kontrolna funkcija ističu se u prvi red budžetskih obeležja i mogućnosti njihovog praktičnog korišćenja.

Planska funkcija budžeta u socijalističkim zemljama povezana je sa finansijskim planiranjem uopšte i predstavlja deo tog planiranja. Institucionalno finansijsko planiranje obavlja se i van budžeta,

⁵⁾ W. Wittmann: Einführung in die Finanzwissenschaft, III. Teil. Stuttgart 1972., str. 37.

ali ono je najvećim delom obavljeno baš kroz budžete.⁶⁾ Značaj finansijskog planiranja, a posebno budžetskog, je u tome „da se bez preuveličavanja može reći, da od karaktera finansijskog planiranja u najvećem stepenu zavisi usklađivanje privredne delatnosti sa uslovima ekonomskih zakona”.⁷⁾

Planska funkcija budžeta izražena je u toj meri da teorija posebno ističe da je državni budžet osnovni finansijski plan⁸⁾. U tom smislu budžet ne predstavlja običan plan „nego plan koji je donela država i koji je obavezan za sve njene organe”.⁹⁾

Među zadacima koje budžet izvršava jedno od najvažnijih mesta pripada njegovom planskom zadatku. Tako se planska funkcija sastoji u tome da budžet zajedno sa narodno-privrednim planom obezbeđuje ravnomernost i uzajamnu usklađenost u razvitku narodne privrede i društveno-kulturnog uređenja i njihovih grana, da stvara uslove za trajni porast u perspektivi finansijskih izvora socijalističke države i da ih prikuplja u opštedržavni fond rezervi narodne privrede, da obezbeđuje najracionalnije i najefektivnije korišćenje državnih finansijskih izvora kako bi se dobili i najbolji rezultati proizvodnih rashoda, i dr.¹⁰⁾

Planski karakter budžeta, pa prema tome i njegova planska funkcija, zapisani su u Zakonu SSSR O budžetskim pravima Saveza SSSR-a i saveznih republika od 30. oktobra 1959. godine u kome stoji da se uloga budžeta svodi na to da putem raspodele i preraspodele nacionalnog dohodka stvara opštedržavni fond novčanih sredstava u cilju obezbeđenja potrebnih finansijskih izvora za izvršenje zadataka i funkcija Sovjetske države.¹¹⁾

cc. Naša zemlja

Imajući u vidu mogućnost da budžet vrši plansku funkciju, postavlja se pitanje domena i značaja takve funkcije u našem budžetskom sistemu. To važi podjednako za primarnu i za sekundarnu plansku funkciju, a to znači kako za funkciju koja omogućava da se izvrši analiza mera koje su budžetom određene u empirijskom povezivanju te analize sa delovanjem svih mera zajedno da bi se utvrdila racionalnost izvršenja budžeta, tako i za omogućavanje nadzora nad izvršenjem budžeta u pogledu ostvarivanja ciljeva što je naknadna kontrola analiza koja dopunjava jedno buduće razmatranje.

⁶⁾ Prema bugarskoj teoriji sistem finansijskog planiranja obuhvata na prvome mestu budžet, a zatim plan državnih prihoda i mobilizaciju sredstava stanovništva, budžet državnog socijalnog osiguranja (oba zadnja plana ulaze u budžet, ali se posebno izrađuju), finansijski plan državnog imovinskog i životnog osiguranja, finansijske planove državnih organizacija i preduzeća na privrednom računu i privrednih oblasti, budžetske račune instituta, ministarstva i ustanova vanprivredne sfere, kreditni plan Bugarske narodne banke i finansijsko kreditni plan. Finansi i kredit, kolektiv autora, Varna, 1975., str. 204 i dalje.

⁷⁾ Isto., str. 205.

⁸⁾ M. I. Piskotin: Sovetskoe budžetnoe pravo, Moskva 1971., str. 18 i dalje.

⁹⁾ Isto.

¹⁰⁾ Isto, str. 21.

¹¹⁾ Isto, str. 22.

Da bi naš budžet mogao izvršavati primarnu plansku funkciju u privrednom i društvenom sistemu, bilo bi potrebno utvrditi ciljeve koji se budžetom treba da ostvaruju.

Međutim, svi su izgledi da se baš tu ne postupa dovoljno analitički. I pored toga što je struktura našega budžeta svedena na relativno uži obim (u poređenju sa budžetima drugih zemalja), jer u budžet ulaze uglavnom rashodi opštedruštvene potrošnje, ne bi se mogla tako stvar pojednostaviti da se određeni ciljevi budžetu ne postavljaju. Pre svega treba imati u vidu da postoji povezanost ciljeva budžeta sa planovima privrednog i društvenog razvoja. U isto vreme postoji i povezanost godišnjih ciljeva budžeta sa utvrđenim ciljevima u godišnjim rezolucijama o osnovama društveno-ekonomskog razvoja društveno-političkih zajednica.

U okvirima ovih mera postavljaju se određeni ciljevi a oni treba da budu utvrđeni u budžetima i budžetskom politikom. Na primer, već duže godina utvrđivane su mere da budžetska potrošnja ne raste brže od rasta nacionalnog dohodka i sl.

Međutim, izgleda da naši budžeti, prihvatajući postavljene ciljeve iz navedenih planova, retko idu dalje od toga. Oni najčešće ispuštaju iz vida svoje neposredne i specifične ciljeve koje treba da ostvaruju. Budžeti su instrumenti opšte društvene potrošnje za koju treba obezbediti odgovarajuća sredstva. I baš se u tome primećuje da ciljevi budžeta nisu, bar u većini slučajeva, dovoljno jasno i precizno formulisani. Verovatno da je težište nastojanja da se budžet uravnoteži, pa se manje obraća pažnja na njegovu strukturu i otuda dolazi do se konvencionalne opšte potrebe (lični i materijalni rashodi) mehanički preuzimaju u budžet. Pri tome se relativno malo čini da svaki budžet i za svaku pojedinu godinu za koju se donosi ima odgovarajuće ciljeve i u okviru više godina, opet svoje šire ciljeve.

To ima za posledicu da se budžeti, manje više, pojavljuju za svaku godinu kao izolovani instrumenti u kojima nisu povezani ni godišnji ni višegodišnji ciljevi. Ovo u velikoj meri remeti razvoj opšte društvene potrošnje i utiče na to da se često izvlači manja korist od moguće iz inače obimnih budžeta.

Sigurno je da budžeti treba da imaju jasno definisane ciljeve: šta, kako i čime. Ako njih nema u budžetu, onda se zbog nedostatka sopstvenih ciljeva budžeti osiromašuju i ne mogu u potpunosti da odgovore svojoj nameni. Namena je pak u tome da budžeti ostvaruju specifične zadatke i ciljeve povezane u jedan perspektivni lanac i u krajnjoj liniji srednjoročno ili dugoročno ostvaruju viši stepen društvenog prosperiteta, a ne samo u tome da se podmire opštedruštvene potrebe u jednoj godini.

Time bi se mogao dati određeni zaključak da budžeti kod nas nisu korišćeni ni dovoljno ni pouzdano kao finansijski planovi u kojima se zadovoljenje opštih društvenih potreba planski utvrđuje, i to prema planu koji sadrži određene stabilnije i dugoročnije ciljeve.

Slično stvar stoji i sa udovoljavanjem drugoj funkciji budžeta planskog karaktera, tj. sa sekundarnom planskom funkcijom. Tu je potrebno utvrditi način na koji će se moći postavljati ciljevi budžeta

izvršavati. Prema tome izvršenje ove funkcije zavisi od stepena u kome je ostvaren sam cilj budžeta tj. njegova primarna planska funkcija. Kako smo utvrdili da sa takvom funkcijom naš budžet ne stoji najbolje, to je i ispunjenje sekundarne planske funkcije u zaostajanju, jer koncipiranje i utvrđivanje specifičnih ciljeva nije odlika našeg budžeta, a to stvara uslove za doslednu primenu sekundarne planske funkcije.

Primarna i sekundarna kontrolna funkcija zastupljena je u većoj meri nego planska u našem budžetu. Ustavi i zakoni utvrđuju i razrađuju načela odgovornosti u uslovima samoupravljanja i uređuju, na način koji odgovara samoupravnim odnosima, pitanje kontrole budžeta. Tu se može konstantovati veoma razgranata mreža kontrolnih, državnih i samoupravnih organa koji su u stanju da obezbede vršenje kontrolne funkcije budžeta.

Radi potpunosti vršenja primarne kontrolne funkcije budžeta, koja treba da obezbedi analizu mera koje su budžetom određene, u primeni je empirijsko istraživanje. S druge strane putem budžetske evidencije i statistike koje su organizovane na više mesta prikupljanja i istraživanja — kod organa za budžet i organa uprave koji se finansiraju iz budžeta, kod službe društvenog knjigovodstva, kao i kod drugih statističkih i sličnih organa i organizacija (zavodi za statistiku), moguće je izvršiti iscrpnu analizu kretanja prihoda i rashoda budžeta. Samo, mora se istaći, da su uslovi iznad stvarne prakse i da praksa zaostaje iza onoga što organizacija kontrolne funkcije omogućava.

Sekundarna kontrolna funkcija budžeta, koja se sastoji u povezivanju budžetskih podataka radi utvrđivanja ekonomske efikasnosti i racionalnosti budžetske potrošnje i u tom smislu zaključka: „kako je” i „kako treba da bude”, mogla bi se uspešno ostvarivati u našem sistemu. Ali potpunosti radi treba ovde učiniti jednu značajnu primedbu. Ova primedba je povezana sa obimom i sadržinom našega budžeta. Pošto budžet nije instrument finansiranja proširene društvene reprodukcije, ne može se ni očekivati da se utvrdi ekonomska efikasnost i racionalnost u toj sferi društvene potrošnje. Samo time nije izbegnut pravi smisao sekundarne kontrolne funkcije budžeta u pogledu racionalnosti i efikasnosti opšte potrošnje koja se iz budžeta finansira. U tom smislu moguće je utvrđivanje efikasnosti i racionalnosti trošenja u organima uprave i organizacijama koje se finansiraju iz budžeta, zatim u pogledu trošenja budžetskih sredstava koja se daju drugim korisnicima i nosiocima sredstava, a naročito sredstava za intervencije u privredi (kompenzacije i dr.).

Utvrdjivanje efikasnosti i racionalnosti trošenja predstavlja integralni proces koji treba sprovesti za budžet kao celinu, jer samo tako biće moguće da se, prema dobijenim rezultatima, utvrdi pravac kretanja budžetske potrošnje za naredni period u čemu i jeste suština sekundarne kontrolne funkcije budžeta.

3. Promene u utvrđivanju budžeta (bužetsko odlučivanje)

a. Zemlje tržišne privrede

Teorija tržišnih zemalja u utvrđivanju budžeta tj. budžetskom odlučivanju polazi od postavke da se u razvijenom industrijskom društvu opšte i zajedničke potrebe nacije podmiruju iz ponude privatnog (tržišnog) i javnog državnog tj. budžetskog sektora. Ta dva sektora, privatni i javni, povezani su u takvom podmirenju društvenih potreba, pošto se moraju sučeliti u raspodeli društvenog proizvoda pri konkurentnoj i neograničenoj tražnji. Ali se ipak, po ovoj teoriji, tržišni i državni sektor u mnogome razlikuju. Ta razlika potiče otuda što se u državnom sektoru kolektivno odlučuje o potrebama, pa su te potrebe utvrđene političkim putem dok je u tržišnom sektoru izbor potreba podvrgnut individualnom odlučivanju. Ali i nezavisno od spajanja i razdvajanja državnog i tržišnog sektora među njima postoji uzajamno uslovljeni, odnosno bolje rečeno, komplementarni odnos. Državni budžet služi podmirenju kolektivnih opštih i zajedničkih potreba i zastupa opštedruštvene i klasne interese. Neželjene tržišne devijacije korigiraju se ili se otklanjaju. Kakva će biti snaga društva za zadovoljenje pojedinih kolektivnih potreba, zavisi od vrste i strukture opštih nacionalnih ciljeva. Poznato je da se u procesu obrazovanja budžetskih političkih odluka prepliću interesi različitih političkih grupa i klasa i određuju visinu i strukturu budžeta. Zato kriterijumi za utvrđivanje najoptimalnijeg budžeta mogu biti ustanovljeni tek pošto se najpre odrede opšti nacionalni ciljevi i njihovi međusobni odnosi i reši pitanje raspodele između tržišnog i državnog (javnog) sektora s jedne i optimalnog rasporeda (alokacije) izvora između budžeta raznih stepena, s druge strane.¹²⁾

Ovakva polazna osnova o utvrđivanju budžeta u zemljama tržišne privrede dobila je različite pravce tumačenja u pojedinim stavovima i shvatanjima autora.

Od novijih shvatanja naročito je izražajno ono koje zastupa tezu o ustanovljenju tri cilja budžetske politike.¹³⁾

„Budžetska politika utvrđuje se kao rezultat tri međusobno zavisna plana od kojih svaki obuhvata različite ciljeve i principe akcije. Ovi planovi mogu tada da se raščlane i konsoliduju u čist budžet, koji obuhvata samo jedan niz mera poreza i rashoda. To je, međutim, samo tehničko pitanje. Osnovni je zadatak da se dođe do efikasnog planiranja budžeta na sva tri nivoa“¹⁴⁾. Ta tri različita plana su: plan alokacije sredstava, plan usklađivanja u raspodeli prihoda i imovine i plan obezbeđenja ekonomske stabilizacije.¹⁵⁾

¹²⁾ W. Wittmann: Einführung in der Finanzwissenschaft, III. Teil, str. 38. i 39.

¹³⁾ R. Musgrave: Teorija javnih finansija, prevod, Naučna knjiga, Beograd, 1973., str. 5 i dalje.

¹⁴⁾ R. Musgrave: Teorija javnih finansija, prevod, Naučna knjiga, Beograd, 1973., str. 5. (prevod nije u skladu sa finansijskom terminologijom).

¹⁵⁾ Ovo su tri izmišljena odeljenja u imaginarnom ministarstvu finansija: odeljenje za alokaciju, odeljenje za distribuciju i odeljenje za stabilizaciju (Isto, str. 5. do 22.).

Odlučivanje, radi utvrđivanja budžeta u pogledu alokacije sredstava, ima za cilj da se zadovolje javne potrebe. Ali kako je teško definisati potrebe, to bi se pravilnom alokacijom moglo postići da se obezbedi usklađivanje sredstava na tržištu. Za ovo usklađivanje postoje brojne mogućnosti i te mogućnosti obezbeđuju uvid u prirodu javnih potreba, koje u svakom slučaju treba podmiriti.

Teorija smatra da su snage tržišta takve da će one ostvariti veći deo ciljeva alokacije. Zato tu treba da „javna politika” apstinira. Tek kad se uvidi da zakoni tržišta ne mogu da obezbede potrebnu i efikasnu alokaciju sredstava, onda se mogu primeniti budžetski instrumenti i pokrenuti mehanizam budžetske politike.

Prema tome, usklađivanje alokacije postaje nužno ako se želi postignuti najoptimalnija alokacija sredstava. Ali to se može ostvariti samo pod određenim uslovima. Najvažniji od tih uslova, koji izaziva primenu alokacije sredstava putem fiskalne politike, jeste privredni monopol koji nastaje kao posledica koncentracije sredstava i proizvodnih procesa. Monopol dovodi u nejednak položaj proizvođače koji nisu u njemu i zato se mora koristiti fiskalni (budžetski) mehanizam da bi se paralisala razlika koja nastaje usled smanjivanja prosečnih troškova sa kojima ne može da posluje vanmonopolska organizacija, jer neće ostvarivati potrebni dohodak. Delovanje fiskalne (budžetske) politike tada je usmereno na subvencije, dotacije, premije i poreska oslobođenja i olakšice. Postoje i drugi uslovi za intervenciju merama fiskalne politike, kao što je uticaj privrednih objekata na vrednost zemljišta na kome su locirani, od čega imaju koristi vlasnici okolnih zemljišta, a što takvi privredni objekti ne mogu naplatiti od njih; izgradnja železničke pruge, isto tako može uticati na privredni razvoj ranije nerazvijenih područja, pa ipak železničko preduzeće ne može to regulisati.

Sem ovako postavljenih uslova za dejstvo fiskalne politike, koji su delimično rezultat neefikasnosti delovanja tržišta, postoje i mnogo ozbiljniji slučajevi u kojima je korišćenje tržišnog mehanizma potpuno isključeno. Tu se radi o zadovoljenju opštih potreba koje ne može uopšte tržište organizovati, pa te potrebe bez intervencije države preko fiskalnog (budžetskog) sistema morale bi ostati ne podmirene. Karakterističan slučaj je sa podmirenjem potreba onih kategorija građana koji ne mogu da plate javne usluge, a ne mogu biti isključeni iz njihovog korišćenja (upotreba ulica, trgova, parkova i drugih objekata infrastrukture u obliku javnih dobara).

Pitanje koje se postavlja je: na koji se način može utvrditi preferencija takvih potreba? Građani to „neće rado” učiniti i zato mora država¹⁶⁾ Pa i ako postoji preferencija građana, ipak je pitanje da li se bez državnog učešća mogu potrebe podmiriti u optimalnom obimu.

Odlučivanje, radi utvrđivanja budžeta, u pogledu distribucije sredstava tj. usklađivanja u raspodeli prihoda i rashoda, postavlja problem „pravilnog stanja raspodele”.¹⁷⁾ Odluka o tome ne može biti doneta primenom tržišnog mehanizma, jer priroda razmene uslovlja-

¹⁶⁾ R. Musgrave: Teorija javnih finansija, str. 7.

¹⁷⁾ R. Musgrave: Teorija javnih finansija, str. 15.

va privatno vlasništvo stvari koje se razmenjuju. Pravilno stanje raspodele, koje može da obezbedi samo društveni uticaj zavisi od formulacije „čitave teorije budžeta” i nužno dovodi do niza najtežih etičkih, socijalnih i ekonomskih problema.¹⁸⁾

Odlučivanje o utvrđivanju budžeta ima za cilj da održava „visok stepen korišćenja sredstava i stabilnu vrednost novca”.¹⁹⁾ Pošto u uslovima nekontrolisane privrede dolazi do fluktuacija cena i zaposlenosti, pa mogu da se jave i neusklađenosti trajnijeg značaja u vidu nezaposlenosti i inflacije, javna (državna) privreda u zemljama tržišne privrede, mora da preuzme funkciju stabilizatora, da bi „u podnošljivim granicama zadržala odstupanja od visoke zaposlenosti i stabilnosti cena”.²⁰⁾ Tu leže koreni „kompenzacionih finansija” čiji se ciljevi mogu globalno izraziti u sledećem: podizanje nivoa tražnje (misli se na ukupnu tražnju) u vreme nezaposlenosti; smanjenje nivoa tražnje u vreme inflacije radi snižavanja potrošnje i njenog svođenja u granice proizvodnje koja se procenjuje po tekućim, a ne po povećanim cenama, i održavanje agregatnog nivoa novčanih rashoda, ako preovlađuje puna zaposlenost i stabilnost cena, kako bi se sprečio povratak nezaposlenosti ili inflacije.

Fiskalne odluke u pogledu ostvarivanja navedenih ciljeva kompenzacionog finansiranja veoma su raznovrsne i to za svaki pojedini od navedenih ciljeva. Tako se podizanje nivoa tražnje može obezbediti povećanjem budžetskih rashoda za plate i dobra (lični i materijalni rashodi), zatim se mogu povećavati rashodi stanovništva smanjenjem poreza ili transferom sredstava što dovodi do porasta njihovih dohodaka, a mogu se odluke donositi i sa ciljem da se obe ove mere kombinuju tj. povećaju i privatni i javni rashodi i sl. Sasvim suprotne odluke mogu se donositi ako nastupi inflacija, pa treba smanjivati nivo tražnje, jer onda je moguće usklađivanje tražnje sa ponudom ograničavanjem budžetske potrošnje ili povećanjem poreza i drugim merama. Održavanje agregatnog nivoa novčanih rashoda, što predstavlja treći cilj kompenzacionog finansiranja, može se sprovesti ekspanzijom tražnje „u srazmeri sa povećanjem proizvodnih kapaciteta”. U tom slučaju stopa privrednog rasta treba da se kreće uravnoteženo što bi omogućilo visoku zaposlenost i stabilan nivo cena. Tu je znači poenta budžetskog odlučivanja. I ovo se postiže transfernim rashodima i porezima. Tako ako se želi ekspanzija odgovarajućim budžetskim odlukama će se obezbediti viši nivo transfernih rashoda, ako je potrebna privredna kontrakcija, odlučiće se o povećanju nivoa poreza. Značajno je to da se budžetske odluke mogu odnositi samo na jednu ili drugu meru, a ne nikako na obe tj. i na transferne rashode i na poreze.

Ovde se da zapaziti jedna stvar, a ta je da odluke u pogledu alokacije sredstava i odluke u pogledu raspodele sredstava, kao i odluke u pogledu stabilizacije potpuno zavise jedna od druge i da svaka pojedinačno može biti pravilna samo ako su ostale dve optimalne. To čini

¹⁸⁾ Isto, str. 16.

¹⁹⁾ Isto, str. 17.

²⁰⁾ Isto, str. 17. (D. Odeljenje za stabilizaciju).

ceo proces odlučivanja složenim, pa se zato teorija R. Musgrava i naziva „složena teorija javnih finansija”.

Zato se i budžet pojavljuje kao svodni instrumentalni izraz međuzavisnog odlučivanja o tri navedena objekta (alokacija, distribucija i stabilizacija).

Poznato je da i sam R. Musgrav, koji je ostvario ovu konstrukciju „hipotetičnog budžeta”, dovodi u pitanje mogućnost njegove realizacije. Zato se zadržimo samo na ovoj konstrukciji kao teoretskom pokušaju unošenja promena u budžetsko odlučivanje.

Donošenje budžetskih odluka, shvaćeno kako u makro tako i u mikro obimu, predstavlja znači najosetljiviji domen u kome su nastupile možda i najbitnije promene. Promene su uslovljene političkim razlozima i posledica su demokratizacije društvenih odnosa.

U zemljama tržišne privrede, polazeći od savremene teorije Musgrav-a, da su javne (kollektivne) potrebe „nerazdvojan deo preferencije individualnih članova zajednica”, postoji jasno određena razlika između takvih potreba i individualnih potreba svakog pojedinca. Ove druge potrebe podmiruju se delovanjem tržišnog mehanizma pa su kupci prinuđeni da sami određuju preferenciju potreba i zato se pojavljuju na tržištu sa svojim potrebama kao tražnja. Pri zadovoljavanju kollektivnih tj. javnih potreba postupa se suprotno, jer upotreba ponuđene količine javnih dobara i usluga ne isključuje nikoga kao korisnika. U tom smislu javna dobra i usluge koristiće kako oni koji „doprinose” tako i oni koji „ne doprinose” obezbeđenju sredstava za njih. Zaključak bi bio da, pošto „niko nije isključen od korišćenja”, nema razloga da se potrošači izjašnjavaju o svojim pravim preferencijama.²¹⁾ U takvim uslovima dolazi do potrebe ispitivanja postupka pomoću kojega se mogu podstaknuti pojedinci da iznesu svoje preferencije. Tu istupa „mehanizam glasanja uz prisilnu primenu budžetskog plana o kome je doneta odluka”. Ovo samo po sebi nameće nova otvorena pitanja, a u prvome redu pitanje jedinstvenog rešenja u pogledu raspoložive količine i raspodele učešća u troškovima. Neki autori vide jedinstveno i optimalno rešenje ovoga „na granici korisnosti”. U vezi sa tim postaje značajno da li će i koji od postojećih sistema glasanja dati rešenja koja bi bila na „granici korisnosti” kao i na kojim načelima počiva izbor između tačaka na granici.

Prema navedenom pitanje se svodi na sistem parlamentarnog mehanizma u zemljama demokratije zapadnog tipa.

bb. Budžetsko odlučivanje u samoupravnom društvu

Pitanje budžetskog odlučivanja u uslovima samoupravnog društvenog mehanizma, za nas veoma je aktuelno. Ono se uglavnom izražava u potrebi uključivanja zainteresovanih struktura u odlučivanje o budžetskoj potrošnji.

Ovakav cilj odlučivanja postavlja nekoliko prethodnih uslova.

²¹⁾ R. Musgrave: Isto, str. 107.

Prvi je uslov odrediti koje su to društvene strukture čije je uključivanje u budžetsko odlučivanje potrebno. Svakako da su to najšire mase radnih ljudi i građana u odgovarajućoj društveno-političkoj zajednici. Takav uslov postavljaju Ustav SFRJ i republički i pokrajinski ustavi. Ustav SFRJ u čl. 118. st. 2. propisuje: „U okviru zakonom utvrđenog sistema izvora i vrste poreza, taksa i ostalih davanja, radni ljudi u opštini samostalno odlučuju o obimu i načinu finansiranja opštih društvenih potreba”. Znači Ustav određuje društvene kategorije koje su zainteresovane za budžetsku potrošnju, pa je njihovo uključivanje u odlučivanje o toj potrošnji neophodan uslov za to.

U zakonima republika i pokrajina koji regulišu finansiranje opštih društvenih potreba, ostvareno je pomenuto ustavno načelo tako što je propisano da radni ljudi i građani učestvuju najpre u prethodnom pripremnom stadijumu odlučivanja o budžetu tj. u razmatranju predloga budžeta.

Radni ljudi u budžetskom odlučivanju pojavljuju se preko svojih organizacija udruženog rada u delegatskom sistemu, a ne pojedinačno i izolovano. Zato je poseban uslov utvrditi kako su u odlučivanju zastupljene te organizacije, kao zajednice iz čijih se sredstava vrše izdvajanja za opštu društvenu potrošnju. U skladu sa ustavnim načelima opet preko svojih delegacija.

Međutim, zakoni koji su pomenuti, obezbeđuju učešće radnih ljudi preko zborova birača, dakle u okvirima društveno-političkih organizacija (socijalističkog saveza).

Zato je pitanje da li je potrebno uključiti, na odgovarajući način, i organizacije udruženog rada u proces budžetskog odlučivanja u toj predhodnoj i pripreмноj fazi, kakva je faza razmatranja predloga budžeta.

Može se pretpostaviti da delegatski sistem obezbeđuje učešće radnih zajednica udruženog rada u skupštinama pri odlučivanju o budžetu. Ali pošto je to docnija faza odlučivanja, ma da najbitnija, može se ipak postaviti pitanje zastupljenosti organizacija udruženog rada i u prethodnim fazama utvrđivanja i donošenja budžeta. Radi se o dva odvojena mesta odlučivanja, a to znači i o dva različita vremena u kojima se odlučuje.

Prirodno je da se mora postaviti i pitanje ekonomičnosti postupka budžetskog odlučivanja. Novi interpolirani nivoi i strukture mogu u znatnoj meri da utiču na usporavanje postupka budžetskog odlučivanja.

Jedno od značajnih pitanja vezano za budžetsko odlučivanje je kojim delom budžetskih sredstava pri odlučivanju mogu organi slobodno raspolagati. Uzimajući u obzir ukupnu masu budžetskih sredstava i strukturu budžetskih rashoda može se zaključiti da je taj deo relativno mali. Razlog tome su „anticipirana” sredstva predhodno angažovana za budžetsku potrošnju tako da su unapred raspoređena na odgovarajuće budžetske potrebe. Radi se naime o sredstvima koja se obezbeđuju za delatnost državnih organa, o sredstvima za otplaćivanje kredita i dr., a ova sredstva su znatna i predstavljaju pretežan deo ukupnih sredstava. Ona čak pokazuju tendenciju stalnog povećavanja, kao što je slučaj

sa sredstvima za lične dohotke u organima uprave koja se moraju povećavati zbog porasta troškova života, delovanja inflacionog pritiska i dr. U takvim uslovima je i polje za manevrisanje prilično suženo. Delovanje vanbudžetskih faktora sasvim je očevidno. Tako dolazi do toga da budžetski rashodi opadaju u realnim iznosima, ali nominalno su u znatnom porastu. U tom smislu i prethodno odlučivanje koje angažuje sredstva, po obimu veoma znatna, umanjuje važnost tekućeg odlučivanja.

4. Promene u materijalnoj strukturi budžeta

Svakako su značajne i one promene u budžetu koje otkrivaju njegovu novu materijalnu sadržinu. Te promene raskidaju sa administrativnim pristupom budžetu i posebno sa takvim odmeravanjem i procenom prihoda i rashoda budžeta u kome je bilo sve podređeno podmirenju potreba državnih organa i organizacija bez uvida u celinu privrednih kretanja.

Ekonomskim jezikom izražena takva promena je u većoj ekonomičnosti i racionalizaciji budžeta. Pri tome postupak budžetskog odlučivanja mora da doprinese ostvarenju ekonomičnosti i racionalizaciji budžeta.

Pod ekonomičnošću budžeta trebalo bi podrazumevati usklađenost budžeta u celini sa privrednim kretanjima. To drugim rečima znači uspostavljanje skladnih odnosa budžetskih veličina (prihoda i rashoda) sa kretanjima u ostvarenju društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka. Pod racionalnošću budžeta treba podrazumevati tendenciju da se sa što manje rashoda ostvari što povoljniji (ako ne i najpovoljniji) efekat.

Zahtev za ekonomičnošću i racionalizacijom budžeta postavljen je ne baš tako davno, ali ipak dovoljno davno da se može pratiti razvoj tog zahteva. Teoretskim i empirijskim posmatranjem odnosa budžetske potrošnje i društvenog proizvoda, u jednom dužem vremenskom intervalu, utvrđeno je da postoji bitno odstupanje rasta društvenog proizvoda od rasta budžetskih veličina uglavnom rashoda. To odstupanje je takvo da je budžetska potrošnja pokazivala brže kretanje rasta nego što je kretanje rasta društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka.

aa. Zemlje tržišne privrede

Do promena u materijalnoj strukturi budžeta, posebno je došlo u pogledu budžetskih izdataka (rashoda). Ove promene su uslovljene primenom jednog originalnog načina planiranja, programiranja i budžetiranja. On je u praksi poznat kao „Planning-Programming-Budgeting-System” (skraćeno PPBS).

Međutim, preduslov za primenu PPB Sistema je krupna promena u finansijskom planiranju u zemljama zapadne demokratije.

Planiranje institucionalno se povezuje sa budžetskim odlučivanjem tj. donošenjem makro i mikro budžetskih odluka.

Dok se planiranju u oblasti javnog finansiranja ranije prosto postavljao zadatak da utvrdi određene pretpostavke (prognoze) za državne prihode i rashode koje treba ostvariti u određenom periodu vremena (jednogodišnji period), došlo je kasnije do proširenja zadatka tog planiranja u tome smislu da se utvrde i finansijske posledice (konsekvence) političkih odluka vezanih za budžet i njegove prihode i rashode. Praktično znači da bi taj novi zadatak finansijskog planiranja bio da utvrdi finansijski ekvivalent političkih odluka²²⁾. Zato su okviri finansijskog planiranja znatno širi od klasičnog budžetskog načina planiranja.

Takvo kompleksnije finansijsko planiranje uzima za polaznu osnovu glavne ciljeve državnog programa, stanja privrednog položaja zemlje, predviđanja za ostvarenje relevantnih komponenti društvenog proizvoda i pre svega obezbeđenje potrebnih sredstava. Zbog toga finansijsko planiranje, sa ovako izmenjenim zadacima i sadržajem, pojavljuje se kao pomoćno sredstvo i za budžetsko odlučivanje u svim stupnjevima državne hijerarhije (organi uprave i vlada) i kao osnova za sve nivoe odlučivanja (uključujući i predstavničko telo i njegove komisije i odbore), pa najzad i kao potpuna informacija za odlučivanje koja ima karakter jedne savremene analitičke metode.

Zahtev koji se postavlja novom obliku finansijskog planiranja jeste da bude elastično i takvo da se može kontinuelno koristiti u granicama jednog stalnog procesa koji bi pružio mogućnost za trajno upravljanje, usklađivanje i kontrolu u domenu budžeta. Ovakav zahtev, postavljen finansijskom planiranju, nalaže i dosledniju primenu analize koja se mora tesno povezivati sa planiranjem da bi na taj način glavni ciljevi utvrđeni planom mogli biti analizirani, a rezultati takve analize poslužiti za buduće planiranje.

Jasno je da novi zadaci finansijskog planiranja jako odudaraju od budžetskog planiranja koje je do skora primenjivano. U tom smislu razlika se pojavljuje u više pravaca. Prvo, finansijski plan, za razliku od budžeta, nije obavezan akt. On sadrži samo osnovne orijentacije za ostvarivanje programa koji država sebi postavlja. Znači finansijski plan služi više kao orijentacija za legislativu, koja obezbeđuje bolji i pravilniji uvid u ekonomske i finansijske konsekvence pri donošenju konačnih odluka u skupštinama i njihovim telima.

Upoređenje finansijskog planiranja sa višegodišnjim budžetima, čija primena u nekim zemljama nije potpuno isključena, pokazuje opet da postoji među njima znatnija razlika. Finansijski plan može da stoji u čvršćoj ili slabijoj vezi sa jednogodišnjim i višegodišnjim budžetima, jer se u praksi događa da se uz višegodišnje budžete objavljuju i finansijski obuhvatniji planovi. Međutim, ovi planovi ostaju kao procena koja u odnosu na godišnje budžete daju trajnija predviđanja. Oni su naročito pogodni zbog toga što mogu ponuditi više alternativa, a to se u budžetskom planu ne može učiniti. Korišćenje takvih alternativa za odlučivanje je povoljno jer one mogu biti i međusobno povezane i zato one koje su najprihvatljivije biti preuzete u budžet.

²²⁾ W. Wittmann: Einführung in der Finanzwissenschaft, III. Teil, str. 97.

Još jedna odlika finansijskih planova razlikuje ih od budžeta a ta je da ovi planovi sadrže izdatke za velike projekte investicionog karaktera i to u celini pa nema onih detalja u izvršenju koji postoje u godišnjem budžetu.²³⁾

Sistem „Planiranje-Programiranje i Budžetiranje”, potrebno je prvo reći, čak i danas, posle više godina eksperimentisanja u nekoliko zemalja tržišne privrede, ostaje nedovoljno razjašnjen. Shvaćen kao instrument savremenijeg upravljanja u državnoj administraciji, on integriše u sebe ciljeve koje treba postići, planove kojima se ti ciljevi mogu ostvariti i postupak kontrole koji treba da pokaže uspeh planiranih ciljeva. U tom smislu, ovaj sistem je namenjen poboljšanju „kvaliteta” odlučivanja u okviru budžeta. Njime treba postići veću racionalnost, efikasnost i transparentnost političkih odluka donetih povodom i u vezi sa podmirenjem državnih potreba iz budžeta.

U okviru ovih pretpostavljenih pogodnosti koje pruža sistem PPB, treba primeniti: dugoročno planiranje, srednjoročno programiranje i kratkoročno budžetiranje. Na koji se način to ostvaruje? Tim putem što PPB sistem: 1. omogućava povezivanje budžeta sa višegodišnjim finansijskim planovima (dugoročno planiranje), 2. raspodelu sredstava prema programima za svaku pojedinu državnu funkciju (srednjoročno programiranje) i 3. primenu jedne posebne metode budžetske analize tz. metode najpovoljnijih troškova (kratkoročno budžetiranje).

Sa tri osnovne vremensko-planske veličine, PPB sistem pretpostavlja i odgovarajuće postupke: dugoročno planiranje, kao okvirno uspostavljanje ciljeva; srednjoročno programiranje, kao operativno projektovanje i kratkoročno budžetiranje, kao tekuće budžetsko planiranje, tako da se sve ove methodske faze povezuju i usklađuju. Ne treba ponavljati da se ovako integrirano planiranje mora stalno primenjivati kao permanentna planska akcija i delatnost.

U primenjivanju PPB sistema osnovu predstavlja funkcionalno raščlanjavanje budžeta po zadacima i programima. Otuda i potiče nova institucija „program-budžet”, pri čemu se primena ovoga „program-budžeta” ipak razlikuje od primene PPB sistema. Po dužini trajanja „program-budžet” je ili srednjoročni (pet godina) ili, što je ređe, dugoročni (deset i više godina). To je u očitoj suprotnosti sa inače jednogodišnjim trajanjem samoga klasičnog budžeta. Svaki program-budžet izrađuje se sa više alternativa radi mogućnosti izbora najpovoljnije alternative. Izbor alternativnih rešenja zavisi od područja koje budžet finansira. Međutim, osnovni cilj je da se sistematski ispitaju sve alternative za potrebe koje treba utvrditi i za izdatke koje treba predvideti kako bi se na osnovu takvog ispitivanja doneli zaključci koji bi sa uspehom mogli biti ostvareni. Drugim rečima pitanje je koje i kakve odluke treba doneti za određeni problem koji je otvoren.

Svaki „program-budžet” moraju pratiti iscrpne informacije, čiji je zadatak da u obliku posebnih izveštaja prikažu tekuće stanje i omogućće kontrolu, kao i da upotpune podatke sadržane u „program-budžetu, i alternativama. Takve informacije imaju, po pravilu, kara-

²³⁾ Dr M. Matejić, Javne finansije, Beograd, 1975., str. 370 i dalje.

akter jednog potpunog i zaokruženog sistema koji omogućava da se istaknu i objasne uzajamne zavisnosti između izdataka planiranih za podmirenje pojedinih potreba i koristi koja treba da bude realizovana takvom upotrebom sredstava.

Za „program-budžet” vezani su brojni problemi, a najopštiji i prema tome najznačajniji je problem izbora alokacije, odnosno name- ne sredstava. Pitanje se na primer može postaviti da li treba odlučiva- ti o izdvajanju više sredstava u buduće za nacionalnu odbranu ili za narodno zdravlje ili za istraživanja ruda i sl. Tu se radi o planiranju prioriternih potreba. Drugi problem, posle alokacije odnosi se na da- lja tekuća raščlanivanja državnih zadataka u odgovarajućoj oblasti.

Ovakvo funkcionalno raščlanivanje omogućava da se izvrši kom- paracija troškova tj. izdataka koji su potrebni i koristi koja može bi- ti ostvarena upotrebom sredstava za izdatke. Tehničko rešenje raščlani- vanja svodi se na izradu izveštaja u okviru svakog organa uprave (kao nosioca odgovarajuće državne funkcije) o zadacima koje treba ostvariti u određenoj godini. Od toga se sastavlja zbirni program ko- ji objedinjuje sve zadatke i funkcije i koji služi da se utvrdi predra- čun za duži vremenski period. U takvom višegodišnjem programu potrebno je da zadaci budu klasificirani prema važnosti i značaju koji ima- ju. Uporedo sa ovim izrađuje se i finansijski plan. Dugoročni pro- gram i finansijski planovi raspoređeni su u tri nivoa: program (na primer, za oblast zdravstva), program (na primer za zaštitu zdrav- lja) i elementi programiranja sadržani u osnovnim programima (na- primer, za obaveznu zdravstvenu zaštitu).

Promene koje je PPB sistem uneo u budžetsko planiranje i ti- me u veliko uticao na strukturu budžeta, pretpostavlja u daljoj fazi korišćenje postupka analiza najpovoljnijih troškova.²⁴⁾ Mada rezervi- san za odlučivanje kod velikih investicionih projekata, postupak ana- lize najpovoljnijih troškova (Benefit - Cost - Analysis) tokom vreme- na odomaćen je i primenjivan svuda gde je bilo moguće upoređiva- nje troškova i koristi od upotrebe sredstava. Stvarna primena ovoga postupka danas je povezana sa budžetom-programom.

U kojoj meri primena postupka analize najpovoljnijih troško- va doprinosi rešavanju određenih odnosa u kapitalističkoj privredi bilo je osnovno pitanje koje su sebi postavili zastupnici i protivnici ovoga, u prvo vreme, čisto tehničkog sredstva obračunavanja. U uvod- nom izlaganju o promenama koje su nastale u savremenom kapitali- stičkom društvu u utvrđivanju budžeta naglašeno je da se devijacije tržišnog mehanizma koregiraju ili otklanjaju državnim budžetom. Ka- ko državna „budžetska privreda” ne može da se razvija u skladu sa opštim privrednim razvojem, zbog neefikasnosti i njene ograničene spo- sobnosti da se prilagođava promenama u ekonomskim kretanjima, bi- lo je potrebno iznaći takav mehanizam koji će makar i palijativno mo- ći da potpomogne rešavanju pitanja efikasnosti, rentabilnosti i eko- nomičnosti državnih ulaganja, posebno onih investicionog karaktera.

²⁴⁾ Dr Miodrag Matejić, Javne finansije, Beograd, 1975., str. 372.

Tu je postavljen cilj ostvarivanja maksimalne koristi (neto-korist) sa najmanje troškova. Budući da se radi o domenu preraspodele putem budžeta pravi kriterijum je „društveno-proizvodni kriterijum”.²⁵⁾

b b. Naša zemlja

Ispitivanje mogućnosti usklađivanja finansijskog planiranja i planiranje budžeta može se postaviti kao zadatak i u našim uslovima.

Ne bi bilo zapreke ni društveno-političkih ni plansko-tehničkih da se pristupi finasijskom tj. budžetskom planiranju i u dužim rokovima od jedne godine koliko, po pravilu, traje budžetski period. Okvir za takvo planiranje može biti srednjoročni plan ekonomskog i društvenog razvoja, pa bi takvo finansijsko planiranje moglo biti povezano sa ovim planom. Neposredni objekt finansijskog planiranja u ovim razmerama trebalo bi da predstavlja budžetsku potrošnju čije se ostvarivanje predviđa u tom roku. Veoma je verovatno da bi uključivanje delova ovakvog srednjoročnog finansijskog planiranja u tekući godišnji budžet imalo društveno-politički i ekonomski značaj. On bi se ispoljavao u pogledu razvoja delatnosti koje su povezane sa opštom društvenom potrošnjom ali u isto vreme imao bi poseban značaj i za usklađivanje opšteg privrednog plana razvoja sa budžetom. To bi bilo i u delu novih intencija koje se predviđaju u društvenom samoupravnom planiranju.

Ovakvo dugoročnije finansijsko planiranje pretpostavlja da se budžetu svake godine postavi jasan i precizan cilj koji treba da ostvari, o čemu je već bilo govora. Takve ciljeve zatim bi trebalo povezati sa finansijskim planiranjem za duži vremenski period. Oba ova zahteva mogu se lako i u isto vreme ostvariti: kako osnovni cilj budžeta tako i konkretizacija cilja u utvrđivanju potreba i izvor sredstava.

Ne bi stvar trebalo tako uzeti da bi se time otvorio put za višegodišnje budžete, koji bi bili formalni akti. Tu bi se pre radilo o višegodišnjem planiranju opštedruštvene potrošnje. Pri tome treba istaći da postavljanje osnova razvoja budžetske potrošnje ne može biti dovoljno, jer ako se te osnove analiziraju dobile bi se samo opšte smernice. Zato planska tehnika treba da iznađe rešenja u kojima bi se finansijskim planovima dugoročnije utvrdili: glavni ciljevi opšte potrošnje (budžeta), konkretniji planski pokazatelji i vremenska dinamika ostvarenja kako opšteg cilja tako i konkretizovanih pokazatelja. To isto moglo bi se utvrditi i za tekuće godišnje budžete.

Kakvi bi mogli biti praktični rezultati dugoročnijeg budžetskog planiranja moglo bi se utvrditi samo na osnovu iskustva. Ali treba imati u vidu da bi se u oblasti finansijskog planiranja tj. budžeta i opšte društvene potrošnje dobili adekvatni pokazatelji koji već u osnovnim linijama postoje u opštim planskim proporcijama u planovima ekonomskog i društvenog razvoja. Na taj način razvijao bi se jedan nov i specifičan domen planiranja u opštoj potrošnji u granicama realnih potreba i mo-

²⁵⁾ W. B. Stolberg: Nutzen — Kosten — Analysen, Göttingen, 1968; H. C. Recktenwald: Die Ökonomische analyse: Hilfe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft, Nutzen — Kosten — Analyse und Program — Budget, J. C. Mohr, Tübingen, 1970., str. 3.

gućnosti koje postoje u društvenim planovima. Tako bi se postavio odnos između opšteg planiranja ekonomskog i društvenog razvoja i finansijskog planiranja u kome bi finansijskim planovima bili razrađeni u celi ni oni pokazatelji društvenog planiranja izraženi u planovima društvenog i ekonomskog razvoja u opštim i svodnim proporcijama.

Posmatrano sa mikro aspekta u naš budžetski sistem ugrađeni su programi delatnosti organa i organizacija uprave. Na osnovu takvih programa obezbeđuju se i godišnja sredstva za finansiranje delatnosti iz programa. Kako programima moraju biti obuhvaćeni zadaci, poslovi, mere i akcije koje organi treba da obave za jednu godinu, postoji mogućnost da se programi izrađuju i za više godina i time razvoj opšte potrošnje perspektivnije obuhvata. O ovakvom perspektivnom obimu planiranja postoje i u našim propisima određene dispozicije, ali u praksi nisu bile do kraja sprovedene, naročito ako se radilo o višegodišnjem planiranju razvoja delatnosti odnosno o finansijskom planiranju u cilju trajnijeg obezbeđivanja sredstava. Zato bi ceo ovaj problem trebalo preispitati i utvrditi šta je i koliko ostvareno.

Dr MIODRAG MATEJIC
professeur à la Faculté
de droit de Niš

QU'EST-CE QUI A CHANGÉ DANS LE SYSTEME BUDGETAIRE ET DANS LE BUDGET

R é s u m é

Le développement de la société et de l'Etat dans les conditions contemporaines très dynamiques et complexes devait exercer l'influence sur le financement de l'Etat, et de ce fait aussi sur le système budgétaire et le budget. L'auteur a essayé d'expliquer les changements qui se sont produits en signalant les innovations qui sont les plus importantes. L'auteur se sert de la méthode comparative dans son exposé, en prenant en considération les pays de l'économie de marché, les pays socialistes et la Yougoslavie.

En tant que question préalable, dont dépendent les changements dans le système budgétaire et dans le budget, la question se pose aujourd'hui si le budget est nécessaire ou non, en général, et quelle sorte de budget est nécessaire. La réponse est affirmative, car les pays de l'économie de marché, les pays socialistes et la Yougoslavie se servent du budget en tant qu'instrument de financement des besoins sociaux déterminés, dont les sortes et le volume dépendent des conditions économiques et sociales générales.

Un des changements essentiels dans le système budgétaire et le budget l'auteur aperçoit dans les fonctions que le budget exerce. Il s'est appliqué à séparer les fonctions dites traditionnelles du budget des fonctions contemporaines, dans lesquelles se trouvent comprises, selon lui, la fonction planifiée et la fonction de contrôle avec leurs variantes, en analysant leur action et la possibilité de l'application dans tous les systèmes sociaux mentionnés. A ce propos il a particulièrement fixé son attention sur la possibilité de l'application de ces fonctions dans les conditions de l'autogestion et il a indiqué les hypothèses qui devraient exister pour que la fonction planifiée puisse prendre toute sa portée.

L'attention de l'auteur ont attiré, de même, les changements qui se sont produits dans le processus de l'adoption des décisions budgétaires, car l'adoption de ces décisions est différente dans les pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents. Dans la sphère des changements qui avaient eu lieu dans les pays de l'économie de marché l'auteur a essayé d'expliquer en particulier les attitudes de la théorie exprimées dans les travaux de Musgrave et de certains autres théoriciens. Dans le système autogestionnaire de Yougoslavie, le système de délégation a influé dans une large mesure sur le processus de l'adoption des décisions budgétaires, par la représentation plus forte de toutes les structures sociales intéressés dans ces décisions. L'auteur considère que par le perfectionnement ultérieur du système de délégation on obtiendra dans ce domaine encore de meilleurs résultats.

La structure matérielle du budget, liée avec l'économie et la rationalisation de la consommation budgétaire, est examinée sous l'aspect de l'application du système qui est aujourd'hui l'objet des études intenses, système dit de „planification — programmation — préparation du budget” (PPB System), ainsi que du système de „dépenses les plus avantageuses” (Benefit-Cost-Analysis), de concert avec le „programme-budget”, dont l'application est de plus en plus fréquente dans les pays capitalistes. En ce qui concerne les circonstances yougoslaves, l'auteur s'est appliqué à examiner les possibilités de la liaison et de la coordination de la planification financière et de la planification de la consommation budgétaire. Il soutient l'opinion que pour la planification budgétaire à plus long terme les conditions essentielles existent, et avec celles-ci la liaison des plans budgétaires pour plusieurs années.

