

Проф. др Милева Анђелковић

**ШТА СЕ ПРОМЕНИЛО У БУЏЕТСКОМ
СИСТЕМУ И БУЏЕТУ**

UDK 336.14

Рецензент: Проф. др Јован Горчић

Сажељак

Аутор у раду покушава да сагледа опште промене које се данас дешавају у сфери финансирања јавне потрошње. Ради се о сложености и динамичној проблематици која изискује дубља и студиознија проучавања. Савремене државе настоје да финансијске проблеме превазиђу трансформисањем јавног сектора и буџетских институција и процедура као његових интегралних делова. Измењене друштвено-економске околности, задње две деценије, као примарни циљ државне политике истичу одржање макроекономске стабилности и економског раста. У том правцу, прецизирају се мере за смањење нивоа јавне потрошње и рационализацију јавног сектора.

Савремене буџетске реформе у развијеним земљама оријентисане су на постизање ефикасности и ефективности јавног трошења у условима оскудних државних средстава. Општи трендови у буџетским променама огледају се у постављању фискалних правила, вишегодишњој буџетској оријентацији, фискалној транспарентности и одговорности буџетских извршилаца, оријентацији на резултате буџетских мера, једном речју, новом приступу управљању јавним расходима. Посебно важно питање је улога парламента у буџетском процесу и могуће релације извршне и законодавне власти у овом кључном домену државног деловања.

Кључне речи: буџетски систем, фискална правила, управљање јавним расходима, буџетска улога парламента.

Проф. др Милева Анђелковић¹

ШТА СЕ ПРОМЕНИЛО У БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ И БУЏЕТУ²

"Јавна потрошња је прича о неким људима
који троше новац других људи"

J. В. Хаген

Увод

У савременим државама уочавају се изразите промене у сфери јавних финансија под утицајем измењених друштвених и привредних збивања. Током 80-тих и 90-тих двадесетог века, велики број земаља суочио се, под утицајем унутрашњих и спољашњих ограничења, са тешкоћама финансирања све ширег круга јавних потреба. У релативно развијеним земљама траже се оптимуми у буџетској политици комбиновано са монетарном политиком и политиком јавног дуга и дешавањима на тржишту новца и капитала. Процес буџетирања и даље одражава "одмеравање снага, надмудривање и убеђивање о потреби нечега што једни предлажу, а други одбацују".³ Ако се то није променило, буџетска процедура и садржина буџета трпе утицаје политичке, економске и социјалне природе. Још од осамдесетих година прошлог века примећује се тенденција преиспитивања улоге државе у савременом друштву са циљем побољшања управљања јавним сектором. Пренапрегнутост односа између јавног и тржишног сектора означила је слом кејнзијанске теорије и

¹ Ванредни професор Правног факултета у Нишу.

² Рад под овим насловом написао је проф. др Миодраг Матејић пре непуне четири деценије у Зборнику радова Правног факултета у Нишу за 1976. годину. То је мотивација да проучимо и истражимо шта се дешава са савременим буџетом и какве се промене данас одигравају у процесу буџетирања у свету који се поново све више глобализује, на скоро свим пољима друштвеног живота.

³ Вид. др Миодраг Матејић, Шта се променило у буџетском систему и буџету, ЗПФН, 1976, стр. 37.

враћање на неокласичне теорије. У релативно развијеним државама се сматра да се адекватном применом регулаторних механизма који ће бити више налик на тржишне, јавни сектор може учинити ефикаснијим и рационалним у смислу већег благостања за све (концепција "новог јавног управљања").

То је примарни разлог што се предузимају буџетске реформе не само у релативно развијеним земљама, већ и у земљама у развоју и земљама у транзицији. Промене у процесу буџетирања део су стратегије реформе јавног сектора са циљем побољшања његовог квалитета у смислу веће одговорности, дисциплине и корисности ефеката буџетских мера. На овим буџетским променама посебно инсистирају међународне финансијске организације јер захтевају јасну слику финансијског стања слабије развијених земаља са високо задуженим економијама.

Државни буџет као основни финансијско-правни акт планирања и подмирења јавних потреба за сада нема алтернативу у неком другом инструменту финансијске политике. У процесу државног финансирања постоји интегрална веза између јавних прихода и јавних расхода тако да обе стране финансијске активности подлежу измењеним друштвено-економским, политичко-социјалним и технолошким условима.

Трендови у савременим буџетским реформама

Буџетске реформе у земљама OECD-а карактеришу два међусобно повезана циља: фискална консолидација (смањење буџетског дефицита и ограничење нивоа задуживања) и побољшање процеса алокације средстава и функционисања јавног сектора. Потреба за фискалном консолидацијом проистекла је из емпиријског сазнања током 80-тих и 90-тих година двадесетог века да буџетски дефицити битно утичу на економски раст и општи друштвени развој. Већина ових земаља прихватила је фискалну консолидацију као главну стратегију прилагођавања система јавних финансија. Ради њеног постизања унапред се пројектују и постављају буџетски циљеви али сада унутар средњорочних фискалних оквира.

Операционализација буџетских циљева захтева одређене активности владе усмерене на промене у буџетском процесу, не само ради постизања боље макроекономске контроле већ и ради побољшања перформанси (резултата) програма јавног сектора, као и политичке одлуке у погледу смањења или укидања појединих програма потрошње или повећања прихода. У многим

традиционалним буџетским системима буџет може бити подељен на неколико делова: буџет за текуће расходе, капитални буџет и бројни посебни рачуни и фондови са наменским изворима прихода. Буџетски процес је на тај начин био фрагментизован стварајући тешкоће за адекватно разматрање и одлучивање између различитих алтернатива трошења средстава. Зато се у савременим буџетским реформама наглашава потреба за *консолидованим или свеобухватним буџетом* код кога се сви јавни расходи разматрају истовремено и у оквиру постављених фискалних циљева. Буџети се још увек доносе за једногодишњи период и овај краткорочни временски хоризонт отежава ефективно управљање расходима. У традиционалном буџетирању, одлуке о алокацији средстава доносе се *ad hoc* или у одвојеним фазама, а да се притом слабо води рачуна о последицама таквих одлука после протеча буџетске године. Строга годишњост буџета исто тако пружа слабе подстицаје буџетским руководиоцима да остваре уштеде у оквиру сваке буџетске године или да испланирају расходе са оријентацијом на резултате. Зато се у буџетски процес уносе 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.

Промене у буџетској контроли су важан део стратегије остваривања буџетске ефикасности преношењем одговорности за извршење буџетских расхода на руководиоце буџетских програма (унутрашња контрола). Промена се огледа не само у детаљној провери инпута него и у оријентацији на резултате (ефекте) трошења буџетских средстава. Сматра се да ће шире укључивање резултата извршења буџетских програма у буџетски процес побољшати алокацију средстава и укупан ефекат буџетирања. Управљање резултатима (учинком) укључује механизме као што је корпоративно планирање, које опредељује и организацију и циљеве програма. Многе земље OECD-а имале су искуство са неком формом планирања, програмирања и буџетирања (ППБС) или сличним системима који су покушавали да повежу буџете са резултатом трошења средстава. Док је традиционалан буџетски процес усмерен на инпуте за ППБС битни су, пре свега, резултати државне делатности. Издаци се класификују према програмима, који би у што већој мери требало да буду обликовани са сврхом остварења циљева државне политике (ти се програми често протежу на више министарстава или других тела). Највећу препреку примени ППБС-а у већини случајева чинила је немогућност да се оутпут дефинише на задовољавајући начин. Осим тога, органи државне управе често нису желели да процес доношења одлука учине транспарентним, јер би тада била олакшана контрола њиховог рада.⁴

⁴ Dieter Brummerhoff, Јавне финансије (превод), МАТЕ, Загреб, 2000, стр.150.

Политичке одлуке да се смање или ограниче поједини буџетски расходи у појединим земљама усмерене су на редукацију средстава за војну потрошњу и трансферне расходе. У неким земљама, редукација јавних издатака била је спроведена смањењем броја запослених у државним органима, уз задржавање истог броја агенција и програма. У једном броју земаља, ова стратегија смањења јавне потрошње и побољшања њене ефикасности обухватила је и финансијске односе између различитих нивоа власти кроз укидање трансфера или преношењем функција на ниже нивое власти без адекватног преношења финансијских средстава.

У земљама OECD-а сматра се да реформа система буџетирања и рачуноводственог извештавања представља камен темељац бољег управљања јавним сектором. Томе могу допринети: фискална транспарентност (отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета), већа независност за фискалне институције, реалокација буџетских средстава, проширење временског хоризонта процеса буџетирања на период од 3-5 година, проширење рачуноводства на *accrual* основи и на буџетско извештавање. Неколико земаља је буџетско управљање усмерило са инпута (трошкова) на резултате (учинке) што се испољава кроз *outputs* (пружене услуге) или жељени *outcomes* (остварена дејства) буџетских мера.

Сведоци смо, а можда још нисмо ни потпуно свесни, свих изазова са којима се суочавају савремене државе (економска и политичка глобализација, научно-технолошки развој, забрињавајућа еколошка ситуација, демографска кретања и др.) а што се већ одражава и одразиће се још више на сферу јавног финансирања. Већ данас, национални буџетски системи трпе утицаје ових промена, што истраживачима ове проблематике пружа занимљиво поље проучавања, имајући у виду, пре свега, својеврсно прожимање принципа и механизма приватног и јавног сектора у буџетском процесу.

Актуелна дешавања у савременим буџетским реформама сагледаћемо преко општих трендова изражених кроз коришћење фискалних правила у буџетском одлучивању, управљање јавним расходима и редефинисање улоге парламента у буџетском процесу.

Улога фискалних правила у буџетирању

Буџетирање је правилима уређен процес прикупљања и трошења државног новца. Тим правилима прецизира се буџетска процедура као сплет односа

свих учесника у буџетском процесу (улога и одговорности) како би се помирили њихови конфликтни интереси у расподели оскудних средстава. Развојем буџетског система ова правила су прерасла у принципе буџетирања која су се током времена прилагођавала и потврдила у пракси. То су: свеобухватност (јединство), тачност, годишњост, законитост и транспарентност буџета. Савремена економска кретања су показала да ова процедурална правила нису довољна да обезбеде ефикасно коришћење буџетских средстава тако да се она допуњују новим фискалним правилима. Сматра се да ће се њиховим садејством учврстити фискална дисциплина и побољшати квалитет јавних услуга.

Данашње расправе о преиспитивању улоге државе и сужавању оквира њеног дејства правдају се могућношћу остварења вишег економског раста, што се може пореметити претераним и непродуктивним јавним трошењем. Током деведесетих година прошлог века, у економској политици знатно се повећао интерес за фискална правила којима би се поставили оквири деловања владе. Уобичајено је да се њима унапред одређује (ограничава) величина буџетског дефицита или квантифицира обим јавног дуга у односу на бруто друштвени производ. У том смислу, фискална правила се дефинишу као законска или уставна ограничења фискалне политике која постављају специфичне лимите фискалним индикаторима као што су:буџетска равнотежа, јавни дуг, јавна потрошња или опорезивање. Друга врста фискалних правила предвиђа 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).⁵

Важност фискалних правила за разумно управљање јавном потрошњом потврђује се њиховим увођењем у склопу институционалног система одређене државе. Она се могу уградити у уставне норме, законске одредбе, административна упутства, са циљем ограничавања фискалне активности државе.⁶

Ефективна примена фискалних правила мора бити подржана и другим променама у буџетирању, као што су: проширење временског хоризонта буџетског процеса са једногодишњег на средњорочни оквир; основне пројекције

⁵ Вид.: Allan Drazen, Fiscal Rules From A Political Economy Perspective, referat, IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerginig Market Economies, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002.

⁶ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, Public Spending in the 20th Century, Cambridge University Press, 2000, str. 138.

будућих буџетских услова; процене утицаја политичких промена на будуће буџете; процедуре за проверу буџетских резултата и предузимање неопходних корективних мера и контролни механизми ради осигурања поштовања правила од стране политичара.⁷

Промене у фискалној политици

Постављање фискалних правила указује да су многе земље суочене са проблемима неравнотеже на фискалним рачунима односно разликом између јавних расхода и јавних прихода. Могли бисмо рећи да она означавају трећи талас буџетских реформи⁸ и да су повезана са променама у фискалној политици савремених држава. До II светског рата, скоро све демократске земље су прихватале правило буџетске равнотеже обавезујући владе да јавну потрошњу прилагоде годишњим јавним приходима. Ово правило се показивало у пракси ригидним тако да је често долазило до његовог непоштовања. После II светског рата правило буџетске равнотеже је и формално истиснуто прихватањем једног флексибилног правила, које је допуштало прилагођавање јавних прихода и јавних расхода цикличним променама у економским условима и циљевима владине политике. Једна од варијанти овог правила позната је као теорија цикличних буџета која се залагала за одржавање буџетске равнотеже током привредног циклуса, а не у свакој буџетској години. Овакав приступ није у пракси дао очекиване трајније позитивне резултате.

Владе су се разликовале у томе у коликој су мери придавале значај аутоматски уграђеним стабилизаторима или дискреционом коришћењу фискалних мера. Све до средине 70-тих година прошлог века сматрало се да владе могу динамичном фискалном политиком да смање јаз између стварног и потенцијалног оутпута (кејнзијански концепт). Чак и у земљама са снажном привредом дефицитарно финансирање је коришћено имајући у виду будуће стимулативне ефекте, заснивајући се на концепту државе благостања. Али, економска ситуација се мења средином 70-тих и почетком 80-тих година, после нафтне кризе, повећавајући буџетске дефиците и отежавајући напоре релативно развијених земаља да уравнотеже своје буџете. У настојању да успоставе и одрже укупну фискалну дисциплину владе су се суочиле са проналажењем нових приступа који се разликују од правила буџетске равнотеже

⁷ Вид.: Allen Schick, The role of fiscal rules in budgeting, OECD Journal on budgeting, 3 (3), 2003, OECD, стр. 8-9.

⁸ George Kopits, Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper, 145/2001, стр. 5

и динамичне фискалне политике. Неке државе су закључиле да активно управљање тражњом није више одговарајући концепт фискалне политике када су структурални буџетски дефицити високи јер је продужена буџетска неравнотежа постала сметњом за будући економски развој. "Фино управљање" (*fine tuning*) цикличном буџетском политиком довело је до кумулирања знатног јавног дуга у великом броју земаља, што је оптеретило будуће буџете повећаним издацима за њихову отплату.

Варијације у примени фискалних правила

Кључна карактеристика свих фискалних правила јесте да морају бити постављена пре доношења буџета. Према степену обавезности могу се дефинисати као чврста или мека буџетска ограничења.⁹ Фискална правила Европске Уније уведена Уговором из Мастрихта 1992. године а касније формализована Пактом о стабилности и развоју ЕУ из 1997. године, спадају у чврста буџетска ограничења. Њима је квантитативно лимитирана висина годишњих буџетских дефицита сваке земље чланице максимално до 3% ГДП и учешће јавног дуга до 60% БДП. Одговорност у придржавању прихваћених фискалних правила у овим земљама се појачава аутоматским активирањем санкција када се циљеви постављени средњорочним макроекономским оквиром наруше.¹⁰

У циљу одржавања фискалне дисциплине у америчком буџетском систему користи се другачији приступ. Закон о усвајању буџета из 1990. године предвиђа да кад год Конгрес изгласа неки нови програм, од њега се тражи да уведе и нове порезе из којих ће се исти финансирати, или да утврди смањење расхода који ће га неутралисати.¹¹ Нешто раније покушано је Gramm-Rudman-Hollings амандманом из 1985. и 1987. године да се у амерички савезни устав унесе одредба о уравнотеженом буџету, што би по присталицама овог

⁹ Allen Schick, *op. cit.*, стр.18.

¹⁰ Ради осигурања буџетске дисциплине, земље чланице Европске Уније усвојиле су механизам казних мера који се аутоматски активира када се прекомерни буџетски дефицит не отклони у прописаном року. У таквој ситуацији, најпре се одузима бескаматни новчани депозит у висини од 0,2% БДП ако буџетски дефицит пређе референтну вредност; затим у могућности повећања казне до 0,5% БДП и као крајња санкција, искључење земље чланице Уније из зоне јединствене монете уколико она ни после две године не успе да сведе буџетски дефицит у референтне вредности.

¹¹ Joseph E. Stiglitz, *Економија јавног сектора (превод), Економски факултет, Београд, 2004, стр. 802.*

правила, приморало владу на фискалну одговорност. Други економисти су критиковали амандман о уравнотеженом буџету због тога што он лишава владу једног од главних инструмената економске стабилности. Тај амандман би отежао одржавање привреде у стању пуне запослености пошто би скоро сву одговорност за реаговање у случају рецесије пренео на монетарну политику.

Један број релативно развијених земаља се определио за флексибилније приступе решавању буџетских проблема постављањем "принципа одговорног фискалног управљања". Пример таквог законодавства представља Закон о фискалној стабилности (Code for Fiscal Stability) уведено у В. Британији 1997. године, чиме се влада обавезала на поштовање два принципа: а) златног правила (током економског циклуса влада ће позајмљивати само за инвестирање а не ради покрића текућих расхода, и б) правила одрживог инвестирања (током економског циклуса, однос нето дуга јавног сектора у односу на ГДП биће постављен на "стабилном и разумном" нивоу дефинисаном на 40% ГДП).¹²

Противници постављања фискалних правила тврде да она онемогућавају флексибилност фискалне политике односно да влада губи дискрециона овлашћења у остваривању стабилизационих циљева.¹³ Ту се већ ради о традиционалној расправи у економско-политичкој теорији о предностима коришћења правила наспрам дискреције у вођењу економске политике. У случајевима опадања привредне активности када је потребна експанзивна фискална политика, везаност владе правилом о годишњој уравнотежености буџета одвешће привреду у још дубљу рецесију, што се и показало у пракси источноазијских земаља у време финансијске кризе 1997/98. године, а управо је ММФ заговарао такву претерано строгу фискалну политику.

Кључно питање које се поставља у примени фискалних правила јесте да ли она делују тако да успоравају раст буџетског дефицита. Многи проучаваоци ове проблематике сматрају фискална правила неефикасним оруђем буџетске политике уколико влада наведени циљ може постићи њиховим заобилажењем (путем тзв. креативног рачуноводства) или на други начин. Чини нам се да је суштина проблема у степену одговорности владе за преузета фиска-

¹² Вид. ближе: Carl Emmerson, Cris Frayne, The government's fiscal rules, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 16, Jan. 2001.

¹³ Погледати: Alberto Alesina, Roberto Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper 5556, May 1996, стр. 4.

лна ограничења којом потврђује и репутацију и озбиљност поштовања фискалне дисциплине, чиме шаље јасан сигнал, не само буџетским субјектима већ и свим тржишним учесницима о правцу вођења буџетске политике. У том смислу, неке земље су редефинисале постојећа фискална правила како би прилагодиле њихово деловање цикличним кретањима, што побољшава улогу аутоматских стабилизатора у зависности од стања коњуктуре и обезбеђује довољно флексибилности у њиховом коришћењу.¹⁴

Фискална правила су политичка правила и њихова ефективност зависи од политичких и економских услова. Однос политичких странака у власти, одговорност изабраних политичара за постављене фискалне циљеве и буџетска транспарентност могу да допринесу поштовању захтева у погледу нивоа јавне потрошње, буџетског дефицита, висине јавног дуга или величине пореског оптерећења. Политички пристанак је неопходан да правила не би била заобиђена (изиграна), на пример, путем средњорочних билансних позиција (*window-dressing*). Поставља се питање, међутим, може ли влада да одржи фискалну дисциплину уколико наступе неповољне економске околности у низлазним фазама економских циклуса или у случају економских шокова, као што су рат или колапс политичког система. Прави тест за вредност и одрживост утврђених фискалних правила биће прилагођавање будућим променама у свету који се све више глобализује, намећући ограничења националним државама, као и унутрашњи притисци изазвани економским и демографским кретањима.

Савремени приступ управљању јавним расходима

Упоредо са променама у сфери прикупљања јавних прихода (пореским реформама), у последње две деценије предузимају се, са променљивим успехом, мере са циљем повећања рационалности буџетских одлука (расподеле и трошења буџетских средстава). Буџетски системи данашњих држава реформишу се усклађујући се са динамиком промена у трансформацији јавног сектора. У том контексту, политичке одлуке о јавној потрошњи подвргавају се неким економским принципима "позајмљеним" из система тржишног управљања. Буџетско привређивање ангажује знатан део националног дохотка и ефекти таквог трошења постају предмет озбиљне пажње како буџетске теорије тако и буџетске политике и праксе.

¹⁴ Вид.: Isabelle Joumard, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam and Robert Price, Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries, Economic Department Working Papers No. 380. стр. 16.

Основни циљеви управљања јавним расходима

Управљање јавним расходима јавља се као нови приступ старом проблему располагања оскудним државним средствима. Више није довољно да се само испоштују прописане буџетске процедуре и механизми већ и да се остваре повољни резултати буџетске политике. Савремени приступ управљању јавним расходима настоји да променом правила, улога и буџетских институција модификује ангажовање креатора буџетског процеса, како би се држава учинила штедљивом. Опште је прихваћено схватање да систем управљања јавним расходима има три комплементарна и међузависна циља: одржавање укупне фискалне дисциплине; ефикасну алокацију ресурса у складу са приоритетима државе и ефикасно пружање услуга.¹⁵

Фискална дисциплина одређује максималне износе потрошње који обухватају и укупну вредност и појединачне трошкове. Контрола укупне вредности је примарна сврха сваког буџетског система. Владе у свим земљама су притиснуте захтевима за већом јавном потрошњом но што то допушта економска база опорезивања или да се и даље финансирају стари и недовољно ефикасни програми, иако се други процењују приоритетним и ефикаснијим. Не би постојала потреба за изградом буџета када би укупна вредност буџета могла да расте тако да задовољи све захтеве буџетских корисника.

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 старих на нове приоритете и од мање ка више продуктивним активностима у складу са циљевима владе.

Техничка или оперативна ефикасност у коришћењу буџетских средстава односи се на способност увођења програма и пружања услуга по најнижој цени.

Буџетске реформе које се спроводе у земљама ОЕСД-а захтевају постављање институционалног уређења које је нужно за ефективну контролу јавних расхода. Оно обухвата: средњорочни буџетски оквир; опрезна (разборита) економска предвиђања; технику буџетирања одозго на доле; слабљење централне контроле инпута; нагласак на резултате; буџетску транспарентност;

¹⁵ Вид.: Allen Schick, Does Budgeting Have a Future?, OECD Journal on Budgeting, 2 (2), OECD 2002, стр. 9.

праксу модерног финансијског управљања.¹⁶ Сматра се да ове мере предузете заједно (у пакету) воде јачању фискалне дисциплине.

У већини савремених земаља реформе буџета су усмерене на проблем остваривања потребног учинка односно задовољење постављених јавних захтева са што мање трошкова. Такве промене су засноване на очекивањима да се буџетски издаци могу ограничити помоћу две међусобно повезане стратегије: а) повећање укупне контроле помоћу дефинисања циљева у оквиру средњорочног буџета и праћење његовог учинка, и б) унапређење учинка (ефеката, брзине и квалитета рада) јавног сектора. Главни циљ реформе буџета је фокусирање на учинак и резултате насупрот принципу "слепог" поштовања административних процедура и правила. Традиционални системи буџетског и финансијског управљања, са карактеристикама "слепог" поштовања правила и детаљне централне контроле улазних варијабли, сматрају се неадекватним. Оријентација на ефекте (резултате) утрошених средстава у смислу обима и квалитета пружених јавних добара и услуга подразумева већу одговорност руководиоца буџетских програма у свакодневним операцијама али и увођење механизма чврсте интерне буџетске контроле и екстерне ревизије.

Ефикасна алокација средстава се може вршити користећи одређене методе планирања. Традиционални начин или *буџет линијских ставки* је планирање на базној основи. Расходи свих буџетских корисника су детаљно предвиђени а као полазиште се прихвата предвиђање претходне године и утицаји променених задатака и цена који утичу на трошкове (нпр. оквир зарада), као и индекс потрошачких цена што се претвара у податке актуелног финансијског плана. Међутим, овај начин планирања није усмерен на задатке већ на организације и зато није погодан за планирање нових задатака или припрему дубљих промена структуре јавне потрошње.¹⁷ Акцент оваквог буџета је на ономе што је купљено. Овај приступ није био задовољавајући са квантитативним порастом јавног сектора у тржишним привредама почевши од друге половине двадесетог века. На првом месту треба истаћи једностраност у наглашавању инпута тј. трошкова, док је истовремено било занемарено мерење оутпута тј. остваривање појединих циљева буџетске политике, што је

¹⁶ Вид.: Jon R. Blondal, Budget reform in OECD member countries: common trends, OECD Journal on Budgeting, 2 (4), OECD 2003, стр. 10.

¹⁷ Андраш Вигвари, Божидар Раичевић, Звонко Брњас, Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа, Европски покрет за Србију, Београд; Прометеј, Нови Сад, 2003, стр. 82-83.

отежавало упоређивање ефикасности међу појединим програмима.¹⁸ Оријентација на трошкове јавних расхода изискивала је и њихову детаљну контролу од стране централног буџетског органа и министра финансија. Временска компонента тј. ограниченост трајања буџета на период од једне године, такође је било ограничење за мерење ефикасности појединих програма. Да би се отклонили наведени недостаци, у буџетском планирању су се појавили нови поступци где се уместо базне године буџетски планери ослањају на задатке и њихове потребне ресурсе. То су програмски буџет и буџет учинка.¹⁹

Систем планирања, програмирања и буџетирања први пут је примењен почетком шездесетих година у САД као целовити методолошки поступак који служи отклањању недостатака класичног буџета. Процес ППБС садржи три основне фазе које повезују планирање са буџетирањем кроз програмирање.²⁰ У фази *планирања* потребно је утврдити садашње и будуће циљеве буџета и проценити различите могуће начине (алтернативе) остваривања ових циљева. 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. У фази *буџетирања* програми се рашчлањавају на низ посебних годишњих активности, одређивањем шта ко треба да чини и додељивањем потребних средстава. У оквиру система ППБ треба применити дугорочно планирање, средњорочно програмирање и краткорочно буџетирање. То се остварује на тај начин што ППБ систем: 1) омогућава повезивање буџета са вишегодишњим финансијским плановима (дугорочно планирање), 2) расподелу средстава према програмима за сваку поједину државну функцију (средњорочно програмирање) и 3) примену једне посебне методе буџетске анализе тзв. методе најповољнијих трошкова (краткорочно буџетирање).²¹

У примењивању ППБ система основу представља функционално рашчлањавање буџета по задацима и програмима. Утврђивање програма у буџету ("Program Budgeting"), обично за средњорочни период, подразумевало је њихову израду са више алтернатива ради могућности избора најповољније алтернативе. Тиме се

¹⁸ Вид.: Зоран Јашић, Буџет и привредни развој, Народне новине и Економски институт, Загреб, 1980, стр. 133-134.

¹⁹ Public Expenditure Management Handbook, The World Bank Washington, D.C., 1998, стр. 12.

²⁰ Вид.: Jack Diamond, From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies, IMF Working Paper, 69/03, стр. 6.

²¹ Миодраг Матејић, Шта се променило у буџетском систему и буџету, ЗПФН, 1976, стр. 55.

"input" оријентација са трошкова појединих програма могла променити у "output" оријентацију на резултате утрошених ресурса.²² Као методолошки поступак за доношење рационалних одлука у јавном сектору користе се резултати cost-benefit анализе, која је нарочито погодна приликом одлучивања о великим инвестиционим пројектима у које држава улаже знатна средства. Метод анализе најповољнијих трошкова бави се утврђивањем и упоређивањем садашње вредности свих очекиваних трошкова и користи неког пројекта (улагања) ради процене оправданости његове реализације.

ППБС није показао задовољавајуће резултате у релативно развијеним земљама које су га примењивале, бар краткорочно посматрано. Почетком седамдесетих година у САД проблем ефикасности јавних расхода решаван је путем метода Zero-Base-Budgeting. Основна идеја је у томе да расходи (програми) из ранијих буџетских година немају предност у односу на нове јавне расходе него сви поједнако конкуришу за финансирање у наредној буџетској години. Сви расходи стартују од нуле (одатле и потиче назив овом приступу начина финансирања јавних расхода), а одређење за избор расхода који ће се финансирати у наредној буџетској години зависи од резултата добијених cost-benefit анализом.²³

Ови раније коришћени приступи повећања ефикасности јавног трошења били су ограничени једногодишњим буџетским процесом тако да се њихови ефекти нису могли дугорочно сагледати. Зато се и могло очекивати да ће се ППБС даље дограђивати, и у организацијском смислу и у погледу усавршавања аналитичких метода и техника, али да повратка на традиционалне методе буџетског планирања сигурно неће бити.²⁴

Такво мишљење потврђује појава савременог приступа управљању јавним расходима (Public Expenditure Management) који проблематику финансирања буџетске потрошње смешта у једно шире институционално окружење, са већом информисаношћу и одговорношћу и законодавне и извршне власти за испуњење постављених буџетских циљева. ПЕМ се примењује у другачијем фискалном контексту у односу на ППБ систем. Ово је време погоршаних

²² Ладислав Хорват, Трансформација традиционалног система буџетског финансирања управе с посебним освртом на ППБС, Финанције и финансијско право, Зборник радова, Осиек, 1982, стр. 162-163.

²³ Божидар Јелчић, Финансијско право и финансијска знаност, Информатор, Загреб, 1998, стр. 483.

²⁴ Перо Јурковић, Јавне финансије, МАСМЕДИА, Загреб, 2002, стр. 58.

економских услова када су државе суочене са тешкоћама измирења јавног дуга (раније кумулираних буџетских дефицита) и неспремношћу пореских обвезника да плате више ради финансирања буџетских програма. У таквим ограничавајућим околностима, рационализација јавне потрошње захтева јасне стратешке циљеве и приоритете фискалне политике, реалокацију средстава унутар буџетских програма ради њихове ефикасније употребе и јачање управљачких способности буџетских извршилаца на свим нивоима.²⁵

Средњорочни буџетски оквири

Познато је да се буџети доносе за једногодишњи временски период и овај краткорочни временски хоризонт је често критикован као сметња ефективном управљању расходима. Проблем се данас превазилази смештањем годишњег буџета у средњорочне буџетске оквири. Они се заснивају на средњорочним предвиђањима макро-економских варијабли које су значајне за буџет, као што су: економски раст, инфлација, цена нафте, каматна стопа, и др. Њима се прецизирају средњорочни циљеви за укупне износе прихода буџета, укупне расходе, дефицит/суфицит и јавни дуг. Овако постављене фискалне циљеве треба затим операционализовати на нижем нивоу утврђивањем тврдох буџетских ограничења по министарствима и програмима за предвиђени број година. Средњорочни буџетски оквир најчешће обухвата период од три до пет година.²⁶

Треба нагласити да се ови оквири не утврђују законом већ су то плански документи који одражавају политичку сагласност са фискалном дисциплином. Предвиђени укупни износи јавних прихода и расхода се не смеју прекорачивати али се зато апропријације могу пребацити унутар министарстава, али уз обавезно објашњење разлога ових промена (економске околности или

²⁵ Вид.: Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, 1998, стр. 94-95.

²⁶ Ова новина уведена је и у буџетски систем Србије Законом о буџетском систему од 2003. године усвајањем Меморандума о економској и фискалној политици који има за циљ сагледавање вишегодишње макроекономске перспективе и интеграције економских политика. Доношење одлука на једногодишњем нивоу замењено је трогодишњим оквиром економске и фискалне политике, са циљем обезбеђења веће предвидивости и одрживости у вођењу фискалне политике. На овај начин обезбеђено је усвајање стратешког оквира за дефинисање приоритета, повезивање секторских политика и расподеле средстава у буџетима.

нове политичке одлуке). Најозбиљнији недостатак ових средњорочних буџетских пројекција тиче се несигурности предвиђања фискалних варијабли а његово отклањање изискује веома озбиљне и што је могуће реалистичније претпоставке у погледу кретања будућих кључних економских варијабли.

Примарна сврха средњорочних буџетских оквира јесте да обезбеде међувременску конзистентност буџетске политике, и у том погледу овим оквирима се појашњава како ће се средњорочни фискални циљеви реализовати заредом у годишњим фазама. Друге сврхе ових средњорочних оквира могу бити јачање стабилизационе функције буџета и смиривање тензија у буџетском процесу око трошења оскудних средстава.²⁷

Систем управљања јавним расходима има свеобухватни карактер тако да укључује широк спектар подсистема, од макроекономске прогнозе до ревизорске процене и процене односа учинак/планирани циљеви. Постоје снажне везе између ових подсистема. Неуспех било ког од њих може да има негативне ефекте на остале подсистеме и да угрози ефективност целог система буџета. У настојањима да смање укупну јавну потрошњу релативно развијене земље нагласак стављају превасходно на ефикасно коришћење буџетских средстава. Такав приступ захтева брижљиво вредновање програма јавне потрошње на основу пажљивог вредновања сврхе и начина коришћења јавних расхода. Један од најважњих проблема у јавном сектору јесте мерење перформанси јавних агенција и служби јер због услужног карактера њихових активности треба пронаћи објективизирана мерила вредновања ефеката њиховог рада. У том смислу се користи тзв. приступ ЕЕЕ (економичност, ефикасност, ефективност) и мерење квалитета услуге (дефинише се као мера у којој су задовољени захтеви корисника јавних услуга).²⁸

Буџетирање према резултатима (перформансама) наглашава резултате, циљеве и остварења агенције а не куповину ресурса које агенција користи. На тај начин процес буџетирања има двоструку улогу у том смислу да треба да обезбеди средства и да обезбеди реализацију циљева буџетске политике.²⁹ То није само промена метода буџетирања (сагледавање реализованих ефе-

²⁷ Вид. документ: Reallocation: The Role of Budget Institutions, GOV/PUMA/SBO (2003) 15, стр. 18.

²⁸ Детаљније о томе видети: Јурај Немец, *Анализа издатака, Јавне финансије-теорија и пракса у централно-европским земљама у транзицији*, ed. Juraj Nemec i Glen Wright, Magna Agenda, Beograd, 1999. стр. 318-346.

²⁹ Оп. cit., стр. 339.

ката утрошених инпута односно јавних расхода) већ и процес промене стила управљања и начина понашања у јавном сектору. То је фундаментална промена да се буџетски руководиоци учине одговорним за оно *шта* раде а не *како* то раде. Међутим, ефективна примена овог приступа је веома отежана у пракси³⁰ тако да буџетирање према резултатима има и теоријске и практичне границе. Наведимо само пример вредновања резултата јавног трошења у виду *outputs* (добра и услуге које државне агенције производе) или *outcomes* (дејство или последице по друштво утрошених буџетских средстава на јавна добра и услуге). Мада за сада јако мали број релативно развијених земаља користи такав облик буџетирања у коме квантификовани резултати представљају једину основу за алокацију ресурса, то је несумњив општи тренд у савременим буџетским системима.³¹

За ефективно управљање јавним расходима све више се користи техника буџетирања одозго на доле. Традиционални буџети су састављани на принципу одоздо на горе што је значило да су сви државни органи, агенције и министарства слали захтеве за обезбеђење средстава министарству финансија. Често су ти износи превазилазили реалне трошкове програма рада буџетских корисника тако да је укупан обим буџетских средстава договоран са министарством финансија. У пракси су се испољили недостаци таквог начина формулисања буџета: дужина времена потребног за слање и усаглашавање буџетских захтева; непостојање система за реалокацију средстава унутар буџетских корисника (ресорних министарстава); тешкоће одражавања приоритета буџетске политике. Ови недостаци су утицали на његову замену приступом одозго на доле, где припрема буџета креће од оквира за макроекономску и фискалну политику коју одређује влада, укључујући главне средњорочне фискалне циљеве. У њима је садржана обавезујућа политичка одлука о укупном износу јавних расхода и њиховој подели по појединим министарствима за одређену буџетску годину. Детаљна расподела буџетских средстава препуштена је ресорним министарствима а улога министарства финансија је у провери поштовања утврђених ресорних лимита. Овакав приступ буџетирању подразумева већу одговорност буџетских извршилаца за ефективно остварење постављених циљева и дисциплинован однос у коришћењу одобрених средстава.

³⁰ Вид.: Jon R. Blondal, Budget reform in OECD countries: common trends, OECD Journal on budgeting, Vol.2., No. 4, OECD 2003, стр. 18.

³¹ У том погледу предњаче Аустралија и Нови Зеланд а тај тренд делимично прате и Велика Британија, Холандија, САД, Француска.

Једно од главних подручја реформи буџетских система тиче се и фискалне транспарентности процеса буџетирања чинећи га доступним и разумљивим широј јавности с обзиром да "политичари имају мало подстицаја да представљају једноставне, јасне и транспарентне буџете".³² Иницијативу за такво "отварање" скоро затвореног буџетског процеса дао је ММФ усвајањем 2001. године Кодекса о фискалној транспарентности; који се заснива на четири принципа: јасноћи улога и одговорности; доступности информација јавности; отворености поступка припреме буџета, извршења и извештавања; осигурању интегритета фискалних података. Значајан елемент фискалне транспарентности је рачуноводствени систем и оријентација неких земаља ка напуштању готовинског начела и примени обрачунског начела, не само у финансијском већ и у буџетском извештавању. Обрачунско рачуноводство (*accrual accounting*) евидентира трансакције на основу настанка пословног догађаја и омогућава боље сагледавање стварних трошкова јавних финансија.

Улога парламента у буџетском процесу

Буџетски процес се састоји од формалних и неформалних правила којима се у доношењу буџетских одлука руководе законодавна и извршна власт.³³ Она укључују правила којима се формулише буџет од стране извршне власти, затим његово усвајање кроз парламентарну процедуру и његова конкретна примена од стране извршне власти. Расподела буџетских овлашћења односно буџетског права спада у фундаментална уставно-политичка питања у свакој демократској држави. Ефективно управљање буџетом зато захтева пажљиво избалансирану поделу одговорности између парламента и владе.³⁴ Борба за контролу над буџетом је уобичајена а напет однос између ове две институције се сматра једном од виталних провера и баланса у развијеној демократији. Оно што се често не разуме је пуна комплементарност њихових улога. Са добро конципираним уставом и јединственим законом о буџету, надлежности ових институција су постављене тако да учврсте једна другу. Јасне одговорности за управљање јавним расходима служе да одрже контролу над укупним трошењем, да осигурају да су средства распоређена у складу

³² Нав. према: Alberto Alesina, Roberto Perotti, Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper 5556, May 1996, стр. 24.

³³ J. V. Hagen, Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance, The Economic and Social Review, Vol. 33, Winter 2002, стр. 269-270.

³⁴ Anatomy of the Expenditure Budget, SIGMA Policy Brief No.1, Paris, 2001.

са приоритетима владе и да побољшају ефикасност којом се програми припремају и спроводе.

Током времена у многим државама дошло је до преношења финансијско-политичке моћи с парламента на друге политичке субјекте као што су извршна власт, политичке странке и др.³⁵ Међутим, нови приступ управљању јавним расходима поставља питање редефинисања улоге и утицаја парламента у буџетском процесу. Кључна улога законодавног тела у утврђивању буџетске политике проистиче из његове "моћи над новцем" ("the power of the purse")³⁶ односно права располагања буџетским средствима која се испуњава кроз регулаторну и контролну буџетску функцију. Последњих година у великом броју земаља уочава се јачање улоге парламента у процесу доношења буџета будући да једино законодавна власт може проверавати буџетске предлоге владе у погледу оправданости и приоритета јавних издатака и ефикасног опорезивања. Да се ове две власти не би сукобљавале у буџетском процесу потребно је јасно дефинисати принципе поступања у уставу земље, јединственом закону о буџету и одговарајућим законима. На тај начин, правни оквир би требало да обезбеди чврсту равнотежу између законодавне и извршне власти. Парламент мора да буде у могућности да на одговарајући начин критички приступи буџету и утиче на мере фискалне политике. Неопходан услов за добро макроекономско управљање и ефикасну расподелу средстава јесте интеграција свих јавних прихода и расхода у буџету као јединственом акту. Ефективна улога законодавне власти повезана је и са фискалном транспарентношћу процеса буџетирања, што подразумева пажљиво испитивање буџетских извештаја и њихову независну проверу као и расправу о буџетској политици чиме би се осигурала одговорност владе за извршење буџета. Без адекватне контролне функције (парламентарне контроле) на основу извештаја независних ревизорских тела о трошењу буџетских средстава, не може се остварити ни рационализација јавне потрошње нити реализација три циља економске (фискалне) политике: стабилација, алокација и редистрибуција.

Одређена савремена кретања нарочито су снажно утицала на законодавни рад на буџету.³⁷ Једно се тиче напора на увођењу реда у јавне финансије

³⁵ В. Братић, Улога парламента у прорачунском процесу: примјер Хрватског сабора, Финансијска теорија и пракса, 1/2004, стр.15.

³⁶ То је модернији израз за фискални суверенитет.

³⁷ Vid.: Allen Schick, Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? OECD Journal on Budgeting, 2002, 1 (3), str. 15.

ограничавањем фискалних агрегата а друго представља покушаје проширења улоге парламента у политици јавне потрошње. Садашња буџетска пракса показује да парламенти у неким земљама имају већа овлашћења у буџетском процесу од других, што зависи од више фактора: парламентарне традиције, начина организовања државе, уставне регулативе буџетске материје, изборног система, допуштености буџетских амандмана. У парламентарним системима, због њихове структуре, могућ је већи степен сарадње између извршне и законодавне власти, где влада директно зависи од подршке парламентарне већине. Зато би знатније измене или неприхватање предлога буџета од стране парламента значило изгласавање неповерења влади. Насупрот томе, у председничким системима могући су заоштренији односи између законодавне и извршне власти што ће се одразити и на буџетски процес. Постоје три различита система буџетског утицаја парламента.³⁸ На једној страни су земље (САД, скандинавске земље, Немачка) где законодавна тела имају уставом загарантовано право обликовања и мењања буџета. На сасвим другој страни налази се мали број земаља чији парламенти немају знатнију улогу у буџетском процесу тако да само разматрају и одобравају владин предлог буџета без промена. Тој групи земаља припадају парламенти вестминстерског типа. Између ова два екстрема постоји велики број земаља с ограниченом могућношћу парламената да мењају буџетске предлоге (земље континенталне Европе).

Значајну улогу у јачању буџетске улоге парламента могу имати јаки и професионално усмерени буџетски одбори који својим стручним анализама предлога буџета и извештајима олакшавају буџетску расправу и сналажење чланова парламента у сложеној буџетској материји. Политичка контрола извршавања буџета током године није могућа без стручне и независне ревизорске институције која врши ефикасну и квалитетну контролу буџетских средстава.

Насупрот тенденцији оживљавања улоге парламента у буџетским системима савремених држава, у појединим круговима се испољава бојазан да би гломазна и нефлексибилна законодавна тела могла пореметити постављене буџетске оквире (у погледу агрегатних износа прихода, расхода и њиховог салда) и тиме угрозити пројектовану фискалну равнотежу. Зато се сматра да је буџетски процес ефективнији када парламенту нису допуштени буџетски амандмани који

³⁸ Вид. ближе: J. Wehner, Повратак с маргине? Редифинисање доприноса парламента прорачунском циклусу, Финанцијска теорија и пракса, 1/2004, стр. 25-44.

повећавају трошење.³⁹ Таква размишљања су повезана са основним циљем одржавања и постизања укупне фискалне дисциплине, што изискује проналажење одговарајућег односа између претходног (*ex ante*) испитивања садржаја и смера буџетске политике и *ex post* пажљивог испитивања квалитета извршења буџета. Томе може допринети тражење и изграђивање одређених институционалних механизма који би помирили парламентарно буџетско деловање и фискалну одговорност (као пример, могу се навести фискална правила која ограничавају креаторе буџета и оне који о њему одлучују).⁴⁰

Закључна разматрања

Савремене буџетске реформе усмерене су на модернизацију традиционалног система финансирања јавних расхода. Позиција јавног сектора преиспитује се у циљу проналажења оптималног односа према тржишном сектору и граница подношљивости издвајања за јавну потрошњу.

Уз задржавање традиционалних функција буџета, планска и контролна функција избијају у први план прихватањем новог приступа финансијском планирању и провери резултата буџетске делатности државе. Сврха ових промена је да се ограничи раст јавне потрошње (остваре уштеде) и смањи буџетски дефицит, а на другој страни, да се побољша управљање буџетским средствима са оријентацијом на остварене ефекте предузетих буџетских мера. Но, како је буџетски процес неизбежно политички процес тешко је буџетско одлучивање приближити тржишном одлучивању без обзира на увођење и покушаје примене различитих "буџетских иновација" позајмљених из тржишног сектора. То показује и буџетска пракса неких релативно развијених земаља јер су поједини економски (финансијски) механизми за сада тешко примењиви у сфери финансирања јавних потреба.

Свођење јавне потрошње у реалне оквире постао је приоритетан задатак свих влада што захтева постављање измењених или нових правила у процесу буџетирања, адекватну расподелу одговорности за буџетска предвиђања и трошење као и контролне механизме у циљу провере рационалне употребе буџетских средстава. Све ове буџетске мере представљају садржину новог,

³⁹ Vito Tanzi, Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, 2000, стр. 156.

⁴⁰ Вид.: J. Wehner, *op. cit.*, стр. 43-44.

савременог приступа управљању јавним расходима са основним циљем рационализације јавне потрошње.

Савремене промене у буџетском процесу све више заокупљају пажњу буџетских теоретичара и практичара, а свако дубље проучавање ове проблематике изискује мултидисциплинарни приступ.

Mileva Anđelković, LL.D

Associate Professor

CHANGES IN THE BUDGET AND THE BUDGET SYSTEM

Summary

Many modern states today are in some sort of a financial crisis. The conflict between the ever-growing public demand towards the state and the limited financial resources is more and more difficult to solve by applying the common mechanisms available within the public sector. In the last couple of decades, the reduction of public expenditures and their rationalisation have been the primary goals of economic policy, and the stabilisation role of fiscal policy has come into the spotlight. To this end, governments embark on more profound reforms of the budgetary system, laying special emphasis on the efficiency of public spending and an orientation towards the results of the employed budgetary measures.

There are certain apparent trends in these budget changes which are aimed at balancing public revenues and expenditures and observing the established budgetary discipline. To that effect, there are fiscal rules laid down to limit the framer of budgetary decisions and measures. With the same purpose in mind, there is a different approach to managing public expenses, which has three basic goals: to strengthen the overall fiscal discipline, to allocate government resources in compliance with the strategic priorities, and to encourage efficiency of public services.

As opposed to the conventional budgeting, the concept of managing public expenses is primarily aimed at achieving the desired budgetary and political effect (more benefit from the spent budgetary resources) and higher level of responsibility of the budgetary authorities for the achieved budgetary results. For that reason, the budgetary process is seen in a broader time context (long-term financial planning) including an intensified control of the planned budget expenditures and the achieved results.

An issue of considerable importance in the process of reforming budgetary systems and policies in relatively developed countries is the role of Parliament. There are apparent attempts on the part of Parliament to regain its “power over money matters“ (as the most significant attribute of political sovereignty), certainly to the extent it is possible in the current circumstances and allowed by different political structures.

Key words: *budget system, fiscal rules, managing public expenditures, the role of Parliament in the budget.*