

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Новине у процесу јавног буџетирања
(мастер рад)

Ментор
Проф. др Марина Димитријевић

Студент
Игор Младеновић
Број индекса: М001/17-О

Ниш, 2018.

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I НЕКА ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ПРОЦЕСУ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА.....	6
1. Традиционални начин финансирања јавне потрошње	7
2. Савремене буџетске реформе - разлози и циљеви.....	10
3. Нови приступ управљању јавним расходима као свеобухватни концепт промена у процесу јавног буџетирања	12
II НОВИНЕ У ПРОЦЕСУ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА	15
1. Фискална правила	15
1.1. Појам фискалних правила	15
1.2. Врсте фискалних правила.....	19
1.3. Предуслови ефикасне примене фискалних правила.....	20
1.4. Предности и недостаци фискалних правила.....	21
1.5. Фискална правила у Европској унији.....	22
1.5.1. Потреба за фискалним правилима у Европској унији	23
1.5.2. Пакт о стабилности и расту и реформа Пакта	24
1.5.3. Нови фискални оквири еврозоне	26
1.5.4. Недостаци фискалних правила у Европској унији.....	28
2. Фискални савети.....	29
2.2. Појам, карактеристике и улога фискалних савета.....	32
2.3. Модели и облици фискалних савета	35
2.4. Надлежност фискалних савета	37
2.5. Састав, величина и независност фискалних савета	38
2.6. Правила Европске уније за независне фискалне институције (фискалне савете).....	41
3. Савремени модели јавног буџетирања.....	42
3.1. Програмско буџетирање	42
3.1.1. Појам и обележја програмског буџетирања.....	43
3.1.2. Разлози увођења програмског буџетирања.....	46
3.1.3. Буџетски програми	47
3.1.4. Предности и недостаци програмског буџетирања	48
3.2. Буџетирање према учинку	49
3.2.1. Појам и карактеристике буџетирања према учинку	50
3.2.2. Мерење буџетских учинака и индикатори перформанси.....	51
3.2.3. Облици буџетирања према учинку	53
3.2.4. Буџетирање према учинку у развијеним земљама ОЕЦД-а.....	54
3.2.4.1. Канада.....	55
3.2.4.2. Шведска	55
3.2.4.3. Велика Британија	56
3.2.4.4. Сједињене Америчке Државе	57
4. Остале новине у процесу јавног буџетирања као резултат савремених буџетских реформи.....	57
4.1. Средњорочни буџетски оквири	57
4.2. Буџетирање „од врха ка доле“	59
4.3. Фискална транспарентност јавног буџетирања.....	59

III НОВИНЕ У ОКВИРУ ПРОЦЕСА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	61
1. Испољени недостаци у реализацији буџетског система Републике Србије	61
2. Увођење фискалних правила и њихова примена	62
3. Установљење Фискалног савета	64
4. Реформа модела јавног буџетирања - остварени резултати	66
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	69
ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	73
ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ	76
Сажетак и кључне речи	77
Summary and key words	79
Биографија аутора	81

УВОД

Јавно буџетирање је важан сегмент функционисања сваке државе. Оно представља процес финансирања јавног сектора. Стога се често означава и термином „финансијска делатност државе“, односно „финансијска привреда“. Поступак јавног буџетирања уређује држава правним прописима, одређујући права и обавезе бројних субјеката у вези са прикупљањем јавних прихода, њиховим распоређивањем и трошењем ради подмиривања јавних потреба (јавни расходи).

Финансијска делатност државе најуже је повезана са процесом управљања јавним финансијама. Реч је о континуираном и изузетно комплексном процесу, који се тиче свих аспеката управљања јавним ресурсима, укључујући прикупљање јавних прихода, управљање јавним расходима и управљање фискалним ризицима, јавним дугом и јавним инвестицијама. Адекватно управљање јавним финансијама има три циља: достизање вишег нивоа укупне фискалне дисциплине; остваривање боље алокативне ефикасности; побољшање оперативне (техничке) ефикасности. Неодговарајуће управљање јавним финансијама ствара простор за нерационално и ненаменско трошење јавних средстава. Услед тога, долази до превеликих јавних расхода који су значајан проблем савремених држава, еродирања извора јавног финансирања, неадекватног трошења средстава за јавне потребе, повећања буџетског дефицита и јавног дуга. У оваквим околностима, као неопходна указује се потреба спровођења реформи у домену јавног финансирања (буџетирања), првенствено преко увођења промена у овај процес и креирања новог приступа у управљању јавним расходима. Како би ефекат буџетских реформи био позитиван, потребно је изградити институционалне механизме нужне за ефективну контролу јавних издатака.

Афирмација државе благостања и употреба циклично оријентисаних буџета (у периоду од 1960-их до 1980-их година), довели су до проблема прекомерног буџетског дефицита и раста јавног дуга у многим државама. Такво стање у јавним финансијама представља значајну препреку несметаном функционисању савремених држава. Наиме, нерационална јавна потрошња и значајно пореско оптерећење створили су велике проблеме у одрживости јавних финансија. Одатле је произишла потреба да државе у своје фискалне системе уграде фискална правила. У њима се препознаје једна од фундаменталних новина у процесу јавног буџетирања. Фискална правила су законска ограничења фискалне политике која постављају специфичне лимите фискалним индикаторима, као што су буџетски дефицит, јавни дуг, јавна потрошња, опорезивање.

Њихова ефективна примена захтева и друге новине у јавном буџетирању попут: проширења временског хоризонта буџетског процеса са једногодишњег на средњорочни оквир; обезбеђења поузданих пројекција предстојећих буџетских услова, као и квалитетне процене утицаја политичких промена на будуће буџете; конципирања концизних процедура за проверу буџетских резултата (перформанси) и предузимање неопходних корективних мера; имплементирања адекватних контролних механизма у циљу осигурања поштовања фискалних правила.

Постепено ширење сазнања да је потребно студиозније пратити поштовање фискалних правила условило је важну новину у процесу јавног буџетирања у виду установљења фискалних савета. Фискални савети су стална тела са законским или извршним мандатом да јавно и независно процене владину фискалну политику, као и сагласност њених планова и активности са макроекономским циљевима који се односе на дугорочну одрживост јавних финансија, краткорочну и средњорочну макроекономску стабилност, као и друге званичне циљеве. Сумарно посматрано, фискални савети обављају бројне функције: допринесе употреби објективних макроекономских и буџетских предвиђања приликом припреме буџета; идентификују разумне опције фискалне политике и формулишу предлоге; олакшавају примену правила фискалне политике; процењују нове политичке иницијативе. Основа „мисија“ фискалних савета је да остварују улогу „чуvara“ фискалног система, односно надгледају активности владе у области фискалне политике, утврђују да ли је фискална политика остварила циљеве постављене у прошлости и процењују да ли ће фискална политика остварити планиране циљеве у будућности. Они треба перманентно да анализирају питања дугорочне фискалне одрживости, оптималности фискалне политике и фискалне транспарентности. У том циљу фискални савети и израђују процену трошкова различитих владиних политика (израђују макроекономске прогнозе) и дају нормативне препоруке које се тичу фискалне политике. Кључни предуслови успешног функционисања фискалних савета су њихова независност и јасно дефинисана одговорност у раду.

Процес јавног буџетирања карактерише још једна битна новина и то у области модела јавног буџетирања. Традиционални (инкрементални) модел јавног буџетирања постепено се замењује савременим моделима јавног буџетирања - програмским буџетирањем и буџетирањем према учинку. Програмско буџетирање је модел јавног буџетирања у коме су за конкретне буџетске програме одређене тачно одређене суме буџетских средстава. Његова примена омогућава „избор“ између конкурентских захтева за буџетским новцем, побољшава транспарентност и квалитет донетих буџетских одлука,

као и одговорност у погледу остварених резултата у сфери буџетске потрошње. Програмско буџетирање је претходница највишег стадијума у развоју модела јавног буџетирања - буџетирања према учинку. Буџетска средства за наредну годину се, у овом моделу јавног буџетирања, опредељују буџетским корисницима на основу резултата које су остварили у претходним годинама. Основна сврха овог (најнапреднијег) модела јавног буџетирања огледа се у непосредном повезивању финансирања буџетских корисника са постигнутим резултатима. Треба нагласити да су, неизоставно, савремене промене у моделима јавног буџетирања нужно праћене и осталим новинама у процесу јавног буџетирања попут имплементирања средњорочних буџетских оквира, увођења технике буџетирања „од врха ка доле“ и јачања фискалне (буџетске) транспарентности.

Новине у процесу јавног буџетирања, установљене у савременим буџетским системима, укључујући и буџетски систем Републике Србије, предмет су истраживања овог рада. У раду ће се, стога, детаљније разматрати фискална правила, фискални савети, савремени модели јавног буџетирања, средњорочни буџетски оквири, техника буџетирања „од врха ка доле“, фискална транспарентност јавног буџетирања. Значај истраживања произилази из чињенице да побројане новине имају способност да суштински утичу на решавање кризе јавних финансија, која је присутна у бројним земљама широм света. Заправо је реч о променама у области финансирања јавног сектора које су незаобилазни показатељ спремности влада савремених држава да се озбиљније посвете решавању проблема високог буџетског дефицита и великог јавног дуга. Досадашња пракса буџетских реформи потврђује да у свакој држави понаособ, у домену предузимања новина у процесу јавног буџетирања, треба пронаћи решења која ће дати најприкладније резултате у контексту тренутне развијености буџетског система и буџетског процеса. С тим у вези, у раду ће бити указано на домете и ограничења до сада предузетих новина у процесу јавног буџетирања, тј. на постојеће стање у овој области и перспективе развоја у будућности. То су, уједно, и циљеви обраде предметне проблематике.

У раду ће, након увода, бити изнета нека општа разматрања о процесу јавног буџетирања, тј. биће обрађена питања традиционалног начина финансирања јавне потрошње, разлога и циљева савремених буџетских реформи и новог приступа управљању јавним расходима.

Део рада који следи је централни и биће посвећен новинама у процесу јавног буџетирања. Пажња ће бити усмерена на фискална правила, фискалне савете, савремене моделе јавног буџетирања, остале новине у процесу јавног буџетирања као резултат

савремених буџетских реформи. У оквиру тематике фискалних правила детаљније ће бити обрађена следећа питања: појам фискалних правила; врсте фискалних правила; предуслови ефикасне примене фискалних правила; предности и недостаци фискалних правила; фискална правила у Европској унији. Након фискалних правила, биће обрађена проблематика фискалних савета и то преко разматрања следећих питања: разлози и циљеви установљења фискалних савета у савременим државама; појам, карактеристике и улога фискалних савета; модели и облици фискалних савета; надлежност фискалних савета; састав, величина и независност фискалних савета; правила Европске уније за независне фискалне институције (фискалне савете). У наставку рада следи обрада проблематике савремених модела јавног буџетирања и то преко детаљније анализе низа питања у вези са програмским буџетирањем (појам и обележја програмског буџетирања; разлози увођења програмског буџетирања; буџетски програми; предности и недостаци програмског буџетирања) и буџетирањем према учинку (појам и карактеристике буџетирања према учинку; мерење буџетских учинака и индикатори перформанси; облици буџетирања према учинку; буџетирање према учинку у развијеним земљама ОЕЦД-а). Остале новине у процесу јавног буџетирања као резултат савремених буџетских реформи обрадиће се преко теме средњорочних буџетских оквира, технике буџетирања „од врха ка доле“ и фискалне транспарентности јавног буџетирања. Новине у оквиру процеса јавног буџетирања у Републици Србији обухватиће обраду следећих питања: испољени недостаци у реализацији буџетског система Републике Србије; увођење фискалних правила и њихова примена; установљење Фискалног савета; остварени резултати у реформи модела јавног буџетирања.

Завршни део рада доноси закључна разматрања у којима се сумирају ставови о испољеним предностима и недостацима новина у процесу јавног буџетирања, односно даје оцена постојећег стања у овој области и врши пројекција праваца даљег развоја. Такође, овај део садржи и попис литературе и попис остале истраживачке грађе, коришћене при изради мастер рада.

На основу извршеног истраживања у раду ће се проверити следеће хипотезе: 1) новине у процесу јавног буџетирања еволутивно делују на овај процес; 2) фискална правила доприносе побољшању фискалне дисциплине; 3) фискални савети позитивно утичу на поштовање фискалних правила; 4) савремени модели јавног буџетирања остварују адекватан утицај на повећање ефикасности и рационалности јавних расхода; 5) средњорочни буџетски оквири, буџетирање „од врха ка доле“ и фискална транспарентност унапређују буџетску процедуру; 6) новине у процесу јавног буџетирања

помажу решавању кризе јавних финансија, испољене у многим државама; 7) очување интегритета буџетског система и буџетске процедуре, у савременим условима, подразумева перманентне буџетске реформе.

Током израде рада коришћен је нормативни метод, упоредно-правни метод, историјско-правни метод, аналитичко-синтетички метод, дедуктивно-индуктивни метод.

I НЕКА ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ПРОЦЕСУ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА

Процес јавног буџетирања је комплексан процес унутар сваке државе. Под њим се подразумева процес финансирања јавног сектора. На основу устава, закона и других правних прописа, држави је поверено извршавање бројних задатака и послова за чије је финансирање неопходно обезбедити довољно финансијских средстава. Приходна и расходна страна процеса јавног финансирања се, у финансијској литератури, означавају као финансијска делатност државе (финансијска привреда). Реч је о целовитом и непрекидном процесу прибављања и трошења финансијских средстава ради обезбеђења јавних добара (Анђелковић, 2018: 11-14). Две су основне компоненте овог процеса - средства и њихово трошење. Свака од њих сама за себе није довољна за финансијску делатност. Прикупљање јавних прихода путем пореза или других дажбина производи одређена финансијска дејства, јер представља новчану акумулацију. Међутим, уколико се акумулирана средства не распореде и не утроше на одређене друштвене потребе, није у потпуности обављен процес јавног финансирања. Дакле, само заједничко постојање обе компоненте представља услов финансијске делатности, као јединственог процеса образовања, распоређивања и трошења средстава. Услов јавног финансирања није само постојање средстава, већ и то да она буду довољна за подмирење јавних потреба (Матејић, Јовановић, 1982: 5-6).

Финансијска делатност државе битно се разликује од финансијске делатности физичких и правних лица у тржишном сектору. Разлике се огледају у следећем: 1) држава се у обављању утврђених задатака не руководи захтевом остваривања добити, већ што ефикаснијег пружања јавних услуга и задовољавања јавних потреба. Основни мотив и циљ финансијске делатности приватних лица јесте остваривање профита и његово максимално увећање; 2) у тржишној привреди пословање се, по правилу, одвија у складу са начелом *do ut des*. Држава и друга јавноправна тела се не руководе тим начелом у оквирима финансијске привреде; 3) делатност државе којом се задовољавају утврђене јавне потребе углавном је нематеријалне природе; 4) ради финансирања јавних потреба држава користи приходе који имају претежно принудни карактер (порези, таксе, царине, принудни зајмови). Приходи које остварује приватна привреда немају принудни карактер; 5) основни принцип финансијске делатности државе је подмиривање потреба ширег круга људи које имају општи друштвени карактер, а не прибављање користи појединим приватним лицима; 6) из којих извора, од кога и у ком износу ће бити убрани поједини јавни приходи одлучује парламент, који одређује приоритете подмиривања

јавних потреба, као и начин трошења прикупљених јавних средстава. Пословне одлуке у приватној привреди доноси привредни субјект, сносићи за њих ризик ограничено или неограничено; 7) средства у пословном финансирању су практично неограничена - субјекти су упућени на тржиште капитала, на коме сваки добар програм може бити финансиран у пуном потребном износу. У јавном финансирању то није случај. Држава се може задуживати, али задуживање нема ни приближно ону улогу коју има у пословном финансирању; 8) јавно буџетирање поседује политичку димензију, преко које се огледају интереси појединих интересних група и рефлектује расподела моћи између кључних политичких чинилаца у земљи (Анђелковић, 2018: 15; Димитријевић, 2017: 25).

Традиционални буџетски системи углавном су били фокусирани на обезбеђивање контроле над јавним расходима у складу са буџетским законом и нису испунили очекивања у погледу подстицања рационализације јавне потрошње. Буџетски корисници су често нерационално трошили јавна средства и за то нису сносили одговорност, те је постало јасно да акценат треба пребацити на учинак и резултате јавне потрошње.

1. Традиционални начин финансирања јавне потрошње

Буџет представља финансијско-правни акт у коме се предвиђају и претходно одобравају приходи и расходи државе за одређени временски период, обично период од годину дана. Реч је о најзначајнијем инструменту финансирања јавних расхода у савременим државама. И поред тога што се део јавних потреба финансира преко фондова, финансијских планова и програма, буџет задржава најистакнутију улогу у јавним финансијама. Без одобреног буџета не могу се прикупљати јавни приходи, нити вршити јавни расходи. За његов настанак и функционисање било је потребно испуњење одређених услова: потпуно, субјективно буџетско право парламента, као представничког тела, да одлучује и одобрава приходе и расходе; развитак робноовчане привреде; постојање организоване и централизоване државне управе; напредак у техници књиговодства и рачуноводства; виши ниво опште културе и образовања државних чиновника (Раовић-Јекнић, 2000: 44).

Традиционални начин финансирања јавне потрошње заснива се на линијском буџетирању (*line-item budgeting*). Оно представља традиционални модел јавног буџетирања. Ради се о моделу планирања и израде буџета који: пружа информације о појединачним буџетским корисницима; разврстава опредељена средства, пре свега на основу економске класификације, која даје информације о томе на које начин се средства троше и неопходна је за анализу буџета и дефинисање позиција макрофискалне

политике, а потом, и функционалне класификације, која описује владине активности према њиховој намени и пружа увид у изворе финансирања јавних расхода (Димитријевић, 2017: 74-75; Анђелковић, 2010: 109). Расходи су приказани према врстама расхода које буџетски корисник подмирује, заједно са трошковима за сваку категорију (нпр. материјални расходи, финансијски расходи), а унутар сваке категорије детаљније су наведене ставке расхода (нпр. расходи за плате, за службена путовања, за телефонске услуге). Пажња је усмерена на укупан износ средстава, те овај начин планирања и израде буџета не даје одговор на питање које су конкретно врсте активности финансиране буџетским средствима и какви су резултати њиховог утрошка (Jurliina Alibegović, 2007: 403). Линијско буџетирање није погодно за планирање нових задатака или припрему корених промена, јер не пружа довољно информација о разлозима и циљевима трошења буџетских средстава (Vigvari, Raičević, Brnjas, 2003: 82-83). Одлуке о алокацији средстава доносе се *ad hoc*, а притом се слабо води рачуна о последицама таквих одлука после протеча буџетске године. Стога, линијски буџети често значе расподелу и трошење огромних јавних средстава без јасно постављених циљева и дефинисања очекиваних резултата (Димитријевић, 2017: 76).

Линијско буџетирање се назива и *инкрементално буџетирање*. Оно подразумева да се свака буџетска ставка измени за унапред утврђени проценат, који је заснован на очекиваном расту економије. Сваком буџетском кориснику је гарантована прошлогодишња алокација средстава, али и инкрементална повишица која се додаје на тај износ. Како је врло вероватно да се алокације буџетских средстава не заснивају на стварним или оправданим потребама буџетских корисника, створен је амбијент за нерационално и нетранспарентно јавно буџетирање, а ограничене су и могућности јавног сектора да се прилагоди променљивим циљевима и околностима (Димитријевић, 2016в: 262-263). Реч је о моделу буџетирања који не омогућава адекватну расподелу јавних средстава. Наиме, код линијског буџетирања буџет из претходне године је најзначајнији чинилац који утиче на величину и садржај овогодишњег буџета.

Неефикасност инкременталног буџетирања још више је повећавана једногодишњошћу буџета. Буџет се доноси за сваку наредну годину, тј. важи годину дана. Није могуће да буџетски корисници пренесу неутрошена средства у идућу годину. На тај начин, постоји подстицај да се сва расположива средства утроше, често нерационално, како би се обезбедио њихов довољан обим и у наредној години. Стога, инкрементални буџет води политици „потрошити или изгубити“, његово основно тежиште је на апропријацијама (овлашћењима за извршиоце буџета да могу у току

буџетске године вршити трошење прихода за одређену намену, до висине која је у буџету одређена), па не изненађује да се назива буџет по економској класификацији или буџет по трошковима.

Линијски буџет не дефинише кључне циљеве владине политике, не повезује циљеве са буџетом, нити трага за најефикаснијом комбинацијом *input*-а, како би се испоручила јавна добра. Довољно је доказати да су средства утрошена у складу са важећим правним прописима и стандардима, односно, битно је само да буџетски корисник оправда законито и наменско трошење средстава (Димитријевић, 2017: 79). Дакле, изражена је једностраност у наглашавању *input*-а (трошкова), док се мало води рачуна о циљевима и резултатима буџетске потрошње.

Опште карактеристике линијског буџета су следеће: 1) надлежности буџетских корисника се финансирају првенствено преко економске класификације; 2) акценат је на финансијском извештавању и економичности утрошених буџетских средстава; 3) недовољна транспарентност за грађане; 4) заступљен је институционални приступ управљању буџетским финансијама у јавној управи (Димитријевић, 2017: 85).

Конкретније посматрано, линијско буџетирање одликује низ недостатака и предности. У недостатке линијског буџетирања убрајају се: 1) не показује однос између планираних средстава и циљева које буџетски корисник треба да постигне; 2) не пружа одговорност за резултате и не подстиче смањење трошкова; 3) чак и уколико су расходи извршени у складу са буџетом, облик буџета по економској класификацији не указује на то колико су остварени резултати корисни за друштво; 4) занемарује повезаност са јавним политикама; 5) контроле расхода по детаљним категоријама економске класификације могу ограничити флексибилност руководства у додељивању средстава за непредвиђене догађаје и новонастале потребе. Предности линијског буџетирања су: 1) често се због једноставности припреме и лаког разумевања употребљава за планирање и презентовање буџета; 2) упоредна анализа извршења по годинама лако се добија из рачуноводствене евиденције која се води у истом формату; 3) омогућава ефикасну и лаку контролу јавних расхода; 4) буџет је прилично стабилан и буџетске промене се догађају постепено (Димитријевић, 2017: 81-84).

Иако је исказао одређене предности, традиционални модел јавног буџетирања показао се неадекватним, јер подстичући нерационалну јавну потрошњу, омета ефикасну алокацију ресурса и доводи до неефикасног трошења буџетских средстава. У таквом амбијенту створене су претпоставке за спровођење буџетских реформи и унапређење постојећег (традиционалног) начина финансирања јавне потрошње.

2. Савремене буџетске реформе - разлози и циљеви

Очување интегритета буџетског система и буџетске процедуре, у савременим условима, подразумева перманентне буџетске реформе.

Основни разлог савремених буџетских реформи тиче се категорије јавних расхода, тачније, тренда њиховог значајног увећања у савременим државама. Јавни расходи су новчани издаци које држава чини у јавном интересу ради задовољења јавних потреба. Обим јавне потрошње се временом, у складу са Вагнеровим законом о растућим потребама државе, непрестано увећавао, како у апсолутном, тако и у релативном смислу (Голубовић, 2012: 46). Нарочито је период од почетка 1960-их година до 1980-их година карактеристичан по брзом и значајном порасту јавног дуга, а услед превеликих јавних расхода у скоро свим државама чланицама ОЕЦД-а. Како би покренуле привреду у фазама депресије државе троше значајна финансијска средства, надајући се да ће буџетске дефиците узроковане на овај начин покрити јавним приходима које остваре у фазама привредног просперитета, односно привредног „бума“. Карактеристична је била употреба цикличног буџета (буџета са дефицитом), као средства економске политике за подстицање глобалне тражње, односно пораст куповне моћи становништва, која повећава производњу и запошљавање радне снаге. Међутим, показало се да се буџетски дефицити настали у периодима рецесије нису могли подмирити суфицитом у време економске експанзије. Отуда потреба за спровођењем буџетских реформи.

Шире посматрано, савремене буџетске реформе обухватају: 1) средњорочно буџетирање; 2) јасна макроекономска предвиђања; 3) експлицитне трошкове јавних политика; 4) буџетирање „од врха ка доле“; 5) слабљење централне контроле ресурса; 6) нагласак на резултате; 7) буџетску транспарентност; 8) модерно финансијско управљање; 9) већу независност фискалних институција. Фокус ових реформи је, уже посматрано, усмерен ка проширењу временског хоризонта буџетског планирања, буџетирању „од врха ка доле“, променама у процесу јавног буџетирања и фискалној транспарентности (Димитријевић, 2017: 59-61).

Промене у процесу јавног буџетирања истичу се својом актуелношћу и постају значајан део стратегије реформе јавног сектора са циљем побољшања његовог квалитета у смислу веће одговорности, дисциплине и корисности ефеката буџетских мера. У савременом управљању јавним сектором све више се користи *input-output* модел, који најбоље описује сврху мерења успешности трошења алоцираних буџетских средстава. То је тзв. приступ 3Е - економичност, ефикасност и ефективност, који покрива све

димензије процењивања успешности неке државне активности. *Економичност* се може дефинисати као смањење трошкова ресурса или коришћења јавних средстава употребљених за неку активност (*input*) на најмању могућу меру, водећи рачуна о одговарајућем квалитету. *Ефикасност* представља везу између добара и услуга које ствара програм или активност (*output*-и) и ресурса који се користе за њихово стварање (*input*-и), а мери се трошковима по јединици *output*-а. *Ефективност* јесте обим у којем државни програми постижу очекиване циљеве или исходе (Анђелковић, 2018: 59; Анђелковић, 2009: 117).

Неспорно је да савремене буџетске реформе као основни циљ имају смањење јавних расхода, као и изградњу институционалних механизма који су нужни за контролу јавне потрошње и унапређење постојећих модела јавног буџетирања. Пракса показује да управо развијене буџетске институције имају виталан значај у погледу могућности да се у једној земљи креира и имплементира ефективна фискална политика. У остале циљеве којима теже савремене буџетске реформе може се уврстити: поштовање буџетског процеса, осавремењивање буџетског поступка и буџетске транспарентности, достизање што повољнијих резултата у јавном сектору, развој буџетских институција, континуирано побољшање контроле трошења јавног новца и увођење стандарда његовог трошења, боље управљање јавним набавкама, унапређење организације јавног сектора, планирање и процењивање учинака јавне потрошње (Димитријевић, 2017: 59,67).

Буџетске реформе у земљама ОЕЦД-а су посебно карактерисала два међусобно повезана циља: 1) фискална консолидација (смањење буџетског дефицита и нивоа јавног дуга); 2) побољшање процеса алокације средстава и функционисања јавног сектора. У овим земљама је реформа система буџетирања и рачуноводственог извештавања представљала основу бољег управљања јавним сектором. Тај циљ могуће је постићи у другачијем институционалном окружењу уз фискалну транспарентност, већу независност фискалних институција, реалокацију буџетских средстава, проширење временског хоризонта процеса јавног буџетирања на период од 3-5 година, ширење рачуноводства на обрачунској основи (Анђелковић, 2010: 114-116). Међутим, како је ове промене потребно постепено уводити у фискални систем, стварање таквог окружења сложен је и дуготрајан процес. Неспорно, њихово заједничко деловање значајно би допринело побољшању процеса јавног буџетирања, као и ефикаснијем функционисању јавног сектора.

Сумарно посматрано, операционализација пожељних буџетских циљева захтевала је одређене активности владе усмерене на промене у буџетском процесу, не само ради

постизања боље макроекономске контроле, већ и ради побољшања перформанси програма јавног сектора, као и политичке одлуке у погледу смањења или укидања појединих програма потрошње или повећања прихода (Анђелковић, 2007: 90).

3. Нови приступ управљању јавним расходима као свеобухватни концепт промена у процесу јавног буџетирања

Општи тренд који се уочава у савременим буџетским реформама генерално се може изразити у форми новог приступа управљању јавним расходима.

У условима економске кризе и амбијенту који карактерише велико незадовољство грађана, настало у вези са досадашњим финансирањем и функционисањем јавног сектора, новине у домену управљања јавним расходима намећу се као неодложне. Оне су дуготрајне и сложене и треба да допринесу знатном побољшању у овој области, тј. обезбеде, у највећој могућој мери, законито и наменско трошење јавних средстава. Афирмисање новог приступа управљању јавним расходима у многим државама представља повратак донекле запостављеној потреби да јавни сектор функционише унутар својих финансијских могућности. Реч је о другачијем приступу старом проблему располагања оскудним буџетским средствима и настојању да се променом правила, улога и буџетских институција модификује ангажовање креатора буџетског процеса, како би се држава учинила штедљивијом (Димитријевић, 2017: 48; Анђелковић, 2007: 91).

Нови приступ управљању јавним расходима произишао је из потребе да се, на принципу вредност за новац (*value for money*), рационализују нарасли јавни расходи савремених држава и да се овај принцип „угради“ у постојеће моделе јавног буџетирања. Адекватно управљање јавним расходима у начелу се тиче прерасподеле и коришћења буџетских средстава на законит и што одговорнији начин (Димитријевић, 2017: 49).

Општеприхваћено је схватање да систем управљања јавним расходима има три комплементарна и међузависна циља: одржавање укупне фискалне дисциплине; ефикасна алокација ресурса у складу са приоритетима државе и ефикасно пружање услуга (Анђелковић, 2018: 366).

Одржавање укупне фискалне дисциплине значи одређивање максималних износа буџетске потрошње који обухватају и укупну вредност и појединачне трошкове. Контрола укупних износа је примарна сврха сваког буџетског система. Уколико се укупни буџетски трошкови не контролишу, постоји велика вероватноћа да се постављена расходна ограничења неће испоштовати, те да ће влада настојати да оствари жељено

фискално стање повећањем пореза или продајом државне имовине, пре него ограничењем јавних расхода (Анђелковић, 2007: 92).

Укупна фискална дисциплина се, поред укупних јавних расхода, односи и на друге кључне мере фискалног учинка: укупне јавне приходе, финансијску равнотежу и јавни дуг. Стога је ограничавање јавне потрошње и праћено ограничењима других буџетских агрегата. Фискална ограничења се морају дефинисати пре формулисања буџета, у виду фискалних правила. Она допуњују традиционална процедурална правила како би се обезбедило ефикасно коришћење буџетских средстава. Фискална правила, као истински индикатори макроекономског учинка, треба да допринесу повећању фискалне транспарентности и ограниче дискреционе одлуке владе. У појединим земљама, основани су и фискални савети, као институције које представљају допуну фискалним правилима и треба да допринесу њиховом поштовању и побољшању фискалних перформанси (Анђелковић, 2018: 366; Димитријевић, 2017: 53-56).

Ефикасна алокација ресурса (средстава) односи се на способност владе да усмери средства на основу постављених приоритета и ефективности програма. Она обухвата и преусмеравање средстава са старих на нове приоритете и од мање ка више продуктивним активностима, сагласно циљевима владе (Димитријевић, 2016б: 112). Ефикасна расподела средстава нужно подразумева перманентно иновирање модела финансирања јавног сектора, односно прелазак са традиционалног на савремене моделе јавног буџетирања (Анђелковић, 2007: 92; Димитријевић, 2017: 58).

Техничка или оперативна ефикасност приликом коришћења буџетских средстава односи се на способност увођења програма и пружања јавних услуга по што нижим трошковима. Главни циљ савремених буџетских реформи јесте фокусирање на учинак и резултате насупрот „слепог“ поштовања и придржавања административних процедура и правила (Анђелковић, 2018: 369). Оријентација на 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 (Анђелковић, 2007: 94).

Поменуте циљеве, којима се уједно поставља и оквир за процену унапређења управљања јавним расходима, могуће је остварити само уз увођење постепених промена и новина у процес јавног буџетирања. Створено окружење омогућило би квалитетније управљање јавним расходима, а то би допринело делотворној контроли над јавном

потрошњом у циљу њеног ограничења, усмеравању средстава ка продуктивнијим активностима и ефикаснијем пружању јавних услуга.

II НОВИНЕ У ПРОЦЕСУ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА

Новине које су уведене у процес јавног буџетирања значајно су допринеле побољшању и еволуцији овог процеса. Превасходно, реч је о фискалним правилима, фискалним саветима и савременим моделима јавног буџетирања - програмском буџетирању и буџетирању према учинку.

1. Фискална правила

Тежња за очувањем фискалне дисциплине увођењем перманентних правила, садржаних у уставу или закону, присутна је још од средине деветнаестог века. То се може објаснити чињеницом да је као показатељ уређености једне државе служио принцип подмирености сваког јавног расхода одговарајућим јавним приходом. Правило ортодоксних финансија било је да при изради буџета треба обезбедити његову равнотежу, уз допуштање могућности евентуалног суфицита, у оној мери која је неопходна да би се очувала равнотежа у случају појаве ванредних расхода или изостанка редовних прихода. Постојала су повремена одступања од овог правила, која су правдана политичким или економским разлозима, али су она била временски и просторно ограничена појава. Након тога, дефицитарно финансирање постаје готово редовна појава у државама Западне Европе, САД и многим другим државама. Дискрециона фискална политика водила је континуираном расту јавне потрошње (Голубовић, 2012: 43). Током 90-тих година двадесетог века, у економској политици развијених земаља знатно се повећао интерес за фискална правила, којима би се поставили оквири деловања владе. Она настају као одговор на вођење активне фискалне политике, која настоји да повећањем јавне потрошње стимулише привредни раст и запосленост (Анђелковић, 2018: 369; Голубовић, 2012: 48).

1.1. Појам фискалних правила

У ужем смислу, фискална правила су законска или уставна ограничења фискалне политике која постављају специфичне лимите фискалним индикаторима, као што су: буџетска равнотежа, јавни дуг, или њихове главне детерминанте. У ширем смислу, то су правила којима се дефинишу процедуре и принципи доношења одлука о фискалној политици, без одређивања конкретних и нумеричких ограничења за фискалне варијабле (Анђелковић, 2013: 183). Увођењем фискалних правила смањује се дискреција у вођењу фискалне политике, што доприноси смањењу злоупотреба током политичких циклуса.

Фискална правила се најчешће уводе доношењем посебног закона о фискалној одговорности или укључивањем посебних одредби у закон о буџетском систему, као системски закон за област јавних финансија. У неким земљама, најважнија фискална правила унета су у Уставе (Arsić, 2009: 61). Циљ увођења фискалних правила је смањење претеране јавне потрошње, а посебно у добра времена, како би се осигурала фискална одговорност и одрживост јавног дуга. Ту се може уврстити и подстицање координације политика између различитих нивоа власти, економска стабилизација и ограничавање фискалне активности државе, што може додатно допринети смањењу неизвесности у вези с будућим кретањима фискалне политике (Wach, 2014: 25). Фискална правила су саставни део система фискалне одговорности. Овај систем чине следећи елементи: а) процедурална правила; б) нумеричка фискална правила; в) фискални савет; г) транспарентност (Голубовић, 2012: 51). Потребно је што већи број ових елемената уградити у фискални систем, како би се омогућило ефикасно и рационално управљање јавним средствима.

Правила се уводе како на националном, тако и на наднационалном нивоу. Правила уведена на наднационалном нивоу карактеристична су за: 1) Европску унију и њене државе чланице - буџетски дефицит не сме прећи 3% БДП-а, а јавни дуг 60% БДП-а; 2) Источну карипску валутну унију - државе чланице настоје да смање јавни дуг до 60% БДП-а до 2020. године; 3) Западно-афричку економску и монетарну унију- прва фискална правила примењују се од 2000. године и односе се на достизање и очување буџетске равнотеже и јавни дуг, који не сме прећи 70% БДП-а; 4) Централно-афричку економску и монетарну заједницу, која има фискална правила о јавном дугу и буџетској равнотежи (Schaechter, Kinda, Budina, Weber, 2012: 12). Број земаља које уводе фискална правила нагло се повећао од 1990. године, када је њихов број износио десет. До 2009. године, овај број се повећао на чак деведесет седам земаља, док је њих четрдесет шест, већином земље чланице Европске уније, увело фискална правила на наднационалном нивоу (Elbadawi, Schmidt-Hebbel, Soto, 2015: 184).

Фискална правила могу се примењивати годину за годином или поставити лимите за неколико наредних година, који се понекад односе на читав привредни циклус или временски период на који се бира влада. У теорији, уколико су добро осмишљена и имплементирана, фискална правила могу елиминисати пристрасност ка дефициту. У пракси, међутим, резултати су често разочаравајући (Wyplosz, 2012: 10). Кључно питање које се поставља приликом примене фискалних правила јесте да ли она делују тако да успоравају раст буџетског дефицита. Сматра се да су фискална правила неефикасно

оруђе фискалне политике, уколико наведени циљ влада може постићи њиховим заобилажењем или на други начин (Анђелковић, 2007: 97).

Разликујемо три периода које је обележила употреба фискалних правила (Korits, 2001: 4-5). Први период обухвата раздобље од средине деветнаестог века до почетка велике економске кризе. Други период односи се на време након Другог светског рата. Трећи период започиње средином деведесетих година прошлог века и траје и данас.

Први период карактеристичан је по томе што се фискална правила превасходно уводе у федералним државама, од стране држава чланица. Ради обезбеђивања фискалне дисциплине, на нивоу федералних јединица уводи се златно правило (*golden rule*). Оно је подразумевало обавезу федералних јединица да одрже текућу буџетску равнотежу. Прихваћено је у већини држава чланица САД и од стране кантона у Швајцарској.

У другом периоду, након Другог светског рата, неколицина индустријски развијених земаља (Немачка, Италија, Јапан, Холандија) уводи фискална правила које се односи на буџетску равнотежу, као део стабилизационих програма. Усвојена фискална правила углавном су се односила на златно буџетско правило, док су нека ограничавала или забрањивала финансирање буџетског дефицита из одређених извора (нпр. финансирање буџетског дефицита кредитима централне банке). Међутим, постојао је простор за њихово избегавање коришћењем метода креативног рачуноводства и других нетранспарентних активности.

Трећи период и последњи талас увођења фискалних правила започиње средином деведесетих година прошлог века. Правила обухватају бројне обавезе које се тичу очувања буџетске равнотеже, ограничавања висине јавног дуга и јавне потрошње. Заједничка карактеристика актуелних фискалних правила јесте да су подржана одговарајућим стандардима у погледу транспарентности, обавезом извештавања, као и средњорочним буџетским оквирима.

Постоји неколико разлога за ограничавање дискреционих одлука фискалних власти путем фискалних правила. То су: „*common pool*“ теорија, асиметричност информација, нестрпљивост и краткорочно одлучивање, као и политичко надметање, преливања и спољни притисак. Уколико фискална правила не би постојала, ови разлози довели би до великог буџетског дефицита и нивоа јавног дуга, одсуства поверења и неодрживости јавних финансија (Badinger, Heinrich Reuter, 2015: 4).

Постоји узајамно дејство фискалних правила и политичких и економских услова унутар једне земље. С једне стране, свако фискално правило потенцијално може утицати на расподелу политичке моћи, изменити буџетске резултате и утицати на економске

услове у држави. С друге стране, политички и економски услови врше утицај на ефективност фискалних правила (Schick, 2003: 27). Треба имати у виду да су фискална правила, пре свега, политичка правила. Однос политичких странака у власти, одговорност изабраних политичара за постављене фискалне циљеве и буџетска транспарентност могу допринети поштовању захтева у погледу нивоа јавне потрошње, буџетског дефицита, висине јавног дуга или величине пореског оптерећења (Анђелковић, 2018: 372-373). Политички пристанак је неопходан како се фискална правила не би изиграла путем креативног рачуноводства. Ефективност фискалних правила најчешће зависи од воље политичара да буду ограничени овим правилима. Правила могу бити ефективна, јер су гласачи и политичари исказали преференције ка фискалној дисциплини. Такође, она могу бити неефективна, јер су изказане преференције ка већој јавној потрошњи (Schick, 2003: 27). Стога је ефективност фискалних правила најчешће лимитирана, јер је врло вероватно да ће политичари пронаћи начине да их заобиђу. Овај закључак је од нарочитог значаја за Европску унију и Европску монетарну унију, јер се фискални оквир Европске монетарне уније у највећој мери ослања на фискална правила утврђена у Мастрихтском уговору и Пакту о стабилности и расту (Von Hagen, 2002: 266).

Досадашња искуства са применом фискалних правила показују да неоправдано крута правила имају тенденцију непримењивости. Да би се овај недостатак избегао, правила морају садржати излазну клаузулу, која би омогућила дискрециону фискалну интервенцију у случају великог економског шока. Излазне клаузуле допуштају привремено одступање од правила у случају рецесије или значајног опадања економског раста. Већина правила дозвољава излазне клаузуле у случају непредвиђених егзогених шокова. Објективно одређене излазне клаузуле могу попримити различите облике: средњорочно циљана равнотежа или суфицит, без експлицитних граница око њега (Нови Зеланд); експлицитне границе око циљаног равнотежног буџета, прилагођеног на цикличне девијације производног раста (ЕМУ, Швајцарски предлог); или алтернативно, операција путем резервног фонда (Аргентина, Перу). У осталим случајевима, излазна клаузула се употребљава на дискрециони начин, у случају међународне кризе, националне кризе или осталим слободно дефинисаним шокovima (Бразил, Индијски предлог) (Korits, 2001: 5).

Тежња ка неприменљивости фискалних правила у савременим државама указује на то да њихово самостално деловање неће довести до жељених резултата у области јавне потрошње, као и да у фискалне системе треба уградити додатне елементе који би подржали примену ових правила.

Прави тест за вредност и одрживост утврђених фискалних правила биће њихово прилагођавање будућим променама у свету који се све више глобализује, намећући ограничења националним државама, као и унутрашњи притисци изазвани економским и демографским променама и кретањима (Анђелковић, 2018: 373).

1.2. Врсте фискалних правила

Фискална правила се могу разврстати на више начина. Зависно од фискалног индикатора који се поставља као циљ, разликујемо: фискална правила која постављају лимит нивоа јавног дуга у % од БДП-а; правила која се тичу успостављања буџетске равнотеже и ограничења буџетског дефицита; правила која постављају лимите јавним расходима и јавним приходима (Schaechter et al. 2012: 7-9). Уз то, разликујемо: 1) фискална правила о уравнотеженом буџету, односно о висини буџетског дефицита. Она се могу изразити постављањем правила о: уравнотежености консолидованих јавних прихода и јавних расхода, односно постављањем граница у погледу висине буџетског дефицита изражене процентуално у односу на БДП; равнотежи између структурних јавних прихода и јавних расхода; уравнотежености између текућих јавних прихода и јавних расхода (задуживање државе дозвољено је само за финансирање капиталних расхода); 2) правила којима се ограничава ниво задужености државе. Овде су могући следећи модалитети: забрана финансирања буџетског дефицита задуживањем државе из домаћих извора; забрана или лимитирање задуживања државе код централне банке; 3) фискална правила која постављају лимите висини јавног дуга, односно прописују обавезу очувања одређеног нивоа резерви. Ова правила могу се јавити у облику: лимитирања укупног износа бруто или нето јавног дуга у одређеном процентуалном износу БДП-а; утврђивања обавезе формирања ванбуџетске резерве у одређеном процентуалном износу према годишњим обавезама фондова (Голубовић, 2012: 56-57).

Такође, разликујемо стална и *ad hoc* фискална правила. Трајна фискална правила ретко се уводе у периодима снажне економске нестабилности. У тим периодима обично се примењују *ad hoc* програми фискалног прилагођавања, којима се отклањају најкрупније неравнотеже, док трајна фискална правила ступају на снагу након што се постигне одређени степен макроекономске стабилности. Међутим, са становишта кредибилности економске политике и њеног позитивног утицаја на очекивања, пожељно је да се и у периоду макроекономске нестабилности, када се примењујује програм

фискалног прилагођавања усвоје стална фискална правила, која би ступила на снагу након неколико година (Argić, 2009: 62).

Према обухвату, фискална правила значајно се разликују. Она се могу односити на јавни сектор у целини или само на део јавног сектора. Правила о висини задуживања, односно равнотежи буџета се код федералних држава углавном дефинишу на нивоу држава чланица, а правила о јавним расходима на нивоу централних власти. Према санкцијама које се предвиђају за непоштовање правила, разликују се фискална правила према врсти запређених санкција и начину изрицања санкција. Фискална правила разликујемо и према степену обавезности. Правила уведена законом имају значајнији утицај на остваривање фискалне дисциплине од неформалних фискалних правила, која се манифестују као најавна влада да ће водити рачуна о фискалној одговорности. Политички трошкови непоштовања формалних правила много су виши (Голубовић, 2012: 58-59).

1.3. Предуслови ефикасне примене фискалних правила

Фискална правила, сама по себи, не могу значајније побољшати буџетску дисциплину, али су важан сегмент система фискалне одговорности. Међународни монетарни фонд наводи три компоненте ефективних фискалних правила, посебно прикладне за државе са slabим јавним финансијама и појачаном неизвесношћу у погледу макроекономског и фискалног развоја. То су: једноставна и стабилна веза између нумеричких циљева и крајњег циља, као што је одрживост јавног дуга; довољна флексибилност као одговор на шокове, тако да правило барем не би погоршало њихово штетно дејство и јасан институционални механизам који би указивао на одступања од нумеричких циљева ради предузимања корективних акција (Kumar, Baldacci, Schaechter, Caceres, Kim, Debrun, Escolano, Jonas, Karam, Yakadina, Zymek, 2009: 20).

Ефективна примена фискалних правила мора бити подржана и другим променама у процесу јавног буџетирања, попут: проширења временског хоризонта буџетског планирања са једногодишњег на средњорочни оквир; поузданих пројекција будућих буџетских услова; процене утицаја политичких промена на будуће буџете; процедура за проверу буџетских резултата и предузимање корективних мера када је то неопходно и контролних механизма како би се осигурало поштовање фискалних правила од стране политичара (Schick, 2003: 8-9). У другим изворима (International Monetary Fund, 2009: 20), наводе се три елемента ефикасне примене фискалних правила: недвосмислена и стабилна

веза између нумеричког и коначног циља, попут одрживости јавног дуга; довољна флексибилност, како би правила могла одговорити на шокове; стабилан институционални механизам, да би се препознале девијације и предузела корективна акција.

Фискална правила се утврђују као смернице (средњорочни фискални циљеви) за период од неколико година, док их средњорочни буџетски оквир дели на годишње циљеве буџета. Она треба да обезбеде предвидивост министарствима у планирању потрошње на дужи рок, чиме се ствара већа ефикасност у пројекцији укупне јавне потрошње. Продужење временског хоризонта буџета, од једне године на период од три до пет година, треба да обезбеди усклађеност буџетске потрошње са постављеним фискалним правилима. Основни проблем који се овде јавља јесте поузданост макроекономских прогноза јер су кључни макроекономски индикатори често планирани сувише оптимистички. Новина која је важна за ефикасну примену фискалних правила јесте „*top-down*“ приступ у буџетској процедури. Укупна горња гранична вредност буџетске потрошње је утврђена на самом почетку поступка израде буџета, а потом се дели на појединачне горње граничне вредности потрошње за свако појединачно министарство. Ресорна министарства имају већу слободу, али и већу одговорност за ефикасно трошење буџетских средстава (Анђелковић, 2013: 186).

1.4. Предности и недостаци фискалних правила

У литератури се указује на одређене предности и недостатке фискалних правила. Наводе се следећи аргументи у прилог фискалних правила: ова правила су средство које треба да повећа фискалну дисциплину; она ублажавају подстицај ка стварању фискалног дефицита и ограничавају вођење процикличне фискалне политике; од увођења фискалних правила очекује се да поврате кредибилитет макроекономске политике, уклањањем могућности за вођење временски неконзистентне политике. Уз то, фискална правила гарантују да ће се вредности одређених макроекономских варијабли очувати у задатим оквирима, независно од промена власти. Такође, као њихова предност истиче се и постојање ограничене флексибилности, чиме се омогућава деловање фискалне политике у условима економске кризе (Голубовић, 2012: 59-61).

Поред предности, фискална правила имају и одређене недостатке. Пре свега, није вероватно да правила усвојена без довољне политичке подршке могу бити одржива, чиме се подрива политички кредибилитет владе. Затим, она могу проузроковати проциклично

стање у лошим временима, јер ограничавају дискрецију владе. Потом, правила могу смањити квалитет фискалне политике, зато што генерално не говоре о структури евентуалних фискалних прилагођавања која треба извршити. Коначно, фискална правила могу охрабрити креативно рачуноводство и ванбуџетске операције, смањујући транспарентност фискалне политике (Kumar et al. 2009: 15).

Имајући у виду да до сада примењивана фискална правила нису онемогућила стварање прекомерног јавног дуга, доста се очекује од тзв. “кочнице за дугове”, примењене у Швајцарској и Немачкој, а што се намеће као обавеза и у другим европским државама, уградњом у њихове уставе. Кључна карактеристика овог правила јесте уравнотежење буџета током привредног циклуса, ограничавањем структурног буџетског дефицита, чиме би се избегла процикличност фискалне политике (Анђелковић, 2013: 190).

1.5. Фискална правила у Европској унији

Уговором из Мастрихта 1992. године и Пактом о стабилности и расту 1997. године уведена су фискална правила у оквиру земаља чланица ЕУ, ради усаглашавања националних фискалних политика и постизања фискалне дисциплине (Анђелковић, 2013: 187). Постоји више разлога за њихово увођење. Прво, правила су била од користи државама у испуњавању критеријума дефинисаних законодавством Уније. Друго, било је потребно очувати фискалну дисциплину у условима неповољних кретања. Треће, дефинисањем ових правила доприноси се остваривању и осталих циљева (у погледу висине јавне потрошње, нивоа пореског оптерећења) (Голубовић, 2012: 79-80).

Фискална правила у ЕУ односе се на дозвољени износ висине буџетског дефицита и нивоа јавног дуга. Буџетски дефицит држава чланица не сме бити већи од 3% БДП-а, док износ нивоа јавног дуга не сме прећи 60% БДП-а. Међутим, у пракси се, као изузетак, појавила тзв. белгијска клаузула. Наиме, јавни дуг Белгије је у време настанка фискалних правила износио око 120% БДП-а. Ипак, она је 1991. године одлучно решила да спроводи строгу буџетску дисциплину. Када се одлучивало о томе које су државе чланице испуниле критеријуме конвергенције, Белгија је изнела аргументацију да не треба да буде изостављена због грешака у прошлости, које сада одлучно исправља. На основу тог захтева, критеријум конвергенције који се тиче нивоа јавног дуга обазриво је прерађен, те је сада било потребно да јавни дуг износи испод 60% БДП-а или „да се креће у том правцу“ Такође, да би приступиле Европској монетарној унији, државе морају испунити

ове критеријуме, који представљају два од потребних пет испуњених критеријума. Преостала три критеријума односе се на стопу инфлације, дугорочну каматну стопу и време које је потребно да валута државе чланице ЕУ проведе у механизму девизних курсева (МДК). Могуће је толерисати и буџетски дефицит нешто изнад референтне вредности, али само уколико је превазилажење ове вредности изузетног и привременог карактера.

На примеру земаља чланица Европске уније показало се да нормативна уређеност фискалних правила није била довољна гаранција за одговорно вођење фискалне политике. Јако мали број земаља успео је да испоштује прихваћена фискална правила, чиме се потврдило становиште да иста мера фискалних ограничења није погодна за државе са различитим степеном економске развијености (Димитријевић, 2017: 55).

1.5.1. Потреба за фискалним правилима у Европској унији

Фискална правила у ЕУ садржана у мастрихтским критеријумима конвергенције и Пакту о стабилности и расту, рефлексија су стварања Европске монетарне уније, усмерене примарном циљу – стабилности цена. Постоји неколико основних разлога увођења фискалних правила. Прво, потреба увођења фискалних правила у облику Пакта може се оправдати становиштем да се код већине земаља појављују прекомерни дефицити, нарочито након уласка у монетарну унију. Друго, фискалне рестрикције произашле из тих критеријума првенствено су резултат страха да превелики дефицит и јавни дуг земаља чланица може утицати на раст каматних стопа у другим чланицама Европске монетарне уније, што може битно утицати на стабилност цена. Треће, високи фискални дефицити могу поткопати кредибилитет нове средишње банке, а “мекана” монетарна политика може утицати на раскалашност фискалних политика земаља чланица Европске монетарне уније. Четврто, постоји бојазан да неки учесници на тржишту могу претпоставити како ће Европска унија извући поједине земље из финансијских тешкоћа и према томе формирати своја очекивања. Пето, ако се жели приступити одређеној групи држава, као што је Европска монетарна унија, потребно је поштовати њихова правила, а то је имплементација политике Пакта о стабилности и расту, као и Мастрихтских критеријума конвергенције (Grujić-Kalkan, 2013: 35).

1.5.2. Пакт о стабилности и расту и реформа Пакта

За разлику од монетарне политике, која се спроводи на наднационалном нивоу, фискална политика остала је у надлежности држава чланица Европске уније. Стога је фискални положај Европске уније детерминисан фискалном политиком коју воде државе чланице. Иако су критеријумима конвергенције постављени јасни услови за приступање Европској монетарној унији, било је потребно очувати фискалну дисциплину држава након приступања монетарној унији. Тај циљ желео се остварити доношењем Пакта о стабилности и расту.

Иницијативу за доношење одговарајућег правног акта, којим би се утврдила обавеза држава чланица Европске монетарне уније да воде одговорну фискалну политику, дала је Немачка. Пакт о стабилности и расту донет је 1997. године, а ступио је на снагу 1999. године. Према Пакту, државе се обавезују да ће очувати средњорочну буџетску равнотежу, односно остварити суфицит. Његова основна сврха је у додатном појашњењу поступка у случају прекомерног дефицита, као и у отклањању нејасноћа у погледу начина извештавања и могућих санкција у случају непоштовања постављених правила. Пакт дефинише здраву фискалну политику као ону политику у којој је буџет близу равнотеже или у суфициту. Таква буџетска позиција треба да буде прихваћена као средњорочни циљ сваке државе чланице (Голубовић, 2012: 111-112).

Структуру Пакта чине одредбе које се могу поделити у две групе: одредбе којима се уређује мултилатерални надзор буџетских позиција и којима се уређује поступак у случају прекомерног дефицита. Прва група одредби дефинише тзв. превентивни систем (*early warning system*), а регулисана је Уредбом о изградњи буџетске контроле и координацији економских политика земаља чланица. Реч је о систему упозорења који у раној фази препознаје евентуалне препреке у поштовању фискалних правила дефинисаних Пактом о стабилности и расту. Друга група одредби јесу тзв. корективне мере. Поступак у случају прекомерног дефицита регулише Уредба о убрзању и објашњењу поступка у случају прекомерног дефицита (изнад 3% БДП-а). Она отвара могућност да се одступање дефицита од референтне вредности третира као привремено, уколико Комисија процени да ће дефицит бити сведен на референтну вредност након престанка одређених изузетних околности или озбиљног економског поремећаја. О постојању прекомерног дефицита одлучује Савет министара. Уредба прописује етапни механизам у примени мера против државе која се суочава са фискалним тешкоћама. Процедура подразумева: утврђивање препорука земљи чланици како би отклонила

фискалну неравнотежу у року од четири месеца и одређивање рока за отклањање дефицита; објављивање препорука Савета, уколико земља чланица у прописаном року није предузела ефикасну акцију; наметање детаљних мера за смањивање дефицита у обиму који се процени неопходним, уколико се чланица не придржава препорука; увођење санкција у случају да држава чланица и даље не примењује задате мере. Такође, Савет министара може одлучити да примени и једну од следећих мера: 1) објављивање додатних информација, које би прецизирао Савет, пре него што држава чланица емитује обвезнице и хартије од вредности за финансирање дефицита; 2) обавезу депоновања бескаматног депозита у одређеном износу. Он не сме прекорачити границу од 0,5% БДП-а; 3) претварање бескаматног депозита у новчану казну. Уколико у року од две године од дана доношења одлуке о обавези полагања бескаматног депозита прекомерни јавни дефицит не буде коригован, депозит се претвара у новчану казну (Голубовић, 2012: 113-116).

Тешкоће у примени Пакта настале су 2003. и 2004. године. Проблем очувања фискалне равнотеже нарочито је био изражен у Немачкој и Француској. У новембру 2003. године, требало је ове државе санкционисати, али се под притиском ЕКОФИН (Савет министара економије и финансија) повукао и ставио Пакт у „мировање“. Комисија је ставила ЕКОФИН пред Суд правде због кршења Пакта. Суд је донео одлуку да је ЕКОФИН прекршио закон, али само због начина на који је назвао своју одлуку, јер се Пакт не може ставити у „мировање“. Чињеница да Француска и Немачка нису биле санкционисане није се променила (Boldvin, Vilpoš, 2010: 533). Поред тога, Пакт је пренаглашавао значај фискалних правила на уштрб флексибилности, те се може говорити и о крутости његових правила. Било је јасно да је реформа Пакта неопходна.

Основни проблем Пакта који се испољио није у превентивном делу, већ у неделотворности по питању примене санкција. Први корак у реформи Пакта представљала је иницијатива Европске комисије. Иницијатива је имала за циљ да ублажи проблем једнообразности правила. Реформа је руковођена жељом да се обезбеди одговарајући баланс између потенцијално високог степена дискреције у надзору и координацији фискалних политика и потребе да се задржи на правилима заснован, једноставан и транспарентан оквир за вођење фискалне политике. Пакт је формално реформисан 2005. године, изменама постојећих Уредби. Измене су се тичале следећих подручја: повећања економске утемељености фискалних правила и њихове веродостојности; јачања одговорности носиоца економске политике на националном нивоу за поштовање заједничких фискалних правила; фискалне консолидације у

условима повољних коњукурних околности и спречавања процикличног дејства фискалне политике држава чланица; уважавања погоршаних економских услова у поступку надзора над буџетском позицијом; придавања већег значаја висини јавног дуга и одрживости јавних финансија у поступку надзора над буџетским стањем (Голубовић, 2012: 120-124).

Промена у Пакту било је и у превентивном и у корективном делу. Најзначајније промене у превентивном делу односиле су се на: диференцирани приступ у одређивању средњорочних циљева; процењивање начина прилагођавања средњорочном циљу, где Савет уважава спремност државе чланице на годишње снижавање цикличног дефицита, које се креће у границама референтне вредности од 0,5%; узимање у обзир и структурних реформи које у кратком року могу довести до погоршања, али дугорочно унапређују одрживост јавних финансија, код дефинисања начина прилагођавања средњорочном буџетском циљу; посвећивање посебне пажње спремности да се спроведе реформа пензијског система, приликом процењивања напора на плану структурних промена; обавезу укључивања у програм конвергенције и стабилности информација које се односе на квантитативну оцену мера фискалне политике. Измене у поступку у случају постојања прекомерног дефицита су: флексибилнији приступ у дефинисању „озбиљног пада економске активности“, као разлога за непримењивање поступка у случају прекомерног дефицита; прецизно дефинисање осталих релевантних чинилаца који оправдавају прекорачење референтне вредности буџетског дефицита; ограничење у примени клаузуле о осталим релевантним околностима (она се може узети у обзир само ако је прекорачење референтне вредности за буџетски дефицит привремено и креће се близу вредности од 3% БДП-а); продужење рокова предвиђених у поступку прекомерног дефицита; увођење могућности понављања корака у процедури прекомерног дефицита (Голубовић, 2012: 120-128). Механизми предвиђени Пактом о стабилности и расту показали су се неефикасним у обезбеђивању фискалне дисциплине. Било је потребно створити нове институционалне оквире који би омогућили одговорно управљање јавним финансијама.

1.5.3. Нови фискални оквири еврозоне

Промена фискалних оквира остварена је усвајањем програма под називом „Пакет шест“ (*Six pack*) и новог фискалног споразума, односно Споразума о стабилизацији, координацији и управљању у економској и монетарној унији.

Новe мере, под називом „*Six pack*“, обухватају пет нових Уредби и једну Директиву. Ово је једна од најкомплекснијих промена остварених од успостављања Европске монетарне уније. На овај начин, оснажује се Пакт о стабилности и расту и појачава дејство фискалних правила. Уводе се следеће промене: 1) јачање превентивних мера - кључне промене односе се на: већу транспарентност; стриктну примену фискалних правила; ефикаснију примену превентивних мера; 2) јачање корективних мера - промене се тичу: стриктне примене фискалних правила и ефикасније примене санкција у случају да држава чланица није спремна да смањи ниво буџетског дефицита, односно висину јавног дуга; 3) отклањање узрока макроекономске неравнотеже у еврозони - нови механизам заснива се на: систему раног упозорења и начину поступања у случају прекомерне макроекономске неравнотеже; 4) периодични надзор над економском политиком и стањем јавних финансија. И поред ових промена, кључни проблем није решен. Реч је о дугом процесу координације економских политика држава чланица и кредибилитету запређених санкција (Голубовић, 2012: 160-166).

Европски савет 2012. године усваја Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији. Његов централни део јесте Фискални споразум, који је ступио на снагу 1. јануара 2013. године као међудржавни уговор (Анђелковић, 2018: 371). Према споразуму, када дуг државе прекорачи границу од 60% БДП-а, он се у току наредне три године у просеку мора смањивати најмање за по 1/20 разлике између нивоа дуга и граничне вредности од 60%. На пример, то значи да држава у којој јавни дуг износи 80% БДП-а, годишње у просеку током три наредне године мора смањивати удео дуга у БДП-у најмање за по 1% БДП-а (1/20 разлике између 80% и 60% БДП-а), како се против ње не би предузимале даље законске мере за смањење јавног дуга. У случају непоштовања новог правила о јавном дугу, против државе чланице може се покренути процедура смањења дефицита, чак и у случају да је дефицит испод границе од 3% БДП-а, која је дефинисана правилима у Пакту о стабилности и расту. Такође, одређен је максимални структурни фискални дефицит у земљама Европске уније, на ниском нивоу (до 0,5% БДП-а). Он се дефинише као дефицит из кога је искључен утицај цикличних флукуација у БДП-у, као и утицај једнократних фактора. Њега би нека држава остваривала под претпоставком да привреда није ни у рецесији, ни у експанзији, као и да је спољни дефицит те државе на дугорочно одрживом нивоу, тј. на нивоу који неће довести до неконтролисаног раста спољног дуга у односу на БДП (Грујић-Kalkan, 2013: 38). Још једна важна новина тиче се увођења квази-аутоматских санкција државама

за које се утврди да не поштују критеријуме у погледу висине буџетског дефицита (Анђелковић, 2018: 371).

Важан део Фискалног споразума посвећен је јачању координације економске политике, а у циљу остваривања номиналне и реалне конвергенције. Њиме се, такође, институционализује ново тело - Еуросамит, чија је основна функција унапређење економског управљања монетарном унијом. Ово тело чине председник Комисије и шефови држава, односно председници влада, чија је валута евро (Голубовић, 2012: 171-173).

1.5.4. Недостаци фискалних правила у Европској унији

Постоје многи недостаци и критике које се упућују фискалним правилима у Европској унији. Једна од примедби приликом спровођења мастрихтских критеријума јесте могућност манипулисања економским индикаторима конвергенције, путем краткорочних инструмената фискалне политике. Тако се наводи пример Грчке, која је 2000. године привремено смањила индиректне порезе како би задовољила мастрихтски критеријум који се односи на инфлацију, те на тај начин задовољила задате критеријуме приступања Европској монетарној унији и лажно приказала свој кредибилитет. Као што је претходно напоменуто, након што се задовоље критеријуми конвергенције, односно услови за приступање Европској монетарној унији, бригу о очувању фискалне дисциплине преузима Пакт о стабилности и расту. Управо је Пакт тај који је много више критикован него сами критеријуми конвергенције, јер директно утиче на деловање аутоматских стабилизатора и у потпуности формулише стабилизациону фискалну политику у Европској унији. Приликом спровођења Пакта о стабилности и расту, Савет и Комисија надзиру спровођење стабилизационог програма предложеног од земље чланице, а прихваћеног од стране Комисије и Савета. Ако циљеви који се односе на буџетске позиције нису постављени, нити могу бити постављани у складу са стварним структурним и цикличним кретањима, у случају негативних економских кретања може доћи до искакања земаља чланица из граница зацртаних Пактом. У таквим околностима Савет и Комисија реагују и захтевају од државе чланице да додатно „стегне“ свој фискални положај у циљу извршења програмом одређених циљева. Супротно, када је чланица у бољем економском положају, тада државе чланице опет могу одступити од планираног програма тако да „олакшају“ свој фискални положај и даље остварење зацртаних циљева. У оба случаја, фокусирањем на криве циљеве, стабилизационим

програмом могу се изазвати проциклична кретања, а нарочито у рецесији, те додатно отежати положај поједине земље чланице Европске уније (Grujić-Kalkan, 2013: 36). Недостаци који се, генерално, везују за фискална правила, а то су политички карактер ових правила и склоност ка неприменљивости услед неделотворне контроле и изостанка јасно дефинисане одговорности, изражени су и у Европској Унији.

Такође, треба имати на уму да већа сложеност правила доноси и нове изазове. Повећан број правила, њихова интеракција и софистицираност могу отежати имплементацију, објашњење и праћење усклађености. Како би се решили изазови, неколико земаља реформише своје буџетске поступке и средњорочне буџетске оквире (нпр. Аустрија, Грчка, Ирска, Португал), а важну улогу могу играти и фискални савети, те су у многим земљама недавне реформе донеле планове за њихово независно деловање (Bach, 2014: 36).

2. Фискални савети

С обзиром на то да фискална правила нису задовољила очекивања, нити одговорила захтевима због којих су формулисана, развија се свест о потреби формирања независних институција које би биле допуна фискалним правилима, надзирале њихово поштовање, те заједно са њима значајно допринеле вођењу одговорне фискалне политике. Реч је о фискалним саветима.

2.1. Разлози и циљеви установљења фискалних савета у савременим државама

Први предлози за успостављање независних фискалних институција појавили су се 1990. године у оквиру научних кругова. Наиме, тада се предлагало да се правила замене „живим телима“, која би „чувала“ фискална правила. У многим државама сличне институције одавно су основане - Холандија (Централни плански биро од 1945. године), Данска (Економски савет од 1962. године), Немачка (Савет економских експерата од 1963. године), Сједињене Америчке Државе (Конгресна буџетска служба од 1974. године). Белгија је такву институцију основала 1994. године, а Аустрија 2002. године. У Србији је Фискални савет основан 2011. године. У скорије време установљавање оваквих институција постало је једна врста тренда. У новом таласу фискални савети су основани у следећим државама: Шведској (2007. године), Канади (2008. године), Мађарској (2009. године), Словенији (2009. године), Кенији (2009. године), Румунији (2010. године), Великој Британији (2010. године), Ирској (2011. године), Аустралији (2012. године),

Португалу (2012. године), Италији (2012. године), Француској (2013. године) (International Monetary Fund, 2013: 11; Debrun, Kinda, 2014: 10). Постојање фискалних савета ван Европе и северне Америке је и даље ретко - свега неколико азијских, јужноамеричких и афричких земаља има такво тело. Већина земаља у Европи има фискални савет или се он управо успоставља. Практично све западноевропске земље имају фискални савет, а пракса се проширила на југоисток и балтичке земље (Рауповић, Милjkовић, 2016: 58-59).

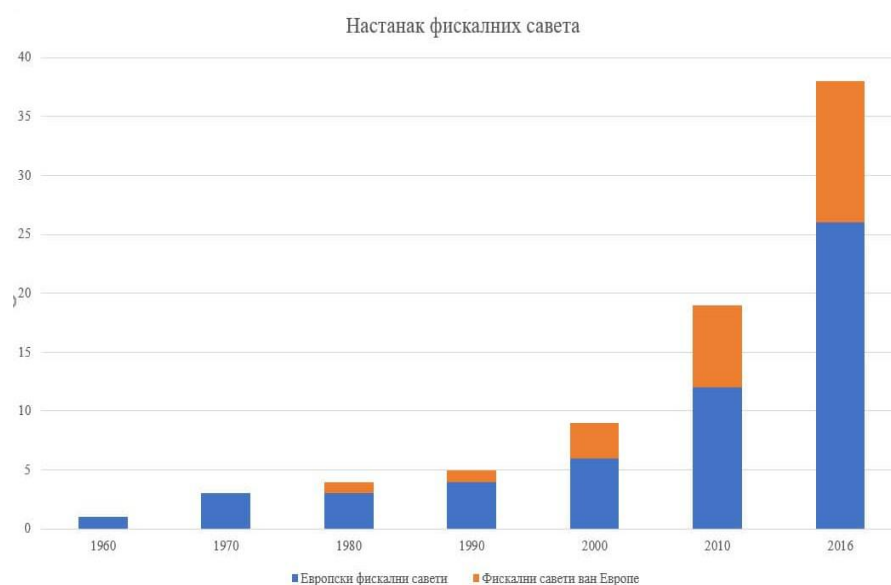
Табела: Листа фискалних савета држава чланица ММФ-а

Државе чланице ММФ-а	Фискални савет	Почетак рада фискалног савета
Аустралија	Парламентарна буџетска служба	2012
Аустрија	Комитет за владин дуг	2002
Белгија	Федерални плански биро	1994
Канада	Парламентарна буџетска служба	2008
Хрватска	Савет за фискалну политику	2013
Данска	Дански економски савет	1962
Финска	Национална контролна служба Финске	2013
Француска	Високи савет за јавне финансије	2013
Грузија	Парламентарна буџетска служба	1997
Немачка	Немачки савет економских експерата	1963
Мађарска	Фискални савет	2009
Ирска	Ирски фискални саветодавни савет	2011
Италија	Парламентарна буџетска служба	2012
Јапан	Фискални системски савет	1950
Кенија	Парламентарна буџетска служба	2009
Мексико	Центар за истраживање јавних финансија	1999
Холандија	Холандски биро за анализу економске политике	1945
Португал	Португалски савет за јавне финансије	2012
Румунија	Фискални савет	2010
Србија	Фискални савет	2011
Словачка	Савет за буџетску одговорност	2011
Словенија	Фискални савет	2009
Јужна Кореја	Национална буџетска служба	2003
Шведска	Шведски савет за фискалну политику	2007
Велика Британија	Служба за буџетску одговорност	2010
САД	Конгресна буџетска служба	1974

Извор: База фискалних савета Међународног монетарног фонда

Дакле, у последње две деценије, број фискалних савета нагло расте. Растући број независних фискалних институција је једним делом последица жеље власти у овим земљама да покаже финансијским тржиштима да је фискална политика заснована на

непристрасним и транспарентним макроекономским претпоставкама (Рауповић, Милjkовић, 2016: 58). Пораст броја фискалних савета широм света поклапа се са ескалирајућом забринутошћу око дугорочне одрживости јавних финансија. Проблема са дугорочном одрживости јавних финансија нису поштеђене ни развијене државе, где је спречавање експлозивног раста јавног дуга такође постао велики изазов. Повећана јавна потрошња довела је привреде многих земаља на руб пропасти.



Слика: Раст броја фискалних савета

Извор: База података Међународног монетарног фонда

У условима фискалне кризе, нагомилавања буџетских дефицита и раста јавног дуга, фискални савети се јављају као институције које би потенцијално могле побољшати фискалну дисциплину. У томе треба пронаћи фундаментални разлог њиховог формирања. Наиме, оригинална идеја о формирању фискалних савета тичала се потребе стварања политички независног тела у националној буџетској процедури, које ће решити проблем „пристрасности“ ка буџетском дефициту у савременим државама. Овај проблем произашао је из чињенице да се унутар сектора, на чијем су челу министри који представљају различите секторске и политичке интересе у друштву, троше јавна средства без узимања у обзир економске „цене“ јавне потрошње. Фискални савет би могао решити наведено одређујући максималан ниво буџетског дефицита који је дозвољен на годишњем нивоу (Von Hagen, 2010: 32). Управо због тешкоћа савремених јавних финансија, не чуде предлози неких теоретичара о успостављању независних фискалних институција, по угледу на монетарне савете у независним централним банкама. Свакако, то би представљало радикалан захват у фискална овлашћења законодавне власти са

неизвесношћу у погледу остварења жељеног циља, односно консолидације јавних финансија и дугорочне одрживости фискалне политике. Разлоге за постојање фискалних савета можемо пронаћи и у следећим аргументима: 1) побољшање предвидивости и транспарентности јавних финансија, јачање дугорочне оријентације фискалне политике, као и превазилажење дистрибутивних конфликта; 2) доношење одлука о фискалној политици не водећи довољно рачуна о интертемпоралним буџетским ограничењима; 3) фискални савети су својеврсни инструменти за постизање координације одлука различитих учесника буџетског процеса (Eichengreen, Feldman, Liebman, Hagen, Wyplosz, 2011: 29-30).

Главни циљ формирања фискалних савета јесте смањење могућности неуспешног деловања владе и то делегирањем одређених аспеката фискалне политике на неизборно, али одговорно тело (Hagemann, 2010: 9). Фискални савет би, заправо, био једна врста институције чијим би се активностима одвијала својеврсна „борба“ против буџетског дефицита и јавног дуга у оквиру фискалне политике. У остале циљеве оснивања фискалних савета могли бисмо уврстити: обезбеђивање бољих и сигурнијих информација, како бирачима, тако и политичарима; умањивање информационе асиметрије између владе и бирачког тела, обезбеђујући исправне информације о актуелном дефициту и његовим дугорочним последицама; искључивање могућности владе да намерно користи исувише оптимистичке прогнозе привредног раста; ублажавање „*common pool*“ проблема (појаве када интересне групе које имају бенефиције од посебних програма јавне потрошње настоје да их повећају, док трошкови падају на терет заједничких ресурса) и то захваљујући прецизном обрачуна трошкова потрошње; помоћ при идентификацији и пружању упозорења од неодрживих „бумова“ који могу изазвати фискалну кризу (Calmfors, 2015: 12).

2.2. Појам, карактеристике и улога фискалних савета

Фискални савет је стално тело са законским или извршним мандатом да процени јавно и независно владину фискалну политику од једностраног утицаја, планове и активности против макроекономских циљева који се односе на дугорочну одрживост јавних финансија, краткорочну и средњорочну макроекономску стабилност, као и друге званичне циљеве. У принципу, Фискални савет може да обавља следеће функције: а) допринесе употреби објективних макроекономских и буџетских предвиђања приликом припреме буџета (кроз припрему предвиђања или предлагањем одмерених нивоа за

кључне параметре); б) идентификује разумне опције фискалне политике и, ако је могуће, формулише предлоге; в) олакша примену правила фискалне политике; г) процени нове политичке иницијативе (Debrun, Kinda, 2014: 9). Генерално, сврха фискалних савета је да ограничи простор за политизацију фискалних одлука, иако не поседују моћ креирања фискалне политике (Debrun, Kumar, 2007: 485). У литератури се наводи и да су фискални савети „од стране владе спонзорисана подршка фискалној дисциплини и најактивнији модератори те дисциплине“ (Beetsma, Debrun, 2016: 3).

Према принципима ОЕЦД-а о независним фискалним институцијама, као независна фискална институција сматра се јавно финансирано независно тело које обезбеђује непристрасне анализе и прегледе, а у неким случајевима даје и савете о фискалној политици и учинку. Принципи су груписани у следеће наслове: 1) прилагодљивост локалним потребама, што би утицало на избор улоге и састава независне фискалне институције; 2) независност и одсуство политичког утицаја; 3) јасно одређена надлежност у прописима више правне снаге, уз прецизирање улоге у буџетском процесу; 4) средства морају бити довољна за обављање делатности; 5) предвиђање механизма који успостављају одговорност према законодавној власти, а нарочито однос са парламентарним буџетским комитетом; 6) благовремени приступ свим релевантним информацијама, укључујући и претпоставке на којима се заснивају фискални предлози и буџет; 7) потпуна транспарентност у раду независних институција пружа највећу заштиту њихове независности; 8) развијање ефективних комуникационих канала, нарочито са медијима, цивилним друштвом и осталим заинтересованим субјектима; 9) екстерна процена (Organisation for economic cooperation and development, 2013: 5-8).

Фискалне савете одликују следеће кључне карактеристике: фискални савет треба да буде независна институција налик централној банци; његов рад је јасан и видљив јавности; фискални савети треба да буду изабрани „инструмент“ који ће сузбити тенденцију заснивања буџета на исувише оптимистичким прогнозама јавних прихода и сузбити нереалне процене трошкова јавних програма; у опсег рада фискалног савета може спадати и формулисање одређене одлуке и препоруке фискалне политике; фискални савет, на изванредан начин, може да допуњује фискална правила (International Monetary Fund, 2013: 9).

Улога фискалних савета у националним фискалним системима је од изузетног значаја. Прво, подстицањем транспарентности у политичком циклусу фискални савет може побољшати демократску одговорност и обесхрабрити опортунистичке промене у фискалној политици. Друго, кроз независне анализе, процене и прогнозе фискални

савети могу подићи свест јавности о последицама одређених смерова фискалне политике. Треће, фискални савет може пружити директне *input*-е буџетском процесу, нпр. прогнозе или процене структурних позиција, чиме затвара празнине које би влади омогућиле да заобиђе нумеричка фискална правила (International Monetary Fund, 2013: 7-8).

Фискални савет, као независна фискална институција, има способност да подржи процес фискалне консолидације на следеће начине: одговорност за макроекономске прогнозе пренета је на независну фискалну институцију што доприноси реалистичности буџетских планова; независна фискална институција даје потпору кредибилитету процеса фискалне консолидације, проучавајући владине планове с тим у вези; независна фискална институција може имати надлежност да процењује да ли је *ex post* деловање владе противно фискалним правилима (Olden, Last, Yläoutinen, Sateriale, 2012: 15-16).

Постоје бројни емпиријски докази да присуство фискалних савета доприноси бољим фискалним резултатима (Hagemann, 2010: 5). Фискални савети на различите начине утичу на побољшање фискалног учинка. Они могу помоћи ограничавањем политичког утицаја на техничке аспекте формулисања фискалне политике. Такође, фискални савети израђују независне макроекономске прогнозе или су задужени за обезбеђивање претпоставки или пројекција кључних варијабли или параметара на којима се базирају буџетске пројекције. Фискални савети, такође, могу бити овлашћени за израду независних пројекција јавних прихода и јавних расхода. Својим проценама фискалних импликација пореза и потрошње, фискални савети доприносе побољшању транспарентности буџетских одлука. У неким случајевима, њима може бити додељена кључна улога у надзору фискалних перформанси. Важан је и задатак фискалног савета као фискалног „посматрача“ објективности и транспарентности буџетског процеса и одрживости буџетске политике у подржавању процеса фискалне консолидације кроз успостављање нарушене фискалне дисциплине (Anđelković, Dimitrijević, 2015: 42).

Улога фискалних савета јесте да ограничи обим политизације фискалних одлука, иако немају експлицитну надлежност креирања фискалне политике (Debrun, Kumar, 2007: 485). Од фискалних савета очекује се да: упознају јавност са стварним стањем у државним финансијама; указују на покушаје креативног рачуноводства; врше непристрасне анализе макроекономског развоја; израдом или проценом макроекономских предвиђања пружају допринос буџетском процесу и вођењу разборите фискалне политике (Димитријевић, 2017: 57). У већини земаља фискални савети имају искључиво саветодавну улогу, са различитим опсегом задатака. Један од главних

задатака фискалног савета као саветодавног тела могао би бити коментарисање и анализа фискалних правила, као и остваривања средњорочних фискалних задатака и дугорочних циљева. Уколико би у својим анализама уочио било какав вид девијација са зацртаног фискалног пута, фискални савет би требало да има афирмативну улогу у процесу сагледавања разлога девијације, као и да даје саветодавно мишљење у погледу могућих решења. Уз то, фискални савет би могао имати улогу институције која ће давати препоруке у погледу адекватне фискалне регулативе. Постоје и изузеци када фискални савети имају значајнију улогу од саветодавног тела, те у одређеној мери утичу на формално креирање фискалне политике.

Без обзира на конкретну улогу коју фискални савети имају у државама, њихова ефикасност се процењује на основу одређених чињеница: законска и/или оперативна независност; праћење усклађености са фискалним правилима; давање и оцена прогноза; значајно присуство у медијима (International Monetary Fund, 2013: 27).

Са формирањем фискалних савета широм света, поставило се и питање њиховог односа са фискалним правилима. Постојале су две потенцијалне ситуације: прва, да фискални савети представљају замену за фискална правила и друга, да се фискална правила и фискални савети међусобно допуњују. Међутим, укидањем нумеричких фискалних правила нестале би и референтне вредности које она одређују, па би ове вредности морали одређивати фискални савети. Државе су углавном усвојиле други приступ, те фискални савети постоје поред фискалних правила и допуњују их. Пракса примене фискалних правила показала је да она нису довољна да би се обезбедила фискална дисциплина унутар држава. Наиме, поставља се питање: „До које мере ће влада, која је наклоњена краткорочним циљевима фискалне политике, заправо поштовати ова правила?“ У томе се проналази један од разлога оснивања фискалних савета, јер постоји велика вероватноћа да ће, кроз своје активности, фискални савети позитивно утицати на поштовање фискалних правила.

2.3. Модели и облици фискалних савета

Разликујемо неколико модела фискалних савета: фискални савети као самосталне институције; фискални савети основани од стране извршне или законодавне власти; фискални савети повезани са другим независним институцијама (International Monetary Fund, 2013: 10).

Фискални савети као самосталне институције (Stand - alone institutions) је модел фискалних савета најближи предлозима у стручној литератури. Овакви фискални савети нису у вези са креаторима политике, изузев процедуре именовања и механизма одговорности.

Фискални савети основани од стране законодавне или извршне власти су наредни могући модел фискалних савета. У моделу фискалног савета који оснива парламент и прати његов рад, утицај извршне власти на рад фискалног савета је знатно сужен. Ипак, у већини земаља, фискални савет је независно тело основано од стране влада држава и владама подноси извештај о раду. Такво решење не доприноси пуној независности фискалног савета, те се намеће закључак да је боља опција да фискални савети буду основани од стране парламента.

Фискални савети повезани са другим независним институцијама је, такође, могући модел фискалних савета. У овом моделу, фискални савети су повезани са централним банкама, јавним институцијама и независним статистичким телима. Овакав приступ у моделирању фискалних савета омогућава фискалним саветима стицање непосредне користи од повезаности са поменутиим институцијама, као и од економије обима, али захтева јасне процедуре како би се избегле конфузије у погледу разграничења њихових надлежности.

Када је реч о облицима, можемо разликовати три значајна институционална облика фискалних савета. То су чврсти фискални савети, меки фискални савети и веома меки фискални савети (Wyplosz, 2008: 183-185).

Чврсти фискални савети, попут централних банака, имају моћ доношења одређених одлука. У овом случају, фискални савети одлучују о буџетској равнотежи сваке године. Одлуке фискалних савета обавезујуће су за владу и парламент. Фискални савети могу слободно и самостално одлучивати о оквирима буџетске политике, а одлуке изабраних тела о буџетским параметрима морају бити у оквиру одлука фискалних савета.

Меки фискални савети имају искључиво саветодавну улогу. Они предлажу одређени исход буџетског биланса сваке године. Њихове препоруке се јавно објављују и своју ефективност могу доказати у јавној дебати. Ипак, коначну реч имају влада и парламент. Меки фискални савети имају улогу „групе“ која остварује дисциплинирајући ефекат и могу имати утицај уколико друге групе, које се залажу за повећање штедње и смањење пореза, нису довољно ефикасне. Нека врста меких фискалних савета већ постоји и то у Белгији, Данској, Чилеу, Холандији и Шведској. Они су основани скоро, тако да је још

увек исувише рано за сагледавање њиховог учинка, а нарочито ако се има у виду да се међусобно значајно разликују.

Веома меки *фискални савети* подразумевају експертску процену која се у виду *input*-а укључује у буџетски процес (немачки савет економских експерата, Фискални системски савет у Јапану и Конгресна буџетска служба у САД).

2.4. Надлежност фискалних савета

Опсег надлежности фискалних савета је различит и често зависи од политичких и економских дешавања у конкретној земљи. Основне надлежности фискалних савета су: 1) *ex post* процена да ли је фискална политика остварила постављене циљеве у прошлости; 2) *ex ante* процена да ли ће фискална политика остварити постављене циљеве у будућности; 3) анализа дугорочне фискалне одрживости и оптималности фискалне политике; 4) анализа фискалне транспарентности; 5) процена трошкова различитих владиних политика; 6) макроекономске прогнозе; 7) нормативне препоруке које се тичу фискалне политике (Calmfors, Wren-Lewis, 2010: 23).

Прве четири надлежности фискалних савета сматрају се примарним. Као посебно битна истиче се надлежност фискалног савета да процењује остварење постављених циљева фискалне политике. Тиме се ствара могућност да формални доносиоци одлука фискалне политике због неадекватних одлука касније буду критиковани од стране фискалног савета, као званичног државног тела, што ће позитивно утицати да одржавање фискалне дисциплине. Када се овом придода и надлежност фискалног савета да *ex ante* процењује да ли ће фискална политика остварити постављене фискалне циљеве, улога и значај фискалног савета постају још наглашенији. У погледу анализе дугорочне фискалне одрживости и оптималности фискалне политике, било би веома пожељно да фискални савет има надлежност у овом домену. Ради се о изузетно значајној надлежности, јер би управо изостанак бриге за ефекте актуелне фискалне политике довео до проблема високих буџетских дефицита. Такође, фискални савет би требало да се позабави питањем потпуније транспарентности података који се односе на фискалну политику.

Поједини аутори (Debrun, Kinda, 2014: 14) у надлежност фискалних савета увршћују и надгледање поштовања фискалних правила, као и надгледање трошкова мера фискалне политике. Скоро сви постојећи фискални савети спроводе позитивне анализе, док велика већина процењује дугорочну фискалну одрживост и обезбеђује и оцењује

макроекономске прогнозе. Надгледање фискалних правила и трошкова мера фискалне политике део су надлежности релативно малог, али растућег броја фискалних савета. Овакву надлежност имају фискални савети у Румунији, Ирској, Словачкој, Италији. Фискални савет у Шведској је установљен 2007. године. Овај савет има шире надлежности од већине других фискалних савета. Формална надлежност овог савета тиче се процене нивоа постигнутих циљева владине фискалне политике. Ови циљеви се односе на: дугорочну одрживост, вишкове јавне потрошње, највиши ниво јавне потрошње, као и доследност фискалне политике зависно од стања у привреди; оцењивање да ли је економски развој у складу са здравим дугорочним развојем; надзор и процене квалитета владиних економских прогноза (Calmfors, 2010: 7-8).

Широк опсег надлежности фискалног савета у пракси може представљати проблем. С обзиром на то да се фискални савет у многим земљама бави бројним питањима, може се десити да акценат свог деловања усмери на проблем/е који не представљају приоритет и мање су важности.

2.5. Састав, величина и независност фискалних савета

Изузетно значајно питање тиче се професионалних квалификација чланова фискалног савета. У том смислу, чланови фискалног савета могу бити: особе из академских кругова; стручњаци из области јавних финансија које запошљава државна администрација; стручњаци сектора финансијске анализе; бивши политичари (Calmfors, Wren-Lewis, 2010: 27).

Фискални савет би преваходно требало да чине особе из академских кругова, јер њихова професионална свест и перцепција, као и неповезаност са државном администрацијом и политиком могу бити гаранција независности у раду и приликом доношења одлука. Међутим, могуће је да особе из академских кругова не поседују довољно знања из области буџета и рачуноводства. Стога се у рад фискалног савета укључују и стручњаци из области јавних финансија које запошљава државна администрација. Ипак, постоји ризик да ће на њих, у знатно већем обиму него на особе из академског света, утицати околности које се тичу њихове будуће каријере у државној администрацији. Из овог разлога алтернативу њима представљају стручњаци сектора финансијске анализе. Треба нагласити да би се њихов недостатак, пак, могао огледати у лојалности коју испољавају према претходним или, евентуално, будућим послодавцима у финансијском сектору (Calmfors, Wren-Lewis, 2010: 27-28). Тако су, с једне стране,

фискални савети у Данској, Немачкој, Мађарској и Шведској састављени од академика. Академици су доминантни у Великој Британији. Директори фискалних савета у Холандији и Сједињеним Америчким Државама су, такође, академици. С друге стране, у фискалним саветима у Белгији и Аустрији знатно је мањи број академика. Фискални савети ове две државе састављени су већином од стручњака из области јавних финансија које запошљава државна администрација.

Битан аспект функционисања фискалних савета тиче се њихове величине. На број запосленог особља директно утиче опсег надлежности фискалних савета. Фискални савети који пружају процену фискалне политике, укључујући и надгледање сагласности исте са фискалним правилима, не захтевају бројно професионално особље. У овим фискалним саветима ради од двоје до десеторо професионалаца. Такође, за давање економских и фискалних прогноза и то поређењем владиних прогноза са прогнозама других независних институција, потребан је мали број запослених. Међутим, како се надлежности фискалног савета проширују и на давање независних економских и фискалних прогноза, потребна средства и људство за функционисање фискалног савета значајно се увећавају, услед потребе за софистициранијим и специфичним експертизама. Овакви фискални савети састоје се од најмање двадесет стручњака. Задатак који је најзахтевнији по питању ресурса, времена и људства јесте процена трошкова владиних политика (International Monetary Fund, 2013: 35).

У погледу величине фискалних савета, ситуација се разликује од земље до земље. Тако, Фискални савет у Словенији нема бројније сопствено особље, али има право да користи владине ресурсе. Фискални савет у Шведској састоји се од четири особе. Међутим, постоје и изузетно велики фискални савети. Тако, Фискални савет у Сједињеним Америчким Државама броји двеста тридесет особа, а у Холандији сто седамдесет особа. У Белгији број особља фискалног савета јесте дванаест, а у Аустрији четрнаест (Calmfors, Wren-Lewis, 2010: 32-33).

Независност фискалног савета је неопходна, без обзира на то да ли фискални савет има саветодавну улогу или улогу креатора фискалне политике. Независност је нужна у његовом раду, избору чланова и процесу доношења одлука. Искуства, која су стечена кроз независност централне банке, могу бити од великог значаја и за остваривање независности фискалног савета. Стога није пожељан било какав политички утицај на рад фискалног савета јер би се тада квалитет његовог рада могао довести у питање. Елементи на основу којих се процењује независност фискалног савета јесу: начин избора чланова овог тела - основни захтев је да се приликом избора осигура да је професионалност

главни критеријум; трајање мандата и могућност поновног избора; ограничавање слободе владе у промени чланова савета, таксативним навођењем разлога који могу довести до смене; забрана утицаја владе на чланове савета, као и забрана давања инструкција о начину деловања фискалног савета (Голубовић, 2012: 54).

Најзначајни аспекти независности фискалног савета јесу тзв. буџетска независност, као и околност коме и на који начин фискални савет одговара за свој рад.

Буџетска независност значи да фискални савет треба да има дугорочни буџет (финансирање), чиме би се онемогућио евентуални изазов, који постоји унутар извршне власти, да она врши утицај на фискални савет кроз процес одређивања износа средстава за његов рад. Потребно је да фискални савет има вишегодишњи усвојени буџет, тј. опредељена финансијска средства за функционисање, која неће бити под сталним утицајем актуелне власти. На овај начин се омогућава несметан рад фискалног савета. Неопходно је истаћи да би независност фискалног савета могла бити угрожена и уколико савет нема довољно предвиђених других ресурса (нпр. материјални и кадровски ресурси) за сопствено поступање, те је у обавези да их „црпи“ из Министарства финансија.

Када је реч о одговорности фискалног савета поставља се питање коме фискални савет треба да одговара за свој рад. Наиме, фискални савет се неретко стручно конфронтира са владом, па не изненађује да ће она понекад бити у искушењу да ограничи независност савета или преформулише опсег послова у његовој надлежности. „Сукоби“ између власти и фискалног савета могу да настану по два основа и они су познати из упоредног искуства. Прво се може рећи да је савет нестручан, јер, или погрешно тумачи фискалне законе и политику, или греша у анализи текућих кретања у буџетским приходима или расходима. Ово је, наравно, стварни ризик који фискални савет преузима, јер фискална реализација зависи од многих чинилаца, па се сва предвиђања морају непрестано кориговати. Друга уобичајена примедба је да фискални савет предлаже оно што свако зна, односно штедњу, како се не би прекршила фискална правила или како раст јавног дуга не би тежио да постане неодржив (Gligorov, 2013: 46).

Најбољи вид заштите фискалног савета јесте периодично вршење евалуације квалитета рада савета. Међутим, ову евалуацију не би смела вршити извршна власт, већ би за ту активност требало ангажовати неку међународну финансијску организацију (Међународни монетарни фонд, Организацију за економску сарадњу и развој, Светску банку).

Истраживања рада институције централне банке довела су до низа поставки које могу помоћи да се достигне независност у поступању. Овде спадају: трајне забране, а тичу се

мешања владе у рад независних институција и давања одређених инструкција таквим институцијама; дуги и необновљиви изборни периоди главног тела за доношење одлука унутар институције; рестрикције у слободи владе да отпусти чланове главног тела за доношење одлука унутар институције; дугорочно финансирање које би онемогућило притиске и утицај на рад институције; процедуре именовања чланова које гарантују професионализам, а не политичке преференције, као основу именовања (Calmfors, Wren-Lewis, 2010: 26-27).

Избор оснивача фискалног савета такође је од значаја за његову независност. Формално, у тексту је раније и указано, фискални савет може бити тело које формира парламент, али и тело које формира влада. Уколико, с једне стране, фискални савет формира парламент и надзире његов рад, свакако да је умањен утицај извршне власти на рад фискалног савета. С друге стране, решење да су фискални савети независна тела која оснивају владе држава, којима фискални савети подносе извештај о свом раду, не погодује достизању потребне независности фискалног савета. Поред независности важно је и следеће: без обзира на изабрану структуру фискалног савета, потребна је сагласност приликом одлучивања; слобода фискалног савета да комуницира и даје анализе јавности треба да буде појашњена; директни *input*-и фискалног савета који се тичу буџетске процедуре треба да буду прецизно дефинисани (International Monetary Fund, 2013: 46).

У литератури се наилази и на термин тзв. „законских чувара независности“ фискалног савета. Значење овог термина обухвата: забрану изабраним званичницима да дају инструкције фискалном савету; избор менаџмента фискалног савета на основу заслуга; елиминисање политички мотивисаног именовања менаџмента фискалног савета; дуг и необновљиви мандат менаџмента фискалног савета; самосталну политику запошљавања; јасну процедуру распуштања фискалног савета; приступ свим релевантним информацијама (International Monetary Fund, 2013: 47).

2.6. Правила Европске уније за независне фискалне институције (фискалне савете)

Европски парламент и Европски савет су 2013. године усвојили Уредбу број 473/2013 као део „Двојног пакета“, са циљем унапређења фискалног управљања у државама чланицама Еврозоне. Један од задатака Уредбе јесте и да прецизније дефинише појам и улогу „независних институција“, а тиме и фискалних савета. Независне институције су тела која су „структурно независна или тела која су функционално аутономна у односу на тела која се баве буџетским питањима и која, у складу са националним законима, имају

висок ниво аутономије и одговорности“. Њихове основне карактеристике су: основана су националним законом или другим, на закону заснованим, прописом; не примају инструкције или наредбе од институција које су задужене за припрему буџета или од било којег другог јавног или приватног тела; имају капацитет да комуницирају са јавношћу; избор чланова врши се у зависности од њиховог искуства и компетентности; имају довољно ресурса и омогућен им је одговарајући приступ информацијама, како би могли да спроводе своја овлашћења. Уредба предвиђа и да се сви национални фискални планови и предлози буџета морају заснивати на независним макроекономским пројекцијама. У пратећим документима мора писати на основу којих пројекција су израђена и какав је став заузело независно тело (Рауповић, Милковић, 2016: 71).

С обзиром на то да многе државе чланице Европске уније, поред европских фискалних правила имају и национална фискална правила, било је потребно дефинисати однос тих правила и надлежности независних институција. Уредба предвиђа да независне институције треба да буду, *de facto*, надлежне за обе групе правила. То може да доведе до проблема у пракси, имајући у виду да је и Европска унија надлежна за праћење европских правила (Рауповић, Милковић, 2016: 71).

3. Савремени модели јавног буџетирања

Савремени модели јавног буџетирања су програмско буџетирање и буџетирање према учинку. У овим моделима јавног буџетирања значајна пажња се посвећује оствареним резултатима буџетских корисника, уместо првенственог праћења трошкова који настају у процесу вршења одређених јавних функција.

3.1. Програмско буџетирање

За појмовним одређењем програмског буџета дуго се трагало. Теоретичари нису формулисали јединствену и прецизну дефиницију програмског буџетирања, а није дуго ни постојала сагласност о томе шта се подразумева под овим појмом. Најутицајнији заговорник програмског буџетирања у периоду након Другог светског рата, Дејвид Новик, сматрао је да програмски концепт буџета има доста различитих значења. Између осталог, он наводи да се путем програмског буџетирања постављају главни циљеви, дефинишу програми за њихово остварење, одређују потребни ресурси за реализацију свих циљева и систематски анализирају постојеће алтернативе (Sarraf, 2007: 44; Novick, 1966: 7).

3.1.1. Појам и обележја програмског буџетирања

Програмско буџетирање (program budgeting) може се дефинисати као буџетирање по програмској (буџетско рачуноводственој) класификацији, којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање циљева. У програмском буџету финансијска средства су алоцирана по програмима, те је могуће видети колико се средстава за шта троши. На тај начин се жели остварити позитиван утицај на повећање одговорности државних институција, као и транспарентност буџетирања. Дакле, реч је о моделу јавног буџетирања који подразумева постојање конкретних програма, за које су у буџету одвојене одређене суме новца. Усмеравање средстава се врши на решавање јасно идентификованих проблема, а у фокусу програмског буџетирања налази се планирање, односно очекивање резултата и праћење онога што је, у претходним периодима, остварено са одобреним и искоришћеним средствима (Димитријевић, 2016г: 136-137). Дугорочни циљ програмског буџетирања јесте побољшање ефикасности, ефективности и праведности јавних расхода, док је краткорочни циљ помоћ влади да своја ограничена финансијска средства расподели на оне области јавних услуга које ће донети највише користи грађанима. Да би се све то остварило, пажња се посебно посвећује исходима и излазним резултатима. Исходи су промене које пословање јавног сектора доноси појединцима, друштвеним структурама или окружењу и представљају „оно што желимо постићи“. Излазни резултати су финални производи, односно испоручена добра и обављене услуге (Prigučnik o programskom budžetiranju, 2015: 21-24, 46).

Програмско буџетирање се бави следећим питањима: 1) који се циљ покушава остварити? 2) како ће циљ бити остварен? 3) колико ће средстава бити потрошено да би се циљ остварио? Оно се састоји се од најмање три фазе: 1) *фаза планирања* - утврђује се листа приоритета, а затим се дефинишу циљеви које треба дугорочно остварити; 2) *фаза програмирања* - одређују се активности (пројекти) и врши њихово груписање у програме на основу којих ће циљеви бити реализовани; 3) *фаза буџетирања* - расположива финансијска средства распоређују се у складу са дефинисаним програмима (Димитријевић, 2017: 92-93).

Моделом програмског буџетирања се: организују захтеви за финансирање према приоритетима; расподељују буџетска средства на програме, који за циљ имају остварење резултата политика; омогућава избор између конкурентних захтева за средствима; унапређује транспарентност доношења одлука о буџету; повећава одговорност за

искоришћена средства, пружене услуге и остварене резултате (Анђелковић, 2010: 128-129).

Развојем програмског буџетирања тежи се постићи доношење бољих одлука, захваљујући постојању адекватних информација о томе колико квалитетно јавна добра и јавне услуге задовољавају потребе грађана. У програмском буџету, сваки од програма има свог руководиоца који је задужен за реализацију програма и за извештавање о остваривању очекиваних резултата и циљева. Тиме се побољшава процес управљања програмима и рационална потрошња буџетских средстава, у краткорочном и средњорочном временском периоду. Програмским буџетом стварају се могућности преусмеравања расхода са мање продуктивних ка продуктивнијим јавним расходима, уз већу контролу трошења средстава и повећање обима и квалитета јавних добара и услуга (Анђелковић, 2018: 382-383). Такође, одговорност буџетских корисника је већа, с обзиром на то да путем активности морају остварити предвиђене циљеве.

Међу буџетским корисницима, који траже финансијска средства из буџета за своје програме, ствара се одређена конкуренција. Буџетски захтеви ресорних министарстава према министарству финансија праћени су и информацијама о учинцима програма тог министарства, као и, када је могуће, очекиваним резултатима у предстојећем периоду (Димитријевић, 2017: 103).

Програмски буџет карактеришу следећа основна обележја: расходи се одређују према уже дефинисаним надлежностима буџетских корисника; присутна је уређеност намене и начина трошења буџетских средстава са препознатљивим носиоцем трошкова; акценат је на учинку, резултатима и ефектима утрошених буџетских средстава; транспарентнији је и разумљивији за кориснике јавних услуга (грађане); заступљен је менаџерски приступ у управљању буџетским финансијама у јавној управи (Димитријевић, 2017: 94).

Виталну важност за домен програмског буџетирања имају кадровски капацитети у ресорним министарствима. Ограничења у овом сегменту негативно утичу на способност да она анализирају пројекте и програме, дефинишу своје циљеве и повезују их са дугогодишњим приоритетима министарства, ради стварања базе за координацију политика. Стога је битно да Влада пружи снажну подршку пуној консолидацији пројеката и програма, као и да се њихово извршење редовно прати уз примену делотворног система за мерење учинка (Vujić, 2012: 60-61).

Програмско буџетирање је имало своје претходнике у виду: система планирања, програмирања и буџетирања; буџетирања са нултом базом и модела временски ограниченог финансирања одређених програма.

Систем планирања, програмирања и буџетирања (Planning Programming Budgeting System - PPBS) први пут је примењен у САД, крајем 60-тих година прошлог века. Овај систем састоји се од три фазе: 1) *фаза планирања* - потребно је утврдити садашње и будуће циљеве буџета и проценити различите алтернативе остваривања ових циљева; 2) *фаза програмирања* - разматрају се предлози из претходне фазе и интегришу у програме који ће бити предмет буџетског одлучивања; 3) *фаза буџетирања* - програми се рашчлањују на низ посебних годишњих активности, одређује се ко шта треба да чини и додељују потребна средства (Анђелковић, 2010: 118).

Унутар ППБС-а примењује се: *дугорочно планирање* - оно омогућава повезивање буџета са вишегодишњим финансијским плановима; *средњорочно програмирање* - огледа се у расподели средстава према програмима за сваку државну функцију; *краткорочно буџетирање* - остварује се применом посебне методе буџетске анализе тј. методе најповољнијих трошкова (*cost-benefit* анализе) (Димитријевић, 2017: 123).

Буџетирање са нултом базом (Zero-Base Budgeting) јавило се почетком 70-тих година прошлог века, такође у САД, са циљем решавања проблема неефикасности јавних расхода. Код овог модела јавног буџетирања расходи из ранијих буџетских година немају предност у односу на нове јавне расходе, већ сви једнако конкуришу за финансирање у наредној години. На тај начин, сви расходи стартују од нуле. Опредељење за избор расхода који ће се финансирати у наредној буџетској години зависи од резултата *cost-benefit* анализе. Буџетирање са нултом базом има своје предности и недостатке. Предност је у томе што се њиме укида финансирање неефикасних програма. Такође, врло је погодно када је као циљ постављено смањење целокупне јавне потрошње. Његов недостатак испољава се у сложености примене због потребног времена и документације како би се детаљно сагледала и проценила ефикасност појединих програма, старих и нових (Анђелковић, 2010: 119; Димитријевић, 2017: 128-129).

Крајем 70-тих година прошлог века, у САД, јавља се још један модел јавног буџетирања, назван *модел временски ограниченог финансирања одређених програма (Sunset Legislation)*. Суштина овог модела огледала се у тачном дефинисању периода у којем се неки јавни расход (пројекат) може финансирати. Истеком утврђеног времена, покреће се расправа у парламенту. У случају да пројекат није остварен како је планирано, тражи се објашњење и одговорност појединаца за неизвршење пројекта (Анђелковић, 2010: 119). Наставак финансирања је био могућ тек уколико се у одговарајућем поступку донесе одлука о томе и утврди ново време његовог трајања.

Приметно је да је систем програмирања, планирања и буџетирања (ППБС) модел јавног буџетирања који је најближи програмском буџетирању. И поред тога, неспорно је да су буџетирање са нултом базом, као и модел временски ограниченог финансирања одређених програма, значајно допринели изградњи оквира потребног за настанак и примену програмског буџетирања.

3.1.2. Разлози увођења програмског буџетирања

Постоје четири основна разлога за увођење програмског буџетирања: 1) *испуњавање политика* - програмски буџет успоставља везу између расподеле средстава и стратешких циљева; 2) *трошкови* - структура програмског буџета омогућава идентификацију потребних улазних елемената за спровођење основних активности и пројеката за реализацију стратешких циљева; 3) *учинак* - овај буџет пружа оквир према којем се мери успешност програма за које се средства утроше; 4) *овлашћења и одговорност руководства* - програмско буџетирање ствара управљачки оквир за ефективно управљање ресурсима од стране буџетских корисника, како би се постављени циљеви остварили. Дакле, могу се именовати руководиоци програма и доделити им се кадрови, финансијски и други ресурси, како би се испунили кључни циљеви и захтеви који ће се мерити и за које је надлежни руководилац одговоран (Priručnik o programskom budžetiranju, 2015: 11).

Програмско буџетирање, према очекивању, треба да унапреди легитимност јавне потрошње и допринесе рационалном трошењу буџетских средстава. У условима примене једногодишњег буџета, захтев за рационалношћу и ефикасношћу јавних расхода често се не уважава, јер корисници буџетских средстава теже да сва одобрена средства утроше у текућој години, како би избегли њихово смањивање у наредној години. Стога је један од разлога увођења програмског буџетирања и јачање контроле и одговорности у свим фазама буџетског циклуса. Овај модел јавног буџетирања омогућава квалитетнију приоритизацију издатака, тако што омогућава доносиоцима буџетских одлука да врше поређења трошкова и користи алтернативних програма. Приоритизација потрошње најбоље функционише када се врши из средњорочне перспективе (Димитријевић, 2016г: 141-142).

3.1.3. Буџетски програми

Приликом примене програмског буџетирања јавља се важна категорија тзв. *буџетских програма*. Програм представља скуп активности са заједничким жељеним друштвено-економским исходом, које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима утврђеним средњорочним циљевима (Анђелковић, 2018: 383). Програми групишу јавне расходе за сврхе одређене јавне политике, као што су нпр. правосуђе или међународна правна помоћ, промет, унапређење квалитета државне службе, сигурност и подршка цивилном сектору или креирање политика индиректног опорезивања. Класификацијом расхода у смислу програма буџет се претвара у инструмент за вршење одабира јасних, приоритетних области јавне потрошње. Они обухватају расходе који имају заједнички краткорочни циљ, што се, за већину програма, односи на исход који се њима жели постићи. Програми су засновани на исходу и излазним резултатима, а најважнији од њих су „административни“. Важно је не правити грешку замене излазних резултата са активностима или посматрања програма као да су њихови саставни делови активности, а не излазни резултати (Priručnik o programskom budžetiranju, 2015: 44-47).

Постоје општа правила која треба поштовати приликом креирања програма. Програм, најпре, треба да комбинује све активности, услуге, производе, трансферна плаћања и пројекте који имају исту сврху и циљ. Потом, програм треба да буде скуп јавних услуга испоручених грађанима, са заједничким резултатима, као и да се повеже са само једном функцијом, уколико је могуће. Уз то, неопходно је да се програм хијерархијски структурира и дефинише тако да подржава владу и доношење одлука и приоритете буџетских корисника (Twinning project MK11 IB FI 01, 2001: 8-9).

Буџетски програм треба да постане кључни носилац информација и инструмент управљања у систему вршења јавне власти. Њиме треба да се интегришу различити елементи који треба да створе јединствен управљачки систем који ће, нарочито у процесу припреме и планирања буџета, омогућити: јасно утврђивање и исказивање циљева рада јавне власти; идентификовање алтернативних начина постизања циљева у пракси, вршењем различитих облика активности буџетских корисника; детерминисање трошкова и користи за свако алтернативно решење појединачно; селекцију алтернатива по принципу максималне нето вредности или нето друштвене користи буџетског програма (Kristić, 2015: 36).

Сваки буџетски програм би требало да има свог руководиоца, који ће бити задужен за његову реализацију у пракси, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата

и степену испуњења зацртаних управљачких циљева. Буџетски програм треба да садржи следеће елементе: назив и шифру програма; назив буџетског корисника, као и име, презиме и функцију лица које је одговорно за реализацију програма; кључне циљеве, кратак опис и временско трајање програма; остале елементе програма (правни основ, приоритет програма, ризике остварења програма, изворе верификације програма); буџет програма; приказ структуре активности буџетског корисника; вредност пројеката којима се реализује програм; очекиване резултате програма (Kristić, 2015: 35-36).

Програми се дефинишу према свом називу и свеобухватном циљу. Назив програма треба да буде добро формулисан, што краћи и информативан. Преко њега је могуће политичком руководству, парламенту и јавном мњењу јасно приказати на шта се програм односи, односно чиме се бави. Потребно је и да свеобухватни програмски циљ буде прецизно одређен. То је битно због јасноће дефиниције програма и стварања оквира за извођење показатеља и намераваних циљева програмског учинка. Циљеви програма разјашњавају исход који програм као целина тежи да оствари, као и друге особине програма. Пожељно је да програми пруже што јаснију везу између трошкова и користи и да у што већој мери омогуће поделу одговорности међу руководиоцима програма (Димитријевић, 2017: 105-106).

У литератури се наводе следећи принципи у развоју програма: 1) програми би требало да пружају што јаснију слику између трошкова (*input-a*) и резултата (*output-a*); 2) програми треба да буду свеобухватни, односно не треба да постоје активности и расходи изван програмских оквира; 3) програми би требало да омогуће реалну расподелу одговорности међу руководиоцима програма; 4) програмска структура и процедуре треба да омогуће објективну процену тога где, и у којој мери, је неопходно распоредити ресурсе (Ђокић, 2014: 11).

3.1.4. Предности и недостаци програмског буџетирања

Програмско буџетирање има одређене предности, али и недостатке. У његове *предности* можемо уврстити следеће: реч је о најкориснијем моделу јавног буџетирања када исходе треба повезати са расположивим средствима; то је модел који потенцира импликације практичних политика; дозвољава да се буџет сагледа у целини, као и да се различити конкурентски захтеви буџетских корисника сагледају истовремено; јавности и влади омогућава једноставније стицање мишљења о алокацији буџетских средстава (Анђелковић, 2010: 63). Поред предности, код програмског буџетирања јављају се и одређени *недостаци*: изискује јасно формулисане приоритете централне владе; захтева

доста времена како би се одредила мисија, циљеви и резултати програма буџетских корисника и њихових функција; подразумева и захтева детаљно рачуноводство (Димитријевић, 2017: 96).

Недовољна припремљеност за увођење програмског буџетирања, као и мерење учинака (перформанси) програма, може условити неефективност овог модела јавног буџетирања. У досадашњој међународној пракси, уочени су следећи проблеми: буџетирање претходи планирању, а неопходно је да буде обратно; не постоји одговарајућа координација између министарства финансија и ресорних министарстава; средњорочно планирање буџета није свеобухватно; понекад изостаје централна координација, тј. различити делови институције имају различито разумевање планирања, програмирања и буџетирања; информациони системи су недовољно поуздани, јер недостаје општеприхваћена терминологија за прикупљање података из различитих организационих јединица (Ђокић, 2014: 13). И поред недостатака и проблема у примени, програмско буџетирање веома је напредан модел јавног буџетирања, који акценат пребацује са улазних на излазне елементе и јача одговорност буџетских корисника за постигнуте резултате, кроз постављање јасних циљева које треба постићи кроз одређене активности.

Након увођења буџетских програма и програмског буџетирања, ствара се могућност увођења још напреднијег модела јавног буџетирања, у форми буџетирања према учинку.

3.2. Буџетирање према учинку

Буџетирање према учинку је већ деценијама значајна тема управљања јавном потрошњом. Тако се, 90-тих година прошлог века, талас ентузијазма према овом моделу јавног буџетирања проширио међу развијеним државама, а касније и државама у развоју и транзицији. Иницијативе које су се тичале буџетирања према учинку у овом периоду биле су део ширих реформи. Оне су се односиле на начин управљања јавним сектором и профилисање границе између јавног и приватног сектора. Као инспирација реформама послужило је схватање да постоји неодложна потреба решавања проблема разочаравајућег учинка јавног сектора. Буџетирање према учинку је у блиској вези са осталим реформама у домену јавног буџетирања и финансијског менаџмента, које теже унапређењу перформанси јавног сектора и постизању фискалне одрживости (Robinson, Brumby, 2005: 3).

3.2.1. Појам и карактеристике буџетирања према учинку

Буџетирање према учинку (performance budgeting) подразумева да се финансијска средства за наредну годину распоређују на основу учинака директних и индиректних буџетских корисника из претходних година. Дакле, финансирање субјеката јавног сектора доводи се у блиску везу са резултатима које они остварују у свом раду. Основна сврха овог модела јавног буџетирања је побољшање успешности коришћења јавних средстава кроз ближе повезивање финансирања буџетских корисника са њиховим резултатима, као и јачање анализе буџета и пружање својеврсне подршке да се алокација средстава између различитих ресора одвија на начин који омогућава да се конкретни резултати постигну уз што мању употребу јавних ресурса (Димитријевић, 2017: 106-107, 131). Буџетирање на основу учинка или крајњих резултата, фокусира се на перформансе утрошених буџетских средстава. Државне функције се класификују по активностима и програмима, у складу са општим приоритетима владе и успостављају се индикатори учинка за сваки програм и активност и мере се трошкови тих активности (Анђелковић, 2009: 112). Неспорно, буџетирање према учинку може имати повољан утицај на фискалну консолидацију, која представља императив управљања јавним финансијама у многим земљама (Димитријевић, 2016в: 266). Такође, уз програмско буџетирање, буџетирање према учинку остварује адекватан утицај на повећање ефикасности и рационалности јавних расхода, кроз јасно дефинисање циљева и резултата које буџетски корисник треба да оствари и позивањем на одговорност у случају изостанка учинака услед неефикасног и нерационалног коришћења јавних средстава.

Успостављање буџетирања према учинку као најразвијенијег приступа у планирању и изради буџета је процес који се одвија у две фазе: прво, потребно је развити одговарајућу програмску структуру и успешно је применити; друго, ту структуру треба искористити за мерење учинака и захтевање одговорности код надлежних буџетских руководилаца. Да би овај процес био успешно извршен, потребно је оба стадијума постепено имплементирати, имајући у виду да је реч о процесима који захтевају дуг временски период (Димитријевић, 2017: 107-108).

Одређене компоненте буџетирања према учинку истичу се као нарочито значајне: систем контроле и евалуације способан да обезбеђује информације које се односе на учинке; прилагођавање процеса доношења буџетских одлука тако да оне уважавају ове информације; подстицаји са капацитетом усмеравања управљања јавним институцијама у правцу остваривања жељених резултата; довољан простор за флексибилност у

институционалном управљању, како би се остварила економична, ефикасна и ефективна употреба јавних ресурса. Наведене компоненте могу послужити као својеврсне смернице владама које су опредељене за креирање буџетског система према учинку (Marcel, 2010: 229).

Буџетирање према учинку незаобилазно подразумева корените промене у политичкој и административној култури једне земље и не може се имплементирати уколико нису обезбеђени и други системски предуслови, попут постојања средњорочног буџетског оквира, примене приступа „од врха ка доле“ у буџетском планирању, креирања развијене контролне средине за ефикасно управљање резултатима и фискалним ризицима. Потребно је и увођење посебних агенција, које ће професионално и одговорно помагати влади у праћењу реализације учинака, сагласно постављеним циљевима кроз оперативу. Такође, неопходна је и адекватна буџетска класификација (програмска класификација јавних расхода) у складу са системом управљања учинцима, као и квалитетно буџетско извештавање, уз примену модерне информационе технологије (Gorčić, 2013: 85). Наравно, наведене промене треба постепено уводити у буџетске системе држава.

Буџетирање на основу учинка обухвата три елемента: резултат (крајњи исход), стратегију (различите начине за постизање крајњег исхода) и активност (*output*) која показује шта је стварно учињено како би се постигао крајњи исход (Анђелковић, 2009: 120). Прибављање и укључивање информација о учинцима у буџетски процес представља фундаменталну „карику“ буџетирања према учинку (Robinson, Last, 2009: 3).

3.2.2. Мерење буџетских учинака и индикатори перформанси

Мерење учинака или перформанси, заједно са осмишљеним индикаторима перформанси, игра централну улогу у развоју буџетских система оријентисаних на резултате. У литератури се наводе различите дефиниције *мерења буџетских учинака*: прва је ограничена на технике генерисања података о учинку; друга дефиниција односи се на извештавање о учинку, које се користи као инструмент одговорности, контроле и праћења; трећа наглашава проширену примену мерења учинака као управљачког инструмента у процесу распоређивања средстава, тако да то представља инструмент за „управљање учинком“ (Vučković, 2012: 19). Мерење успешности (учинка) представља инструмент за процену усклађености између величине остварених резултата у државној потрошњи у односу на планиране активности и постављене циљеве буџетске политике. Мерењем успешности жели се побољшати управљање јавним сектором, повећати

одговорност буџетских субјеката и обезбедити ефикасније доношење одлука о јавној потрошњи (Анђелковић, 2009: 115). С обзиром на околност да корисници буџетских средстава често нису мотивисани да минимизирају трошкове, мерење буџетских учинака у јавном сектору је врло сложен и технички захтеван процес.

У мерењу и управљању перформансама у јавном сектору јавља се тзв. *принципал-агент проблем*. У стандардном облику овог модела постоји један принципал коме су сви агенти одговорни за обављање својих задатака (у приватном предузећу су сви извршиоци у крајњој инстанци одговорни његовим власницима). Јавни сектор се од овога разликује по следећем: присуство већег броја принципала; обавеза остваривања већег броја различитих циљева; тешкоће у мерењу перформанси организације (Krstić, Stevanović, Džunić, 2011: 437).

Значајно обележје буџетирања према учинку представљају *индикатори перформанси (показатељи учинка)*. Они служе као податак о томе у којој мери је циљ програма, за који се планирају средства из буџета, испуњен. Индикатори се користе и при одлучивању о алокацији средстава буџетским корисницима, као и приликом мерења трошкова програма у односу на крајње резултате. Такође, интегрисани су у буџетски процес и процес доношења буџетских одлука (Димитријевић, 2016в: 264). Индикатори су специфични за сваки ресор који се финансира из буџета и важно је да буду релевантни, недвосмислени, мерљиви, упоредиви, расположиви, трошковно ефикасни, такви да се могу контролисати (Sošić, 2014: 12).

У пракси примењени индикатори перформанси омогућавају да се јасно дефинише поље квалитетног одлучивања и, посредно, смање арбитрарни политички утицаји на буџетски процес и расподелу буџетских средстава на основу разноврсних политичких одлука и притисака (Димитријевић, 2016а: 94).

Циљ индикатора перформанси јесте унапређење квалитета и ефикасности пружања јавних добара и услуга, као и квантификација степена испуњености декларисаних циљева јавних политика, на основу утрошених буџетских средстава. Адекватна квантификација понекад није у потпуности могућа, због одређених концептуалних и практичних разлога (Димитријевић, 2017: 144).

Показатеље учинка могуће је класификовати на следећи начин: показатељи *input-а*, *output-а* и исхода (*outcome*). *Показатељи input-а* тичу се коришћења особља, опреме и материјала. Они су усмерени на економичност којом се користе ресурси за испоручивање исхода. *Показатељи output-а* се односе на јавна добра и услуге створене програмом, активношћу или пројектом у јавном сектору. Користе се за процењивање ефикасности.

Показатељи исхода (outcome) тичу се ефективности буџетских програма и пројеката (Анђелковић, 2018: 385).

3.2.3. Облици буџетирања према учинку

У буџетској пракси савремених држава развијено је неколико облика буџетирања према учинку, зависно од утицаја информација о перформансама на предложену расподелу буџетских средстава. Сходно томе, могуће је разликовати: буџетирање на основу презентације перформанси, буџетирање информисано индикаторима перформанси и буџетирање засновано на перформансама (Димитријевић, 2017: 146-149).

Буџетирање на основу презентације перформанси унапређује буџетско планирање простим презентирањем информација о учинку у буџетским и другим сродним документима владе. Као његов други назив понекад се користи и „буџетирање према извештајима о учинку“. У буџетским системима заснованим на буџетирању на основу презентације перформанси, информације немају формалан статус, али се може очекивати да остваре позитиван утицај на буџетски процес и одлуке о буџету.

Буџетирање информисано индикаторима перформанси иде корак даље, те индиректно повезује алокацију средстава са прошлим или очекиваним будућим учинцима. Информације о перформансама на изврстан начин улазе у састав процеса доношења буџетских одлука, где се користе заједно са многим другим изворима информација. У овом облику буџетирања према учинку, информације о перформансама могу остварити бољи ефекат у домену одговорнијег коришћења јавних средстава.

Буџетирање засновано на перформансама подразумева да се текућа расподела средстава врши искључиво на основу постигнутих резултата у прошлости. Овај стадијум развоја процеса буџетирања не постоји у националним буџетским системима, али се ипак примењује у одређеним областима јавног сектора у неким земљама. Буџетирање засновано на перформансама захтева постојање квалитетног система мерљивости учинка буџетских корисника. Како би обезбедили неопходан обим јавних средстава за идућу годину, они ће бити подстакнути да кроз ефикасну алокацију средстава остварују што боље резултате.

3.2.4. Буџетирање према учинку у развијеним земљама ОЕЦД-а

У прошлој деценији, многе од земаља ОЕЦД-а реформисале су своје буџетске процедуре, како би унапредиле процес јавног буџетирања и акценат ставиле на резултате јавне потрошње. Иако је постојао заједнички циљ реформи, државе су често примењивале различита решења у појединим областима (Краан, 2007: 2). Такође, владе су ближе размотриле уграђивање информација о учинку у своје буџетске процесе. На тај начин би се створиле претпоставке да се унапреди доношење буџетских одлука и фокус премести са *input*-а (ресурса) на мерљиве резултате (OECD, 2008: 1).

Увођење буџетирања према учинку део је напора да се унапреди контрола над јавном потрошњом и ефикасност јавног сектора. Земље ОЕЦД-а су училе бројне користи буџетирања према учинку. Поред тога што омогућава већи фокус на резултате унутар владе, овај модел јавног буџетирања доприноси бољем разумевању циљева и приоритета. Такође је унапређена и транспарентност, пружањем већег броја бољих информација јавности (OECD, 2008:1).

Многе земље се, ипак, и даље сусрећу са бројним изазовима приликом коришћења информација о учинку у буџетском процесу ради мерења учинка и унапређења квалитета информација. Наиме, не постоји јединствени модел буџетирања према учинку. Чак и када државе усвоје сличне моделе, оне их имплементирају на различите начине и прилагођавају их својим националним капацитетима и приоритетима. Главни разлози увођења буџетирања према учинку су: финансијска криза, потреба за смањењем јавне потрошње и промена политичке администрације. Намера је да се тиме постигну следећи циљеви: контрола јавне потрошње, боља алокација ресурса и ефикасна употреба фондова; унапређење учинка јавног сектора; јачање одговорности према јавности. Преко две трећине земаља ОЕЦД-а укључило је у своја буџетска документа нефинансијске информације о учинку. Побољшање доношења буџетских одлука подразумева да се ове информације уграде у буџетски поступак (OECD, 2008: 1-4).

У наставку текста, биће разматрани модели буџетирања према учинку у неким развијеним земљама ОЕЦД-а.

3.2.4.1. Канада

Канадска федерална влада (OECD, 2007: 27-28) је током година имплементирала разне облике буџетирања према учинку и иницијативе управљања. Тренутно, она користи информације о учинку кроз планирање, мерење, оцењивање и извештавање управљања јавном потрошњом.

Оквир којим федерална влада управља јавном потрошњом комплексан је и децентрализован. Сви главни департмани (одељења) састављају стратешке планове, познате као извештаји о плановима и приоритетима. Реч је о планским документима који се подносе Парламенту и приказују стратешке исходе и планиране резултате сваког департмана. Ови документи, такође, садрже информације о потребним ресурсима у периоду од три године. Сви главни департмани и агенције имају интерну ревизију и јединице за процену.

Политика о управљању, ресурсима и резултатима усвојена је 2005. године. Она садржи захтеве департманима о сакупљању, управљању и извештавању о финансијским и нефинансијским информацијама. Након избора 2006. године, конзервативна влада покренула је реформу система управљања федералном потрошњом и указала на потребу веће примене информација о учинку, као подршке алокацији ресурса и реалокационим одлукама.

3.2.4.2. Шведска

Шведски систем буџетирања према учинку (OECD, 2007: 30-31) заснован је на „писму о апропријацијама“, које се упућује министарствима и агенцијама, а није законски обавезујуће. Структура шведског буџета тежи повезивању политичких циљева са јавном потрошњом. Буџет је тренутно подељен на двадесет седам области јавне потрошње и четрдесет осам политичких области, чиме покрива 90% владине потрошње. Буџетски рачун из 2001. године створио је програмску класификацију унутар које су све активности владе груписане у тростепене програмске структуре: политичке области, области активности и гране. Додатак буџету показује како су различите политичке области повезане са областима потрошње.

Свакој владиној агенцији доставља се „писмо о апропријацијама“, од стране релеватног министарства. Оно садржи циљеве које треба постићи у текућој години и повратне информације које се морају обезбедити министарству. Формално, циљеве постављају политичари, али у пракси, у њиховом постављању учествују званичници у

министарству и агенцијама. Систем јавне администрације веома је децентрализован и агенције поседују висок ниво флексибилности. Детаљи у писму о апропријацијама договарају се у преговорима између министарстава и агенција. Агенције предају годишње извештаје који садрже финансијске информације и информације о учинцима.

Информације о учинку се углавном не користе као основа преговора или одлучивања о будућим ресурсима. Без обзира на то, оне се користе како би се надгледале активности агенција и Парламент обавестио о резултатима. Сваке године, у завршном рачуну, влада подноси Парламенту извештај о деловању у политичким областима и областима активности. Извештај садржи и информације о учинцима.

3.2.4.3. Велика Британија

Велика Британија (OECD, 2007: 31-32) је први пут спровела свеобухватно истраживање о јавној потрошњи 1998. године. Након тога, оно је поновљено 2000, 2002, 2004. и 2007. године. Циљ ових истраживања усмерен је на утврђивање квалитета реалокације јавних средстава на кључне приоритете, као и даље унапређење ефикасности и пружања јавних услуга. Након испитивања о текућој потрошњи департмана (одељења), сваки од њих саставља трогодишњи план потрошње и споразум о јавним услугама. Трезор преговара са министарствима, с обзиром на њихове кључне циљеве у наредном трогодишњем периоду, који су укључени у споразуме о јавним услугама. Као додатак споразуму, свако одељење саставља техничку белешку, у којој наводи на који ће начин циљеви бити мерени, као и план у коме се објашњава како ће се они постићи. За разлику од плана, који се не објављује, техничка белешка се објављује. У споразумима се наводи и ко је одговоран за извршење циљева. Трезор је задужен за развој ових споразума. О информацијама о учинку разговара се приликом преговора о испитивању о јавној потрошњи између Трезора и министарстава, иако не постоји аутоматска повезаност између резултата и алокације ресурса.

У Великој Британији се о кључним циљевима одлучује на високом политичком нивоу. У ту сврху основан је и Специјални субкомитет за јавне услуге и јавну потрошњу, који расправља о напретку спровођења циљева и разним другим изазовима.

3.2.4.4. Сједињене Америчке Државе

У Сједињеним Америчким Државама (ОЕСД, 2007: 32) је, 2002. године, у склопу реформи установљено „Средство за вредносно оцењивање програма“ и покренута иницијатива о буџетској интеграцији и интеграцији учинка, од стране Кабинета за управљање и буџет. Реформе су биле засноване на Акту владе из 1993. године, према којем су агенције биле дужне да израде стратешке планове и годишње планове о учинку, те да о резултатима извештавају Конгрес путем годишњих извештаја о учинку. Реформом је требало решити и бројне недостатке Акта приликом примене (лош квалитет дефинисања циљева и недовољна употреба информација о учинку приликом доношења одлука од стране владе и парламента). „Средством за вредносно оцењивање програма“ процењује се управљање и учинак појединачних програма. Њиме се оцењује сврха, дизајн, планирање, управљање, резултат и одговорност спровођења програма, како би се одредила његова ефикасност. Од одељења се захтева да одговоре на двадесет пет питања и нека додатна питања, у складу са типом програма. Одговори на ова питања се обрађују и програми групишу у ефикасне, умерено ефикасне, адекватне или неефикасне. Резултати се објављују и доносе се препоруке агенцијама о начинима на које могу унапредити своје учинке.

4. Остале новине у процесу јавног буџетирања као резултат савремених буџетских реформи

У остале новине значајне за процес јавног буџетирања убрајамо: средњорочне буџетске оквири, буџетирање „од врха ка доле“ и фискалну транспарентност јавног буџетирања. Оне, уколико се правилно и потпуно имплементирају, могу значајно да допринесу решавању кризе у сфери јавних финансија многих земаља.

4.1. Средњорочни буџетски оквири

Традиционално, буџети се доносе за једногодишњи временски период. Овај краткорочни временски хоризонт често је критикован и сматран сметњом ефикасном управљању јавним расходима. Тај проблем се настоји превазићи проширењем временског хоризонта буџетског планирања и смештањем годишњег буџета у *средњорочне буџетске оквири*, којима се прецизирају средњорочни циљеви за укупне износе прихода буџета, укупне расходе, дефицит, суфицит и јавни дуг. Средњорочни

буџетски оквири заснивају се на средњорочним предвиђањима макроекономских варијабли значајних за буџет, попут економског раста, инфлације, цене нафте, каматне стопе (Анђелковић, 2010: 127). На овај начин чине се напори на макронивоу да се годишњи буџет допуни средњорочним и дугорочним пројекцијама и да се уведе обрачунско рачуноводство и различите форме *cost-benefit* анализе. На микронивоу, буџетски управљачи се охрабрују на дугорочна размишљања кроз увођење веће флексибилности у одлучивању, шире временске оквире, обухватније рачуноводствене технике и показатеље учинка засноване на резултатима делатности (Димитријевић, 2017: 61).

Средњорочни буџетски оквир најчешће обухвата период од три до пет година, с тим да пројекције обухватају текућу буџетску годину и период од наредне 3-4 године. У већини земаља не постоји законска обавеза да парламент формално одобри средњорочну фискалну стратегију. И поред тога, у скоро 75% држава владе припремају и достављају парламенту средњорочни буџетски оквир, најчешће из информативних разлога. Потребно је истаћи да је реч о планском документу који одражава политичку сагласност са фискалном дисциплином. Предвиђени укупни износи јавних прихода и јавних расхода не смеју се прекорачити, док се апропријације могу пребацивати унутар министарстава, уз обавезно објашњење разлога таквих промена (Анђелковић, 2018: 378).

Примарна сврха средњорочних буџетских оквира јесте обезбеђивање међувременске конзистентности буџетске политике. У секундарне сврхе убрајамо: јачање стабилизационе функције буџета и смиривање тензија у буџетском процесу око трошења оскудних буџетских средстава. Средњорочним буџетским оквирима појашњава се како ће се средњорочни фискални циљеви реализовати из године у годину, тј. заредом у годишњим фазама. Кључна петпоставка за успешно средњорочно буџетирање јесте кредибилан оквир за пројектовање буџетских расхода за финансирање постојећих јавних политика. Највећи недостатак представља несигурност предвиђања фискалних варијабли, а за његово отклањање потребне су озбиљне и што реалистичније претпоставке у погледу кретања кључних будућих економских варијабли. Средњорочни буџетски оквири најбоље функционишу када се структурирају на основу програмске методологије, те је програмско буџетирање главни елемент оквира средњорочног буџета (Анђелковић, 2010: 128-129; Димитријевић, 2017: 62).

4.2. Буџетирање „од врха ка доле“

Приликом планирања и израде буџета, разликују се два приступа. Први је приступ „од доле ка врху“. Он је карактеристичан за традиционалне буџете и подразумева да сви државни органи шаљу захтеве за обезбеђивање средстава министарству финансија. Захтеви су најчешће превазилазили њихове стварне потребе, а укупан обим буџетских средстава договоран је са министарством финансија. У стварности су се испољили значајни недостаци оваквог начина формулисања буџета: дужина времена потребна за слање и усаглашавање буџетских захтева, непостојање система за реалокацију средстава унутар буџетских корисника, тешкоће одржавања приоритета буџетске политике. Стога је приступ „од доле ка врху“ замењен новим приступом „од врха ка доле“, који подразумева да припрема буџета креће од оквира за макроекономску и фискалну политику коју одређује влада, укључујући главне средњорочне фискалне циљеве (Анђелковић, 2010: 130-131; Димитријевић, 2017: 63-64).

Постоје различити модалитети приступа „од врха ка доле“. У неким земљама, иницијални секторски плафони достављају се ресорним министарствима на самом почетку поступка припреме буџета. У другим земаљама, надлежна министарства достављају виђење сопствене потрошње, а министарство финансија доставља иницијалне секторске плафоне. Без обзира на модалитет, ово министарство доноси обавезујућу политичку одлуку о укупном износу јавних расхода и њиховој подели по ресорним министарствима за одређену буџетску годину и проверава поштовање утврђених ресорних лимита. Детаљну расподелу буџетских средстава врше ресорна министарства. Приступом буџетирању „од врха ка доле“ тежи се достићи већа одговорност буџетских извршилаца за ефективно остварење утврђених циљева, као и дисциплинованији однос у коришћењу одобрених средстава (Анђелковић, 2010: 68, 131).

4.3. Фискална транспарентност јавног буџетирања

Фискална транспарентност представља отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета. Њен циљ је да се процес буџетирања учини доступним и разумљивим широј јавности. Важан елемент фискалне транспарентности јесте рачуноводствено извештавање (Анђелковић, 2018: 379-380).

Захтев за транспарентношћу буџета веома је значајан за достизање квалитетног јавног буџетирања. Транспарентност процеса јавног буџетирања, заједно са средњорочним буџетским оквирима и техником буџетирања „од врха ка доле“, унапређује буџетску

процедуру. Разликујемо четири димензије транспарентности: прва се састоји у броју докумената који пружају одређену количину информација - што је њихов број већи, нижи је ниво транспарентности; друга димензија односи се на могућност независног проверавања података који се налазе у буџетским документима; трећа се своди на обавезу избегавања произвољног и нејасног језика, као и обавезу уређивања података у складу са важећим и општеприхваћеним рачуноводственим стандардима; четврта димензија представља обавезу да се за све податке дају јасна и потпуна објашњења (Von Hagen, 2007: 31).

Иницијативу за „отварање“ буџетског процеса дао је Међународни монетарни фонд, 2001. године, када је усвојен *Кодекс о фискалној транспарентности (The Fiscal Transparency Code)*. Он је ревидиран 2007. године, а 2014. године усвојена је његова трећа верзија. Кодекс се заснива на следећим принципима: 1) *фискално извештавање* - подразумева да фискални извештаји треба да садрже свеобухватни и правовремени преглед фискалног положаја и рада владе; 2) *фискална предвиђања и буџети* - буџети и фискална предвиђања на којима се они заснивају морају садржати јасан став о владиним буџетским циљевима и предузетим мерама; 3) *анализа и управљање фискалним ризицима* - владе треба да објављују, анализирају и управљају ризицима јавних финансија. Такође, Кодекс указује на одређене *принципе фискалне транспарентности процеса јавног буџетирања*: јасноћа улога и одговорност; доступност информација јавности; припрема буџета, извршење и извештавање морају бити праћени документацијом која садржи циљеве фискалне политике, макроекономски оквир, политике на којима се заснива буџет и главне фискалне ризике; осигурање интегритета фискалних података (Међународни монетарни фонд, 2014: 1-12; Анђелковић, 2018: 379-380).

Једну од манифестационих форми потврђивања принципа фискалне транспарентности, проналазимо у партиципативном буџетирању. Реч је о процесу који подразумева доношење одлука у оквиру којег грађани разматрају и преговарају у погледу обима и начина дистрибуције јавних ресурса. Такође, партиципативно буџетирање се може посматрати као стварна манифестација примене начела буџетске јавности и представља последњу фазу приликом укључивања грађана у процес доношења буџетских одлука. Да би се то постигло, потребно је изградити функционалне и једноставне механизме дистрибуције информација које су од значаја за одлучивање. Истинско партиципативно буџетирање спроводиво је на локалном и субцентралном нивоу (Анђелковић, 2018: 380-381).

III НОВИНЕ У ОКВИРУ ПРОЦЕСА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Новине у оквиру процеса јавног буџетирања у Републици Србији испољавају се преко увођења фискалних правила, установљавања фискалног савета и унапређења постојећег модела јавног буџетирања, тј. примене програмског буџетирања.

1. Испољени недостаци у реализацији буџетског система Републике Србије

Реализацију буџетског система у Републици Србији карактеришу бројни недостаци који, по оцени Фискалног савета, током претходне деценије нису отклоњени. Пре свега, изражено је нарушавање и непоштовање законом прописаног буџетског календара. Затим, не постоји адекватан обухват институција у оквиру државног сектора. Супротно законским одредбама, у Републици Србији и даље не постоји дефиниција нити регистар ентитета и установа које чине сектор опште државе. Непотпун обухват релевантних институција на централном нивоу пружа могућности за избегавање фискалних правила и обавезујућих мера штедње. Такође, обухват корисника јавних средстава на нивоу централне државе је непотпун. Проблем за ефикасност и одрживост јавних финансија представља и нетранспарентно пословање јавних предузећа, као и немогућност адекватног праћења сопствених прихода индиректних буџетских корисника. Потом, јавља се потцењен обрачун дефицита. Званичан обрачун дефицита у Закону о буџету није у складу са међународним стандардима и знатно потцењује стварни дефицит на нивоу Републике. Обрачун републичког дефицита потребно је усагласити, како са међународним стандардима, тако и између различитих званичних докумената владе Републике Србије. Извор потцењености дефицита у оквиру Закона о буџету јесте и неукључивање расхода финансираних из „пројектних зајмова“. Неприказани расходи „испод црте“ представљају велики и растући терет за јавне финансије Републике Србије, а недостатак транспарентности расхода „испод црте“ двојачко се испољава - не само да они нису укључени у обрачун званичног дефицита, већ се већина ових расхода уопште не види у Закону о буџету. Поред тога, значајан недостатак представља непостојање системског оквира за вођење буџетских преговора на техничком нивоу. Ефикасност буџетских преговора на техничком нивоу пресудно зависи од могућности кредибилног раздвајања буџетских трошкова за постојеће политике од средстава потребних за нове активности. Непостојање оваквог оквира онемогућава успешно увођење средњорочног буџетирања. Следећи недостатак испољава се у непостојању системског и конзистентног

механизма за процену трошкова финансирања постојећих активности буџетских корисника, као и у непостојању система за праћење основних информација, попут доцњи и броја запослених. Непостојање система за адекватно праћење доцњи буџетских корисника урушава финансијску дисциплину у оквиру државног сектора и омета несметано функционисање привреде. Централни регистар запослених у државном сектору још увек није завршен и није системски интегрисан у остатак буџетског процеса. На крају, слаби кадровски и оперативни капацитети утичу на квалитет процеса јавног буџетирања. Буџетски сектори корисника јавних средстава често се сусрећу са мањком квалификованих стручњака, а мањак људских капацитета нарочито је изражен у случају буџетског одељења Министарства финансија. Успостављање јаким кадровских и оперативних капацитета зависи од одлучне политичке подршке за унапређење транспарентности и ефикасности буџетског процеса (Фискални савет, 2014: 5-18).

Идентификоване недостатке могуће је отклонити уз постепену, али детаљну реформу буџетског система. Квалитет примењеног модела јавног буџетирања у директној је спрези са новинама које се имплементирају у буџетски процес, укључујући и ефикасност те имплементације. Да би се остварио додатни напредак, потребно је реализовати одрживо јавно буџетирање у дужем временском периоду и, такође, створити чврсту основу за делотворну примену напреднијег модела јавног буџетирања.

2. Увођење фискалних правила и њихова примена

Фискална правила у Републици Србији уведена су крајем 2010. године, на инсистирање Међународног монетарног фонда, као део финансијског аранжмана, у циљу јачања фискалне одговорности владе. Она прописују максимално учешће јавног дуга државе у БДП-у од 45% - без дуга по основу реституције, као и учешће годишњег фискалног дефицита у средњем року у износу од 1% БДП-а.

Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему уведена су општа и посебна фискална правила. Циљ *општих фискалних правила*, која се односе на висину буџетског дефицита и ниво јавног дуга, јесте обезбеђивање дугорочне фискалне одрживости Републике Србије. Циљ *посебних фискалних правила* је промена структуре јавне потрошње у правцу смањења учешћа текуће потрошње и раста учешћа јавних инвестиција (потребно је свести расходе за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП-у буде до 7%, односно учешће пензија у БДП-у до 11%). У случајевима природних катастрофа, екстерних шокова и

снажне рецесије, предвиђена су и одступања од фискалних правила (Анђелковић, 2018: 373-374).

Однос владе према поштовању законом установљених фискалних правила у претходном периоду, показује да њихова нормативна уређеност није била довољна гаранција за одговорно вођење фискалне политике. Фискална правила у Републици Србији доживела су сличну „судбину“ као и у другим државама, потврђујући тиме да су очекивања од њиховог увођења у буџетски систем била велика и нереална. Обезбеђење фискалне дисциплине и постизање фискалне одрживости у дужем року у Србији је изостало. Иако је основни циљ фискалних правила исправно постављен, а тиче се постизања фискалне консолидације у веома отежаним актуелним финансијско-економским кретањима, парадокс њихове примене је у томе што од самих политичара зависи да ли ће их поштовати и доследно примењивати (Anđelković, Dimitrijević, 2015: 40-41).

Разлози увођења фискалних правила су следећи: релативно слабе институције, као и у другим земљама у транзицији; постојање широких коалиционих влада; изразита процикличност фискалне политике током последње деценије (већи дефицит у периоду привредног раста); постојање ризика од претераног раста јавног дуга; увођење фискалних правила је део процеса европских интеграција (Анђелковић, 2013: 185).

Од тренутка увођења у фискални систем Републике Србије до данас, фискална правила нису испунила очекивања, нити остварила жељене резултате. Сходно политичком карактеру ових правила, као и изостанку санкција и одговорности за њихово непоштовање, доносиоци одлука у области фискалне политике нису их се придржавали, што је довело јавне финансије Републике Србије у незавидан положај и условило нужно предузимање мера фискалне консолидације. Како би се јавне финансије ојачале, неопходно је континуирано развијати свест свих учесника у буџетском процесу о фундаменталној потреби поштовања фискалних правила. Другим речима, важно је водити одговорну фискалну политику, која би резултирала достизањем жељених лимита прописаних фискалним правилима.

3. Установљење Фискалног савета

Фискални савет у Републици Србији установљен је изменама и допунама Закона о буџетском систему октобра 2010. године, а почео је са радом априла 2011. године. Реч је о независном државном органу, који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини, и има својство правног лица. Седиште Фискалног савета је у Београду. Састоји се од три члана која на предлог председника Републике, министра финансија и гувернера Народне банке Србије, бира Народна скупштина. Након избора чланови Фискалног савета полажу заклетву пред Народном скупштином. Чланови Фискалног савета морају поседовати висока стручна знања, не могу обављати друге јавне функције и не могу бити чланови политичких странака, нити се у свом раду могу водити политичким уверењима. Мандат чланова Фискалног савета траје шест година и они за свој рад одговарају Народној скупштини (Анђелковић, 2014: 173).

За члана Фискалног савета може бити изабрано лице које је држављанин Републике Србије, које не врши јавну функцију, није осуђивано и које има: 1) одговарајућу магистарску, мастер или докторску диплому из области економских наука, објављене научне радове из области макроекономије, фискалне политике, јавних финансија, рачуноводства или неке друге сродне научне области и најмање пет година радног искуства; 2) поред напред наведеног услова, кандидат за председника Фискалног савета треба да има најмање пет година искуства у обављању руководећих послова. Члан Фискалног савета не може обављати друга задужења или плаћене дужности, осим научног, образовног, уметничког, књижевно-саветодавног, уредничког или неког другог интелектуалног рада, у складу са законом. Члан фискалног савета не може бити члан политичке странке, нити се у свом раду може водити политичким уверењима.¹

Фискални савет обавља следеће функције: 1) проверава макроекономске и фискалне претпоставке коришћене за израду Фискалне стратегије Владе; 2) даје независну и кредибилну оцену мера економске политике које предлаже Влада у циљу остваривања квантитативних фискалних циљева које је Влада поставила; 3) процењује основне фискалне ризике и вероватноћу да ће Влада испунити своје фискалне циљеве у будућности; 4) процењује у којој мери је Влада у прошлости поштовала правила која је утврдила; 5) процењује да ли има основа за активирање било које одредбе за изузетне

¹ Чл. 92в Закона о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015- др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017

околности и колика је вероватноћа да ће Владин план прилагођавања омогућити повратак поштовању фискалних правила; б) проверава адекватност економских класификација, укључујући правилну класификацију капиталних издатака, како би се обезбедило исправно мерење квантитативних фискалних циљева.²

Фискални савет обавља и следеће задатке: 1) припрема мишљење о нацрту Фискалне стратегије; 2) припрема и доставља Народној скупштини анализу: а) ревидиране Фискалне стратегије Владе за одговарајућу фискалну годину; б) предлога закона о буџету Републике Србије, који подразумева и предлог ребаланса, као и анализу амандмана који су поднети у току скупштинске расправе; 3) припрема и подноси Народној скупштини анализу предлога закона о завршном рачуну буџета Републике Србије и консолидованог биланса општег нивоа државе; 4) припрема и доставља Народној скупштини процене о фискалним утицајима предлога других закона, као и амандмана који су поднети у току скупштинске расправе.³

Фискални савет може у било ком тренутку, на сопствену иницијативу дати савет Влади о питањима која се тичу фискалне политике и управљања јавним финансијама. Сви извештаји и анализе Фискалног савета биће јавно доступни у року од пет радних дана од њиховог достављања министру, Влади или Народној скупштини. Ови документи су доступни јавности путем интернет странице Фискалног савета. Фискални савет може захтевати од надлежних субјеката да му доставе све податке и информације потребне за његов рад (Анђелковић, 2014: 174).

Фискални савет је почео са радом непосредно након увођења фискалних правила у фискални систем Републике Србије, чиме је исказана намера да она од самог почетка не функционишу самостално, већ у садејству са независном фискалном институцијом. Тиме се, неспорно, позитивно утицало на подизање свести доносилаца одлука у области фискалне политике о потреби поштовања фискалних правила, на шта указује и осетно побољшање стања у јавним финансијама Републике Србије у претходне две године (значајно смањење буџетског дефицита и нивоа јавног дуга). У досадашњем раду, фискални савет је као независни државни орган преко бројних анализа дао значајне оцене, мишљења и препоруке о многим важним фискалним документима и о предузетим мерама фискалне политике. Иако је неизвесно да ли ће, и у којој мери,

² Чл. 92е Закона о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015- др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017

³ Чл. 92ж Закона о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015- др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017

ставови Фискалног савета у будућности бити поштовани, сигурно је да његове активности позитивно утичу на објективније посматрање буџетског процеса и перцепцију да је потребно, ради заштите општег интереса у сфери финансирања јавне потрошње, одговорно водити фискалну политику.

4. Реформа модела јавног буџетирања - остварени резултати

Иницијативе и напори за прелазак са традиционалног на програмско буџетирање у Републици Србији присутне су још од 2005. године. Концепт, методологија и одговорност за увођење програмског буџета често су се мењали. Имајући у виду то да годишњи буџетски процес пати од великог броја недостатака и слабости и да средњорочно буџетирање није доследније заживело у пракси, кључни предуслови за успешно увођење програмског буџетирања (као и буџетирања на основу учинака) недостају. Такође, увођење програмске класификације и на централном и на локалном нивоу власти паралелно у истој години, додатно осујећује успех примене програмског буџетирања, с обзиром на то да међународна пракса указује на неопходност да се адекватна програмска класификација прво уведе и разради на централном нивоу, пре него што је уведу програмски буџети локалних самоуправа (Anđelković, Dimitrijević, 2015: 43).

Током 2006. године, по први пут је пет министарстава (министарство здравља, привреде, вера, за државну управу и локалну самоуправу, као и трговине, туризма и услуга) своје буџете почело да организује у складу са програмском структуром (тзв. пилот програми). Она је приказана у буџету за 2008. годину. Након што се детаљно испитају све активности и пројекти министарстава, који се класификују по функционалној, организационој или комбинованој класификацији, дефинишу се дугорочне стратешке визије и мисије, па у складу с њима пројектују програми. Сваки програм има дефинисане задатке и индикаторе успеха, који се оцењују крајем сваке фискалне године (Фискални савет, 2014: 19; Димитријевић, 2017: 161; Тешановић, Костић, Пантић, 2011: 320).

Први покушаји формулисања програма садржали су доста солидних стручних података и представљали добар почетак за даља побољшања у области података и методологија. Ипак, у наредним годинама процес није кренуо у очекиваном правцу. Томе је допринело постојање слабе координације јавних политика, мањак стручних капацитета, као и присуство паралелних интереса у министарствима. Изостала је

неопходна реорганизација одговорних сектора за буџет, изградња стручних капацитета и одговарајућа обука запослених. Примена програмског буџетирања и развој делотворног система мерења и индикатора перформанси, заустављени су у постиницијалном стадијуму. Поновно покретање поступка уследило је 2013. године. Министарство финансија формирало је Радну групу за увођење програмског буџета. Резултат њеног рада манифестовао се у виду „Упутства за израду програмског буџета“, које је издато у фебруару 2014. године. Њиме се дефинише методологија програмског буџета у Републици Србији. Од 1. јануара 2015. године успостављени су програмски буџет и индикатори перформанси. Примена индикатора перформанси пружа информације о ефикасности и ефективности програма, програмских активности и пројеката (Димитријевић, 2017: 162-163).

Базирање буџетског процеса на индикаторима перформанси трошења јавних средстава, представља највиши стадијум развоја буџетског система. Оријентација на резултате и ефекте пружених јавних услуга, захтева прибављање информација о учинку и њихово коришћење у процесу јавног буџетирања. Буџет у потпуности оријентисан на резултате се у нашим условима, за сада, може сматрати крајњим далекосежним циљем, с обзиром на то да захтева испуњење мноштва претпоставки, и да неки основни предуслови увођења програмског буџета и индикатора перформанси још увек нису испуњени. Неопходно је повећање степена децентрализације буџетског процеса, у којем се ефикасност појединачних буџетских корисника оцењује на основу релевантних индикатора учинковитости утрошених буџетских средстава. Степен испуњености јавних политика није увек могуће адекватно квантификовати, било из концептуалних, било из практичних разлога. У овом тренутку, развој буџетског система на индикаторима перформанси, у случају појединих буџетских корисника и није могуће технички решити на задовољавајући начин, у смислу повећања информационог садржаја постојећег буџетског процеса (Фискални савет, 2014: 20).

Треба напоменути да једна значајна мана у процесу јавног буџетирања у Републици Србији остаје у сенци. Народна скупштина дуже од деценије не усваја завршне рачуне републичког буџета. Ову уставну и законску обавезу Народне скупштине у погледу усвајања завршног рачуна буџета, треба што пре спровести, јер без *ex post* контроле буџета законодавна власт не може позивати на одговорност извршну власт за трошење додељених јавних средстава (Димитријевић, 2017: 179). Такође, постоји значајан простор за побољшање структуре буџета. Још увек су ниска издвајања за јавне инвестиције, што се негативно одражава на квалитет домаће инфраструктуре. Нереформисани јавни сектор

и ниске јавне инвестиције су међу главним разлозима због којих Република Србија системски заостаје по привредном расту у односу на друге земље Централне и Источне Европе (Фискални савет, 2017: 3).

Иако су неки помаци у домену реформе модела јавног буџетирања у нашој земљи већ учињени (установљени су програмски буџет и индикатори перформанси од 1. јануара 2015. године), велики број предуслова који су манифестовани као основни елементи увођења програмског буџета и индикатора перформанси, ипак нису, у мери у којој је то потребно, испуњени. На то нарочито указују, раније у тексту анализирани, испољени недостаци у реализацији буџетског система у Републици Србији. Квалитетна буџетска процедура ослобођена тих недостатака и средњорочно буџетирање од фундаменталне су важности да би се адекватно применили програмски буџет и индикатори перформанси. Конкретније, нужно је постојање ефикасног, стабилног и транспарентног буџетског процеса на годишњем нивоу, као и доследно проширење буџетског хоризонта на средњорочни временски период (3-5 година) (Димитријевић, 2017: 175). У супротном, мањкавости буџетске процедуре ће и даље остати „извор“ фискалних шокова и непланираних буџетских трошкова.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Јавно буџетирање представља процес финансирања јавног сектора, уређен правним прописима. Савремене државе у процес јавног буџетирања уводе новине како би се избориле са кризом јавних финансија. Прекомерни буџетски дефицити и нагомилани јавни дуг значајни су проблеми бројних земаља у свету и захтевају неодложно решавање.

У својој бити, новине у процесу јавног буџетирања део су спровођења садржајних и коренитих реформи у области јавног сектора и постепено се уводе у фискалне системе држава. Реформама треба решити проблем прекомерне јавне потрошње и утицати на кориснике буџетских средстава да рационално троше јавна средства, као и да ефикасно и квалитетно обављају послове из своје надлежности. У најзначајније новине у процесу јавног буџетирања убрајају се: фискална правила, фискални савети, савремени модели јавног буџетирања (програмско буџетирање и буџетирање према учинку) и остале новине у процесу јавног буџетирања - средњорочни буџетски оквири, буџетирање „од врха ка доле“ и фискална транспарентност јавног буџетирања.

Фискална правила су законска или уставна ограничења фискалне политике, која помажу државама да обуздају јавну потрошњу, што се позитивно одражава на смањење буџетског дефицита и нивоа јавног дуга. Ипак, одређени недостаци, попут политичког карактера ових правила и изостанка санкција и јасно дефинисане одговорности у случају непоштовања истих, допринели су осцилацијама у њиховој доследној примени. Стога, будући да самостално деловање фискалних правила не доводи до жељених резултата у области јавне потрошње, у фискалне системе је потребно уградити додатне елементе који би подржали ова правила. Решење је пронађено у фискалним саветима.

Основни задатак фискалних савета као независних фискалних институција јесте да, на извештајан начин, буду допуна фискалним правилима и да у садејству са њима допринесу побољшању фискалне дисциплине. Разноврсни фактори утичу на квалитет и ефикасност деловања фискалних савета, почев од њихове независности и одговорности, преко састава и величине, па до опсега прописане надлежности. Улога фискалних савета најчешће је саветодавног карактера, што доводи до неизвесног утицаја који они остварују на доносиоце одлука у области фискалне политике. Међутим, иако фискални савети немају начин да обавезу власт на поштовање фискалних правила и да позову на одговорност политичаре, они могу да предлажу, опомињу, упозоравају. Тиме фискални савети повећавају политичке трошкове фискалне недисциплине кроз побољшање квалитета јавне расправе о буџету и фискалној политици.

Фискална правила и фискални савети подржани су и другим новинама у процесу јавног буџетирања, попут постепеног увођења програмског буџетирања и буџетирања према учинку, као савремених модела јавног буџетирања. Они треба да замене традиционално јавно буџетирање. Традиционални начин финансирања јавне потрошње заснива се на линијском буџетирању. Пажња је усмерена на укупан износ средстава тако да линијско буџетирање, као начин планирања и израде буџета, не даје одговоре на питања које су конкретно активности финансиране буџетским средствима и какви су резултати њиховог утрошка. Насупрот томе, програмско буџетирање приказује циљеве, очекиване резултате, активности и средства потребна за остваривање циљева и резултата. Буџетска средства су алоцирана по програмима, те је могуће видети колико се средстава за шта троши, што подстиче транспарентност и рационалност процеса јавног буџетирања. У буџетирању према учинку финансијска средства за наредну годину распоређују се на основу остварених учинака директних и индиректних буџетских корисника из претходних година. На тај начин се буџетски корисници подстичу на остваривање што бољих резултата на основу расположивих јавних средстава и појачава њихова одговорност за постигнуте резултате. Они ће буџетска средства у текућој години трошити што рационалније и тако да постигну што боље учинке, како би обезбедили њихов неопходан обим за идућу годину.

Увођење осталих новина у процес јавног буџетирања - средњорочних буџетских оквира, буџетирања „од врха ка доле“ и фискалне транспарентности јавног буџетирања, неопходно је како би се поставили одговарајући оквири и створило адекватно окружење за примену савремених модела јавног буџетирања, унапредио буџетски процес и решили немали актуелни проблеми јавних финансија у многим земљама.

Увођење фискалних правила и установљење Фискалног савета у Републици Србији позитивно се одражава на побољшање фискалне дисциплине. Од самог почетка, фискална правила функционишу у садејству са Фискалним саветом, који кроз своје разноврсне активности јача свест јавног мњења о потреби поштовања фискалних правила. Када је реч о унапређењу модела јавног буџетирања, увођењем програмског буџетирања и индикатора перформанси, од 1. јануара 2015. године, остварен је значајан напредак у овом домену. Индикатори перформанси омогућили су пружање квалитетнијих информација о ефикасности и ефективности програма, програмских активности и пројеката. Далекосежни циљ је примена буџетирања у потпуности заснованог на учинцима буџетских корисника, што подразумева испуњење бројних услова и постојање квалитетног програмског буџетирања. Сходно до сада спроведеним

променама у области реформе модела јавног буџетирања код нас, своје адекватније место, у односу на нека ранија времена, нашли су и средњорочни буџетски оквири, буџетирање „од врха ка доле“, као и питање фискалне транспарентности јавног буџетирања.

У раду су постављене и на основу извршеног истраживања проверене следеће хипотезе: 1) новине у процесу јавног буџетирања еволутивно делују на овај процес; 2) фискална правила доприносе побољшању фискалне дисциплине; 3) фискални савети позитивно утичу на поштовање фискалних правила; 4) савремени модели јавног буџетирања остварују адекватан утицај на повећање ефикасности и рационалности јавних расхода; 5) средњорочни буџетски оквири, буџетирање „од врха ка доле“ и фискална транспарентност унапређују буџетску процедуру; 6) новине у процесу јавног буџетирања помажу решавању кризе јавних финансија испољене у многим државама; 7) очување интегритета буџетског система и буџетске процедуре, у савременим условима, подразумева перманентне буџетске реформе.

На основу спроведеног истраживања дошло се до следећих резултата и закључака. Прва хипотеза је потврђена. Новине које се постепено уводе у процес јавног буџетирања побољшавају овај процес, тј. унапређују његов развој. Иако нису постигле једнаке резултате, свака новина је у одређеној мери, самостално или у садејству са осталим, помогла решавању актуелне кризе јавних финансија. Друга хипотеза је, такође, потврђена. Треба, међутим, имати у виду да, иако су фискална правила несумњиво допринела побољшању фискалне дисциплине, најчешће није реч о претерано великом побољшању. Управо зато, уобичајена је пракса да фискална правила делују у садејству са фискалним саветима. Фискални савети позитивно утичу на поштовање фискалних правила и омогућавају својим деловањем идентификовање сметњи за њихову доследну примену, чиме је потврђена трећа хипотеза. Када је реч о четвртој хипотези, потврђено је да савремени модели јавног буџетирања (програмско буџетирање и буџетирање према учинку) остварују адекватан утицај на повећање ефикасности и рационалности јавних расхода. То се постиже захваљујући томе што је пажња буџетских корисника усмерена на резултате и учинке, остварене потрошњом средстава опредељених из буџета за њихов рад. Остале новине у процесу јавног буџетирања (средњорочни буџетски оквири, буџетирање „од врха ка доле“ и фискална транспарентност јавног буџетирања) отклањају бројне мањкавости традиционалног начина финансирања јавних потреба и унапређују буџетску процедуру. Тиме је потврђена пета хипотеза. Новине у процесу јавног буџетирања имају капацитет да помогну и позитивно утичу на решавање кризе јавних

финансија испољене у многим државама. Уосталом новине и остварују ефекте у том циљу, што је потврда шесте хипотезе. Савремене буџетске реформе су неопходне како би се очувао интегритет буџетског система и буџетске процедуре и остварило обезбеђивање контроле над јавним расходима у складу са буџетским законом, стабилизација економије кроз правовремено и ефикасно прилагођавање у фискалним агрегатима и подстицање ефикасног пружања јавних услуга. Оне, имајући у виду сложеност постојећих изазова у финансирању јавног сектора и потребу да се на њих адекватно и благовремено одговори, у својој природи, јесу перманентне. Седма хипотеза је наведеним потврђена.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Анђелковић, М. (2018). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
2. Anđelković, M., Dimitrijević, M. (2015). Fiskalna konsolidacija kao imperativ upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji. *Finansije* 1-6(LXX). 32-47.
3. Анђелковић, М. (2014). Фискални савети као механизам успостављања фискалне дисциплине. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 66(LII). 161-180.
4. Анђелковић, М. (2013). Улога и значај фискалних правила у стабилизацији јавних финансија. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 65(LI). 181-200.
5. Анђелковић, М. (2010). *Буџетско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
6. Анђелковић, М. (2009). Усавршавање метода буџетирања - пут ка рационализацији јавне потрошње. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 53(LIII). 109-123.
7. Анђелковић, М. (2007). Трендови у савременим буџетским реформама, у: Петрушић Н. (ур.). *Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу. 89-100.
8. Arsić, M. (2009). Jačanje fiskalne odgovornosti uvodjenjem fiskalnih pravila. *Kvartalni monitor*. 19. 61-65.
9. Badinger, H., Heinrich Reuter, W. (2015). The Case for Fiscal Rules. Department of Economics. Vienna University of Economics and Business. *Working Paper*. 204. 1-20.
10. Bach, S. (2014). Fiskalna pravila kao ključni odgovor na fiskalnu krizu. *Međunarodne studije: časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju*. 1(14). 23-41.
11. Beetsma, R., Debrun, X. (2016). Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *IMF Working Paper*. 16/86. 1-25.
12. Boldvin, R., Vilpoš, Č. (2010). *Ekonomija evropskih integracija*. DATA STATUS. Beograd.
13. Vigvari, A., Raičević, B., Brnjas, Z. (2003). *Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*. Beograd: Evropski pokret za Srbiju.
14. Von Hagen, J. (2010). The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU. *CASE Network Studies & Analysis*. 412. 1-53.
15. Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In Shah A. (ed.). *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank. 27-51.
16. Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*. 3(33). 263-284.
17. Vujović, D. (2012). Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru: Kreiranje indikatora performansi u cilju unapređenja učinka programskih budžeta u Srbiji. Beograd: *USAID Projekat za bolje uslove poslovanja*.
18. Gligorov, V. (2013). Fiskalni sirenski zov. *Političke perspektive*. 2. 43-48.
19. Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетарној унији*. Ниш: Студентски културни центар Ниш.
20. Gorčić, J. (2013). *Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike*. Beograd: Evropski centar za mir i razvoj - Univerzitet za mir Ujedinjenih nacija.
21. Grujić-Kalkan, M. (2013). Fiskalna pravila u Evropskoj uniji i stabilizacija. *Financing. Naučni časopis za ekonomiju*. 01/13. 32-40.
22. Debrun, X., Kinda, T. (2014). Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise. *IMF Working Paper*. 14/58. 1-34.

23. Debrun, X., Kumar, M. (2007). Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? 479-512. преузето 1.06.2018. https://www.bancaditalia.it / pubblicazioni / altri-atti-convegni / 2007-fiscal-policy / Debrun_Kumar.pdf?language_id=1
24. Димитријевић, М. (2017). *Модели јавног буџетирања*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
25. Димитријевић, М. (2016а). Буџетирање према учинку као највиши стадијум развоја буџетског система. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 73(LV). 87-104.
26. Димитријевић, М. (2016б). Комплексност промена у домену управљања јавним расходима. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 72(LV). 105-122.
27. Димитријевић, М. (2016в). Новитети у савременом јавном буџетирању. *Правна ријеч*. Бања Лука. 46(XIII). 255-269.
28. Димитријевић, М. (2016г). Основе програмског буџетирања. у: Лазић, М. (ур.). „Усклађивање права Србије са правом ЕУ“. Књига трећа. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу. 135-147.
29. Đokić, K. (2014). *Programsko budžetiranje u sektoru bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. 1-13.
30. Eichengreen, B., Feldman, R., Liebman, J., Von Hagen, J., Wyplosz, C. (2011). *Public Debt: Nuts, Bolts and Worries*. Geneva: International Center for Monetary and Banking studies.
31. Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K., Soto, R. Why Do Countries Have Fiscal Rules? (2015). in: Caballero J. R. nad Schmidt-Habbel K. (ed.). *Economic Policies in Emerging-Market Economies*. Santiago: Central Bank of Chile. 155-189.
32. International Monetary Fund. (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. July 16. 1-62.
33. International Monetary Fund. (2009). *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Decembar 16. 1-72.
34. Jurlina Alibegović, D. (2007). Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini? *Hrvatska javna uprava*. 2(7). 395-420.
35. Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper*. 01/145. 1-23.
36. Kraan, D-J. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 4(7). 1-41.
37. Kristić, S. (2015). Programski budžet - napredni korak u razvoju budžetskog sistema Srbije. *Makroekonomske analize i trendovi. (MAT)*. 215. 35-36.
38. Krstić, B., Stevanović, T., Džunić M. (2011). Određeni aspekti merenja performansi u organizacijama javnog sektora. *Ekonomске teme*. (3)XLIX. 433-448.
39. Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I., Zymek, R. (2009). *Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. International Monetary Fund. December 16. 1-72.
40. Marcel, M. (2010). Results-Based Budgeting: Bureaucratic Fashion or New Public Management Paradigm? *Development Effectiveness and Results-Based Budgeting*. Washington: The Inter-American Development Bank (IDB). 229-247.
41. Matejić, M., Jovanović, M. (1982). *Finansije*. Zagreb: Informator.
42. MMF (2014). Kodeks fiskalne transparentnosti. Institut za javne financije. *Newsletter*. 91. 1-12.

43. Novick, D. (1966). Origin and History of Program Budgeting. *The RAND Corporation*. Santa Monica. California. October. 1-11.
44. OECD. (2013). Public Governance and Teritorial Development Directorate. Public Governance Committee. *OECD Principles for Independent Fiscal Institutions*. 1-8.
45. OECD. (2008). Performance Budgeting: A Users' Guide. Policy Brief. *OECD Observer*. 1-8.
46. OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. 1-222.
47. Olden, B., Last, D., Yläoutinen, S., Sateriale, C. (2012). Fiscal Consolidation in Southeastern European Countries: The Role of Budget Institutions. *IMF Working Paper*. 12/113. 1-49.
48. Paović-Jeknić, G. (2000). *Budžetska kontrola - jugoslovensko i italijansko pravo*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore.
49. Paunović, M., Miljković, J. (2016). Nezavisne fiskalne institucije: pregled izabranih rešenja. *Finansije*. 1-6(LXXI). 56-78.
50. *Priručnik o programskom budžetiranju*. (2015). Bosna i Hercegovina. 1-67.
51. Robinson, M., Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *Technical Notes and Manuals*. International Monetary Fund. September. 1-12.
52. Robinson, M., Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? *IMF Working Paper*. 05/210. 1-75.
53. Sarraf, F. (2007). A Practical and Initial Approach to the Introduction of Program-Oriented Government Budgeting. in: Kim M. J. (ed.). *From Line-item to Program Budgeting*. Washington: The World Bank. Seoul: Korea Institute of Public Finance. 185-219.
54. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. *IMF Working Paper*. 12/187. 1-48.
55. Schick, A. (2003). The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 3(3). 7-34.
56. Sošić, M. (2014). *Kako budžetirati reforme?* Programski budžet za policiju i tužilaštvo. Podgorica: Institut Alternativa. 1-22.
57. Тешановић, Б., Костић, Р., Пантић, Д. (2011). Програмски буџет и менаџмент јавним финансијама. *Војно дело*. Зима (LXIII). 314-328.
58. Twinning project MK11 IB FI 01. (2001). *Program Budgeting Manual*. Funded by European Union. 1-48.
59. Фискални савет. (2014). *Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке*. Анализе, ставови и предлози. 1-30.
60. Hagemann, R. (2010). Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils. *Economic Department Working Papers*. 829. 1-30.
61. Calmfors, L. (2015). The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. *IFN Working Paper*. 1076. 1-23.
62. Calmfors, L. (2010). The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons. *Paper for Conference on Independent Fiscal Policy Institutions*. Budapest. 18-19 March. 1-32.
63. Calmfors, L., Wren-Lewis, S. (2010). What Should Fiscal Councils Do? Stockholm University. Institute for International Economic Studies. *Seminar Paper*. 768. 1-64.
64. Wyplosz, C. (2012). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series. *Working Paper*. 17884. 1-27.
65. Wyplosz, C. (2008). Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved? *Swedish Economic Policy Review*. 15. 173-192.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

Закон о буџетском систему. *Службени гласник РС*. Бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015- др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017

Новине у процесу јавног буџетирања

Сажетак

Велика јавна потрошња у многим државама довела је до кризе јавних финансија. Она је продубљена употребом цикличних буџета и развојем концепта државе благостања. Да би се успоставила одрживост јавних финансија и ефикасност и рационалност јавних расхода у фискалне системе уводе се бројне новине, као резултат савремених буџетских реформи. Како би се поставили специфични лимити фискалним индикаторима (нпр. ниво буџетског дефицита и ниво јавног дуга и др.), уставом или законом се у фискалне системе држава уводе фискална правила. С обзиром на то да, као политичка правила, у великој мери нису постигла очекиване резултате у области ограничавања јавне потрошње, постојање фискалних правила се допуњује установљавањем фискалних савета. Ове независне фискалне институције могу својим деловањем допринети побољшању фискалне дисциплине и јачању свести грађана о важности одговорне фискалне политике. Такође се, у савременим буџетским системима, постепено прелази са традиционалног на савремене моделе јавног буџетирања (програмско буџетирање и буџетирање према учинку), што одговорност буџетских корисника за резултате и учинке подиже на виши ниво. Фокус пажње је, дакле, у савременим моделима јавног буџетирања, усмерен на остварене резултате (учинке) трошења јавног новца, што је и основа будућег додељивања средстава из буџета буџетским корисницима.

У циљу унапређења буџетског процеса, државе уводе и остале значајне новине, попут: средњорочних буџетских оквира, којима се прецизирају средњорочни циљеви за укупне износе прихода буџета, укупне расходе буџета, дефицит, суфицит и јавни дуг; буџетирања „од врха ка доле“, које подразумева да припрема буџета креће од оквира за макроекономску и фискалну политику коју одређује влада; фискалне транспарентности јавног буџетирања, која за циљ има да процес јавног буџетирања учини доступним и разумљивим широј јавности.

Реформе у сфери јавног буџетирања спроведене у Републици Србији, почев од увођења фискалних правила 2010. године, преко установљења Фискалног савета исте године, до модернизовања традиционалног модела јавног буџетирања и постепеног увођења програмског буџетирања и индикатора перформанси од 1. јануара 2015. године, значајно су допринеле одрживости јавних финансија и омогућиле ефикасно спровођење програма фискалне консолидације.

На основу спроведеног истраживања новина у процесу јавног буџетирања, у раду је указано на њихове испољене домете и ограничења, односно на постојеће стање у овој области и перспективе развоја у будућности, како у свету, тако и у Републици Србији. У наведеном се огледају циљеви истраживања проблематике новина у процесу јавног буџетирања.

Уз примену нормативног, упоредно-правног, историјско-правног, аналитичко-синтетичког и дедуктивно-индуктивног метода у истраживању, дошло се до одређених резултата и закључака. Све новине, уведене у процес јавног буџетирања, значајно су унапредиле овај процес. Досадашње искуство потврђује да, у свакој држави понаособ, треба применити активности побољшања процеса јавног буџетирања које ће дати најприкладније резултате у контексту тренутне развијености њеног буџетског система и буџетског процеса. Како је буџетски процес врло динамичан и детерминисан друштвеним, економским и политичким околностима, реално је очекивати да ће савремене државе континуирано спроводити реформе у овој области. То је предуслов пружања њиховог благовременог и адекватног „одговора“ на постојеће, али и долазеће изазове у финансирању јавног сектора. Реформе које су до сада спроведене у процесу јавног буџетирања у Републици Србији у складу са буџетским трендовима у савременим државама. Неспорно је, међутим, да простор за нова побољшања, у предстојећем периоду, и даље постоји.

Кључне речи: фискална правила, фискални савети, традиционални и савремени модели јавног буџетирања, средњорочни буџетски овири, буџетирање „од врха ка доле“, фискална транспарентност.

Innovations in the Process of Public Budgeting

Summary

A vast public spending has led to crisis of public finances in many countries. It has been deepened by using cyclical budgets and by developing the concept of a 'welfare country'. As a result of contemporary budget reforms, many innovations have been introduced to fiscal systems, so as to maintain sustainability of public finances, effectiveness and rationality of public expenditure. By the constitution or by the law, fiscal rules have been introduced to fiscal systems of countries, so as to set up specific limits to fiscal indicators (e.g. level of budget deficit and level of public debt etc.). Taken into consideration that, as political rules, they did not reach expected results in the domain of limiting public spending, it was necessary to complement the existence of fiscal rules by founding fiscal councils. These independent fiscal institutions may, by their operating, contribute to improvement of fiscal discipline and strengthening citizens' consciousness of the importance of responsible fiscal policy. Also, in contemporary budget systems, a gradual transformation from traditional to contemporary models of public budgeting has been performed (program budgeting and performance budgeting), which raises the responsibility of budget beneficiaries for the results and performances to a higher level. The focus of attention is, therefore, on contemporary models of public budgeting, directed to achieved results (performances) of spending public money, which is the base of future assignment of budget resources to budget beneficiaries.

So as to improve the budget process, states introduce some other important innovations, such as: middle-term budget frames, by which middle-term goals for total amount of budget incomes, total budget expenditure, deficit, surplus and public debt are precised; 'top to bottom' budgeting, which implies that the preparation of budget starts from the frame of macroeconomical and fiscal policy which is defined by the government; fiscal transparency of public budgeting, which has its aim to make the process of public budgeting available and understandable to wide public.

The reforms in the public budgeting sphere conducted in Republic of Serbia, starting from the introduction of fiscal rules in 2010, through the foundation of Fiscal Council in the same year and then through modernising of traditional model of public budgeting and gradual introduction of program budgeting and performance indicators as of the 1st of January 2015, have significantly contributed to sustainability of public finances and enabled effective conducting of fiscal consolidation program.

Based on conducted research of innovations in the process of public budgeting, the paper has pointed out to their manifested ranges and limits, respectively to the present situation in this

area and perspectives of future developments, not only in the world, but also in Republic of Serbia. The stated contents reflect the aims of the research of innovation problematics in the process of public budgeting.

By using normative, comparatively-legal, historically-legal, analitically-synthetic and deductively-inductive methods in the research, certain results and conclusions have been reached. All the innovations, introduced to the process of public budgeting, have significantly improved this process. Experience gathered so far confirms that, in each and every one country, the activities of improving the process of public budgeting should be applied, which will give the most decent results in the context of current development of their budget system and budget process. As the budget process is very dynamic and determined by social, economical and political circumstances, it is realistic to expect that the contemporary countries will continuously conduct reforms in this area. It is a prerequisite to giving their in-time and adequate 'answer' to existing, and other challenges in financing public sector, which are to come. The reforms conducted so far in the process of public budgeting in Republic of Serbia, are in accordance with budget trends in contemporary countries. It is indisputable, however, that the room for new improvements, in the forthcoming period, still exists.

***Keywords:** fiscal rules, fiscal councils, traditional and contemporary models of public budgeting, middle-term budget frames, 'top to bottom' budgeting, fiscal transparency.*

Биографија аутора

Кандидат Игор Младеновић рођен је 5. маја 1994. године у Нишу. Основну школу „Никодије Стојановић Татко“ у Прокупљу и Гимназију у Прокупљу (друштвено-језички смер) завршио је као носилац Вукове дипломе. Уписао је Правни факултет Универзитета у Нишу 2013. године и дипломирао 11. септембра 2017. године, са просечном оценом 10,00. Мастер студије уписао је школске 2017/2018. године, на Правном факултету Универзитета у Нишу, на општем смеру, ужа правноекономска научна област.

Током студирања добијао је награде од стране Правног факултета Универзитета у Нишу, Града Ниша и Града Прокупља, као најбољи студент одговарајуће године студирања, односно најбољи дипломирани студент своје генерације.

Са екипом Правног факултета у Нишу, освојио је екипно прво место на такмичењу у симулацији суђења у оквиру пројекта „Подизање капацитета адвокатуре за поступање у кривичним поступцима“ у организацији Партнера за демократске промене Србија и Адвокатске коморе Београда, одржаном у Београду, 27. и 28. маја 2016. године. Био је члан „Мобилне правне клинике“ од новембра 2016. године до децембра 2017. године. Члан је Европског удружења студената права и младих правника (ELSA) - локална група ELSA Ниш, у оквиру којег је обављао функцију директора у Сектору за симулације суђења од октобра 2016. године до маја 2018. године. Тренутно обавља функцију члана надзорног одбора.

Успешно је завршио тренинг „Мониторинг, извештавање и специфичности кривичних поступака за кривична дела са елементима корупције“ и учествовао је у мониторингу кривичних поступака у оквиру пројекта „Оснаживање студената правних клиника за праћење суђења за корупцију“ у организацији Комитета за људска права (YUCOM) и Организације за европску безбедност и сарадњу (OEBS) - Мисија у Србији, од марта до октобра 2017. године. Такође, учествовао је и на тренингу „Сезитивизација за рад са рањивим групама“, организованом децембра 2016. године, у оквиру пројекта „Мобилна правна клиника“ који имплементирају Клуб за оснаживање младих (КОМ 018) и Правни факултет у Нишу, а подржава Амбасада Краљевине Холандије.

Одлуком Научно-наставног већа Правног факултета Универзитета у Нишу, од 13. фебруара 2018. године, изабран је у звање сарадника у настави за ужу правноекономску научну област.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада:

Игор Младеновић

Наслов мастер рада:

Новине у процесу јавног буџетирања

Ментор:

Проф. др Марина Димитријевић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 04.10.2018.

Потпис аутора

И. Младеновић

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Новине у процесу јавног
Буџетирања

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Игор Младеновић

У Нишу, 04.10.2018.

Потпис аутора

И. Младеновић