



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Предмет: ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор

**ПРЕДАВАЊА
Презентација бр. 14**

Савремени модели јавног буџетирања

У развијеним буџетским системима уводе се савремени модели јавног буџетирања из разлога што једногодишњост буџета (кратак временски период трајања буџета) не допушта сагледавање дугорочних ефеката трошења државног новца.

Савремени модели јавног буџетирања су:

- програмско буџетирање;
- буџетирање према учинку.

Програмско буџетирање

Програмско буџетирање (енг. *Program Budgeting*) представља буџетирање по програмској (буџетско рачуноводственој) класификацији којом се приказују циљеви програма, очекивани резултати и средства потребна за остваривање циљева.

Као модел планирања, расподеле и потрошње буџетских средстава, програмско буџетирање омогућава да се, с једне стране, уведе јаснија веза између политика власти (јавних политика), односно програма које спроводи, тј. средстава потребних за њихову реализацију (*inputs*) и, с друге стране, циљева тих програма (*outcomes*) и очекиваних непосредних излазних резултата (*outputs*) у виду јавних добара и услуга.

Израда програмског буџета заправо „претвара“ релевантне стратегије и законске надлежности буџетских корисника у одговарајуће циљеве и резултате, а преко њих и у јавне расходе.

Програмско буџетирање се састоји од најмање три фазе:

- фаза планирања – у фази планирања утврђује се листа приоритета а затим се дефинишу циљеви које треба дугорочно остварити;
- фаза програмирања – у фази програмирања одређују се активности (пројекти) и врши њихово груписање у програме на основу којих ће циљеви бити реализовани;
- фаза буџетирања – у фази буџетирања расположива финансијска средства распоређују се у складу са дефинисаним програмима.

Програмско буџетирање омогућава да се:

- финансијска средства алоцирају по програмима (сваки од програма има свог руководиоца који је задужен за реализацију програма, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата и степену испуњења зацртаних циљева);
- процес управљања програмима и рационална потрошња буџетских средстава побољшавају, како у краткорочном тако и у средњорочном временском периоду;
- активно управља јавним расходима, у правцу максимизирања ефеката (учинака) и испуњавања циљева у јавном сектору;
- стварају могућности за преусмеравање расхода са мање продуктивних ка продуктивнијим јавним расходима, уз већу контролу трошења средстава и повећање обима и квалитета јавних добара и услуга;
- ојача одговорност и контрола у свим фазама буџетског циклуса будући да представља операционализацију процеса стратегијског планирања (распоређивање неопходних ресурса на остварење конкретних циљева).

Највећи изазов у примени програмског буџетирања испољава се у питању како стратешке документе, засноване на визији, мисији, општим и посебним циљевима буџетских корисника **операционализовати у буџетске програме, активности и пројекте,** као начине остваривања циљева и повезати их са интегрисаним системом праћења и извештавања о оствареним резултатима трошења јавног новца.

У Републици Србији су, од 1. јануара 2015. године, успостављени програмски буџет и индикатори перформанси.

Програмска структура буџета утврђује се у складу са хијерархијским функцијама државе, циљевима владе, односно надлежностима и циљевима корисника буџета.

Три програмске категорије чине програмску структуру корисника буџета:

- **програм** – програм представља скуп активности са заједничким жељеним друштвено-економским исходом, које корисници буџета спроводе у складу са својим кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима (програм се састоји од независних и тесно повезаних компоненти – програмских активности и/или пројеката);
- **програмска активност** – програмска активност је текућа и континуирана делатност корисника буџета чијим се спровођењем постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма;
- **пројекат** – пројекат је временски ограничен пословни подухват корисника буџета са јасно дефинисаним исходом, односно жељеном променом, потребним ресурсима и управљачком структуром.

Успешне и одрживе савремене реформе модела јавног буџетирања подразумевају поштовање следећег хијерархијског редоследа поступања:

- 1) успоставља се ефикасан, стабилан и транспарентан буџетски процес на годишњем нивоу;**
- 2) буџетски хоризонт се проширује на трогодишњи период;**
- 3) разматра се могућност увођења програмске структуре буџета и сложених форми заснованих на индикаторима перформанси.**

Буџетирање према учинку

Буџетирање према учинку (енг. *Performance Budgeting*) усмерено је на перформансе (учинке) утрошених буџетских средстава што подразумева класификовање државних функција, сагласно општим приоритетима владе, по програмима, активностима и пројектима, успостављање што прецизнијих индикатора перформанси (показатеља учинка) за сваки од њих и утврђивање трошкова потребних да се они реализују и постигну планирани резултати.

Полазиште овог модела јавног буџетирања представља јасно дефинисање циљева функционисања буџетских корисника тако да је, у каснијим етапама буџетске процедуре, могуће проценити (не)успешност појединих буџетских корисника у њиховом достизању, тј. измерити остварене учинке сваког од њих.

Буџетирање према учинку је стара идеја са незадовољавајућом прошлошћу и несигурном будућношћу.

Као комплексан модел јавног буџетирања, буџетирање према учинку нужно захтева:

- битне промене у политичкој и административној култури једне земље;
- остале системске предуслове попут средњорочног буџетског оквира, примене приступа од врха ка доле (*top-down* приступа) у буџетском планирању, стварања развијене контролне средине за ефикасно управљање резултатима и фискалним ризицима.

Праћење реализације учинака у јавном сектору сагласно постављеним циљевима изискује:

- адекватну програмску класификацију јавних расхода у складу са системом управљања учинцима;
- квалитетно буџетско извештавање уз примену модерне информационе технологије;
- објективно формулисање и увођење показатеља учинка утрошених буџетских средстава.

Потребно је нагласити да је мерење учинка у јавном сектору сложен и захтеван технички задатак, често праћен код корисника буџетских средстава, изостанком мотива да се минимизирају трошкови како би укупан ефекат јавне потрошње био друштвено оптималан у датим околностима.

Искуство показује да су субјекти буџетске потрошње ретко када расположени и спремни да следе захтеве штедљивости и рационалности. Не ретко изостаје и прецизно одређивање циљева њиховог рада и исказивање истих преко жељених и мерљивих резултата.

Развој адекватних и непристрасних индикатора перформанси је тежак, дуготрајан и изазован задатак. Децентрализација буџетског процеса, по правилу, прати његову реализацију а формулисање индикатора перформанси се, најчешће, врши на нивоу ресорних министарстава.

Буџетирање према учинку захтева успостављање адекватних механизма контроле буџетских корисника како би се спречили да неистинито приказују резултате свог рада.

Врсте показатеља учинка (индикатора перформанси)

- Показатељи *input*-а (ресурса)
- Показатељи *output*-а (резултата)
- Показатељи исхода (*outcome*)

- **Показатељи *input*-а (ресурса)**

- * тичу се коришћења особља, опреме, материјала и др.
- * ресурси се обично изражавају количином издатака и радног времена особља
- * показатељи *input*-а су усмерени на економичност којом се користе ресурси за испоручивање *output*-а и исхода

- **Показатељи *output*-а (резултата)**

- * односе се на јавна добра и услуге створене програмом, активношћу или пројектом у јавном сектору
- * показатељи *output*-а користе се за процењивање ефикасности

- **Показатељи исхода (*outcome*)**

- * одговарају коначној сврси или жељеним циљевима јавне политике, који се постижу стварањем *output*-а
- * показатељи исхода тичу се ефективности буџетских програма, активности и пројеката

Облици буџетирања према учинку

- Буџетирање на основу презентације перформанси
- Буџетирање информисано индикаторима перформанси
- Буџетирање засновано на перформансама

- **Буџетирање на основу презентације перформанси (енг. *Presentational performance budgeting* – PPB)**
 - * унапређује буџетско планирање простим презентирањем информација (података) о учинку у буџетским и другим сродним документима владе
 - * информације о оствареним циљевима/результатима саставни су део процеса одговорности владе и њене комуникације (дијалога) са парламентом и грађанима о свим питањима фискалне политике и јавних расхода, мада формално ови подаци не задиру у правила расподеле средстава или у сам процес одлучивања о буџету
 - * **Буџетирање према извештајима о учинку (енг. *Performance reported budgeting* – PRB) је, понекад, други назив за Буџетирање на основу презентације перформанси** (буџет се и даље приказује по ставкама, али се истовремено дају и информације о учинку без исказивања њиховог евентуалног утицаја на стварно распоређена буџетска средства)
 - * иако у буџетским системима, који су засновани на буџетирању на основу презентације перформанси, информације о учинку немају формалан статус, може се очекивати да оне остваре позитиван утицај на буџетски процес и одлуке о буџету (наведено је нарочито могуће уколико се у дужем временском периоду појављују слични индикатори перформанси)

- **Буџетирање информисано индикаторима перформанси (енг. *Performance informed budgeting – PIB*)**
 - * иде корак напред и индиректно повезује алоцирање средстава са прошлим или очекиваним будућим учинцима
 - * подаци (информације) о перформансама, дакле, на известан начин улазе у састав процеса доношења буџетских одлука, тј. одлучивања о буџету где се користе заједно са многим другим изворима информација (међутим, они директно не утичу на конкретну расподелу средстава нити имају формално установљену тежину у процесу одлучивања)
 - * у овом облику буџетирања према учинку (PIB облику), а у поређењу са претходним (PRB обликом), информације о перформансама могу да остваре бољи ефекат у домену одговорнијег коришћења јавних средстава
 - * употреба система мерења перформанси за прикупљање информација у свим главним фазама и димензијама припреме и реализације буџета, као и буџетском извештавању, има потенцијал да генерише значајнија очекивања јавности према политичарима, влади, запосленима у јавној администрацији (тима се смањује простор за доношење одлука о алокацији буџетских средстава које нису у складу са информацијама о перформансама, а да се при томе не дају експлицитна објашњења и образложења)
 - * овај облик буџетирања према учинку је најзаступљенији у земљама чланицама ОЕЦД

- **Буџетирање засновано на перформансама (енг. *Performance based budgeting* – PBB)**
 - * подразумева да се текућа расподела средстава заснива искључиво на резултатима постигнутим у прошлости (овакав степен утицаја претходних перформанси на садашњу алокацију средстава не постоји ни у једном националном буџетском систему у целини, али се ипак примењује у одређеним областима – сегментима јавног сектора у неким земљама)
 - * ради се о највишем стадијуму развоја модела јавног буџетирања
 - * **Буџетирање засновано на перформансама се, неретко, назива и Директно/по формули буџетирање према учинку (енг. *Direct/formula performance budgeting* – DPB)**

Буџет Европске уније

Буџет је финансијски оквир деловања Европске уније у коме се исказују све врсте прихода и расхода.

Буџет Европске уније (ЕУ) настао је обједињавањем буџета Европске економске заједнице, Економске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију 1967. године. Спајањем та три буџета формиран је тзв. општи буџет европских заједница.

Састављање, усвајање и извршење буџета ЕУ засновани су на веома строгим правилима формулисаним у финансијским прописима под заједничким називом „**Финансијска правила**“. Ова питања се уређују и међуинституционалним споразумом (тзв. секундарно законодавство) Парламента, Савета и Комисије о буџетској дисциплини и побољшању буџетског поступка, којим се строго дефинише оквир буџетских расхода за тачно одређени средњорочни период – тај оквир се назива „**Финансијска перспектива**“ и не може се прекорачити у задатом периоду (из буџета је изузето задуживање, али исто тако и позајмљивање средстава што треба да обезбеди реализацију начела буџетске равнотеже).

До сада је закључено пет Финансијских перспектива:

- 1) Финансијска перспектива 1988-1992. (Делоров први пакет)
- 2) Финансијска перспектива 1993-1999. (Делоров други пакет)
- 3) Финансијска перспектива 2000-2006. (основ је финансијског пакета Агенда 2000)
- 4) Финансијска перспектива 2007-2013.
- 5) Финансијска перспектива 2014-2020.

Поступак доношења буџета Европске уније

У поступку доношења буџета ЕУ учествују Европски парламент, Савет и Комисија (чл. 314. Уговора о функционисању Европске уније дефинише буџетску процедуру и надлежност ове три институције у поступку доношења буџета).

Годишњи буџетски процес одвија се у оквирима вишегодишњег финансијског плана за ЕУ који садрже горњу границу укупних издатака и њихову расподелу на најважније секторе и потребе за функционисање Уније (од 1988. године редовно се утврђују вишегодишњи финансијски планови – финансијске перспективе).

Фазе (етапе) буџетске процедуре – буџет ЕУ

- Процедура припреме буџета ЕУ започиње састављањем процена расхода институција ЕУ које се достављају Комисији пре 1. јула.
- На основу ових предлога (процена), Комисија израђује нацрт буџета.
 - * у току припремања нацрта буџета окупљају се представници парламентарног Комитета за буџет, Савета (Буџетски савет) и Комисије ради утврђивања буџетских приоритета за наступајућу финансијску годину
- Комисија доставља нацрт буџета Савету не касније од 1. септембра и даље се шаље Парламенту не касније од 1. октобра.

- Парламент и Савет због сложености материје имају равноправну надлежност као „буџетски ауторитети“.
- За усвајање нацрта буџета у Савету захтева се квалификована већина. Следи парламентарна расправа са припремљеним амандманима. Уколико се Савет не сложи са предложеним изменама остављен је рок од 21 дана да се ова два буџетска ауторитета договоре о заједничком тексту нацрта буџета. Ако се постигне договор, ове две институције имају 14 дана да га усвоје. Након тога, председник Европског парламента потписује буџет ЕУ и он ступа на снагу. У случају да договор не може да се постигне у року од 21 дана, Комисија мора да поднесе нови нацрт буџета.
- Када Парламент не изгласа буџет предвиђена је могућност **привременог финансирања Европске уније** (метод буџетских дванаестина).

- Комисија ЕУ надлежна је за извршење буџета ЕУ, који је усвојен од стране Парламента и Савета. Конкретније, у оквиру Комисије ЕУ делује Главна дирекција буџета која се стара о извршењу буџета.
 - * Парламент није искључен из процеса примене буџетског акта зато што постоји могућност накнадних измена буџетских ставки. Када нека од европских институција предлаже измену буџетских приоритета, потребно је да се са овим предлогом сагласе Парламент и Савет.
- У поступку контроле спровођења буџета Парламенту помаже Одбор за буџетску контролу.
- Екстерну контролу буџета ЕУ спроводи Европски ревизорски суд.
 - * Ревизорски суд годишњи извештај, који садржи запажања о извршењу буџета ЕУ за сваку фискалну годину, доставља Парламенту. Почев од 1973. године, Парламент остварује ексклузивно право да одобри или не одобри одређене активности Комисије у поступку извршења буџета.

Структура прихода и расхода бюджета Европейской уније

Европейская унија је увела систем сопствених прихода (чл. 311. Уговора о функционисању Европске уније).

Фазе развоја финансирања Европске уније

- до 1970. године активности институција ЕУ финансирале су се уплатама (доприносима) држава чланица
- 1970. године постигнут је договор о увођењу система самофинансирања
- до 1995. године су се упоредо примењивала оба система финансирања
- од 1995. године ЕУ се финансира сопственим средствима која нису подложна међувладиним преговорима
 - * овај систем функционише тако што државе чланице прикупљају средства у име ЕУ и средства достављају Комисији (државе чланице су, од 2001. године, на име трошкова убирања могле задржати 25% прикупљених прихода а од 2014. године ови трошкови су смањени на 20% прикупљених прихода)

Приходи буџета Европске уније

- Сопствена средства
 - * Традиционални сопствени приходи
 - * Приходи на основу пореза на додату вредност
 - * Приходи на основу бруто националних доходака држава чланица
- Други приходи

- **Сопствена средства**

- * **Традиционални сопствени приходи**

- * убирају се при трговини са земљама изван ЕУ у оквиру заједничке пољопривредне политике
 - * уведени су 1970. године и обухватају царинске дажбине и пољопривредне дажбине
 - * пољопривредне дажбине су прелевмани (дажбине сличне царинама које се наплаћују приликом увоза пољопривредних производа у ЕУ из других држава) и котизације (дажбине које плаћају произвођачи шећера)
 - * имплементацијом у европско право споразума Уругвајске рунде о мултилатералној трговини, више не постоји стварна разлика између пољопривредних дажбина и царинских дажбина, тако да је ово разликовање отклоњено ступањем на снагу одлуке Савета 2007. године

* Приходи на основу пореза на додату вредност

* утврђују се применом јединствене стопе на хармонизовану пореску основицу ПДВ свих држава чланица, која се одређује посебним правилима ЕУ (од 1999. године та основица не сме прећи 50% БНД држава чланица а предвиђено је смањивање јединствене стопе)

* Приходи на основу бруто националних доходака држава чланица

* од 1988. године користе се за изравнање приходне стране буџета

* за сваку буџетску годину усвајају се проценти (%) издвајања применом јединствене стопе на бруто национални доходак (БНП) сваке државе чланице

- **Други приходи**

* у групу других прихода спадају порези на зараде и пензије запослених у европским институцијама, приходи од камата и задуживања, приходи од продаје и издавања у закуп имовине институција, приходи од казни и др.

Манифестовани проблеми у пракси финансирања активности Европске уније покренули су размишљања о потреби увођења нових извора финансирања. У суштини актуелни систем се заснива на доприносима држава чланица. Предлози о увођењу издашнијих сопствених прихода буџета ЕУ нису нови али је врло неизвесна њихова реализација јер је то политички и економски комплексно питање и директно би ограничавало фискални суверенитет држава чланица.

Расходи буџета Европске уније

Расходи буџета Европске уније планирају се средњорочно у оквиру тзв. **система финансијске перспективе** – инструмента којим ЕУ спроводи буџетску дисциплину постављањем горњих граница расхода на основу расположивих прихода.

Систем финансијске перспективе утврђује се међуинституционалним споразумом између Парламента, Савета и Комисије.

Расходима буџета ЕУ финансирају се административни трошкови институција ЕУ и спровођење заједничких политика. Подручја која финансира буџет ЕУ су она у којима су државе чланице пренеле своја овлашћења на ниво ЕУ.

Нова Финансијска перспектива је утврђена за период **2014-2020. година** – њоме је утврђен финансијски оквир расхода буџета ЕУ за наведени временски период.

Расходи буџета ЕУ сврстани су у шест ставки:

- 1) **Расходи за паметни и инклузивни раст** треба да се остваре кроз конкурентност за раст и запосленост и економску, социјалну и територијалну кохезију;
- 2) **Расходи за управљање и заштиту природних ресурса** односе се на заједничку пољопривредну политику и политику рибарства, руралног развоја и околине;
- 3) **Расходи за сигурност и грађанство** тичу се неких подручја унутрашње политике ЕУ, правде, заштите граница, имиграцијске политике и политике азила, јавног здравства, заштите потрошача, културе, бриге за младе, информисаности и дијалога са грађанима ЕУ;
- 4) **Расходи за ставку ЕУ као глобални партнер** односе се на спољне активности ЕУ и претприступне програме помоћи будућим чланицама ЕУ;
- 5) **Расходи администрације** су трошкови институција ЕУ и расходи за пензије запослених у институцијама ЕУ;
- 6) **Компензације** у вези са последњим проширењем ЕУ.