

Проф. др Милева Анђелковић, ванредни професор
Правни факултет, Универзитет у Нишу

УДК:336.14(497.11)

РЕФОРМА БУЏЕТСКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

Апстракт

У раду се даје општи осврт на промене у буџетском систему Републике Србије. Дешавања у сфери буџетирања део су процеса свеукупне реформе система и политике јавних финансија код нас. Економско-политичке прилике задњих петнаестак година утицале су на спорије преображавање расходне стране јавне потрошње у односу на промене у пореском систему. Такав тренд уочљив је и у другим земљама у транзицији. Оквир за анализу чине релевантни финансијски закони донети задњих година којима се уређује буџетска материја. Најпре се излажу полазне основе буџетске реформе а даље се указује на правни оквир спровођења промена у буџетском систему. У следећем делу рада објашњавају се основне категорије и институције уведене Законом о буџетском систему. У кратком периоду примене нових финансијских прописа испољили су се озбиљни проблеми у функционисању система буџетирања. Таква ситуација захтева потребу доследног придржавања правне регулативе у буџетској материји али и политичку одговорност свих институција укључених у буџетски процес, ради контроле буџетских токова и одржавања стабилности система јавних финансија.

Кључне речи: буџетски систем, буџетски принципи, управљање јавним расходима, привремено финансирање

Уводна разматрања

Реформа буџетског система одвија се у склопу процеса преображаја целокупног система и политике јавних финансија Републике Србије, као део ширих друштвено-економских и политичких промена. Транзициони процес који започиње почетком деведесетих година двадесетог века и тешкоће које га прате, определили су носиоце економске политике да пажњу преваходно усмере на приходну страну јавних финансија. Расходној страни финансијске делатности државе није се посвећивала одговарајућа пажња. То је касније резултирало неизмиривањем или одлагањем измиривања буџетских обавеза државе, немогућношћу одржавања равнотеже у буџету и држања јавне потрошње у прихватљивим оквирима, као и другим штетним економским

последицама. Неблаговремено и неусклађено предузимање реформских активности у процесу буџетирања у протеклих петнаестак година представљало је одраз укупних неповољних политичко-економских кретања. Актуелна политичка дешавања показују да улоге парламента и владе у буџетском процесу морају да се допуњују, а не да извршна власт преузима законодавне ингеренције у сфери буџетирања.

Да би се правилно разумеле промене у сфери јавне потрошње код нас, треба указати да се оне одвијају у оквиру концепта «структуралног прилагођавања» који намећу моћне међународне финансијске организације. Такав приступ подразумева обавезно прихватање међународних стандарда наметањем земљама у развоју и у транзицији «најбоље праксе» поступања у пореској и буџетској материји.

Полазне основе буџетске реформе

Да би реформа била успешна, потребно је прво дефинисати који су то циљеви реформе и друго, извршити свеобухватан преглед буџетског система како би се утврдиле основне слабости и мере потребне за њихово уклањање. Као и у другим земљама у транзицији, стратегија реформе управљања јавним расходима одвија се у две фазе. Предузете мере у првој фази више су биле усмерене на питања извршења буџета и стварање основног правног и институционалног оквира и јачање капацитета министарства финансија, као „владиног финансијског менаџера“. У другој фази буџетских реформи већи нагласак је стављен на припрему буџета (увођење програмске класификације) и побољшање система праћења извршења буџета, прихватањем савремених рачуноводствених стандарда за буџетско извештавање, применом нових метода буџетског планирања и финансијске контроле.¹

После политичких промена у Србији у јесен 2000. године, чине се први покушаји увођења реда у систем јавних финансија доношењем сета системских финансијских закона током 2001. године. Систем бруто буџета уводи се почев од 1.1.2001. године, али се брзо разбија доношењем појединачних закона којима се одређени јавни приходи у целини или делимично усмеравају појединим републичким органима и организацијама.

¹ Вид. више о томе: Jack Diamond and Duncan Last, Budget System Reform in Transition Economies: The Case of the Former Yugoslav Republics, OECD Journal on Budgeting, Vol.4, No.1, OECD 2004, стр. 16-28.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Може се рећи да суштинска реформа буџетског система у Републици Србији започиње током 2002. године доношењем Закона о буџетском систему.² Овим законом на јединствени начин се уређује планирање, припрема и доношење буџета Републике Србије и нижих територијално-политичких јединица, као и извршење буџета, задуживање, издавање гаранција, управљање дугом, буџетско рачуноводство и извештавање, затим контрола и ревизија буџета. Норме овог закона примењују се и на организације обавезног социјалног осигурања.

Промене у систему буџетирања Србије дешавају се под утицајем буџетских кретања у развијеним земљама у којима се редефинише улога државе у привреди и друштву, са настојањима да се ограничи домен јавног сектора и смањи величина јавне потрошње. Заједнички трендови буџетских реформи које се уочавају у земљама ОЕЦД-а треба да обезбеде ефективну контролу јавних расхода. У том контексту постављају се институционални елементи нужни за ефективно управљање јавним расходима: средњорочни буџетски оквир; озбиљна економска предвиђања; техника буџетирања одозго на доле; слабија централна контрола инпута (трошкова); усмереност на резултате (учинак); буџетска транспарентност; пракса модерног финансијског управљања.³

Генерално је прихваћено у развијеним државама да буџетски системи морају постићи три циља: одржавање укупне фискалне дисциплине; алокација средстава у складу са приоритетима владе и промовисање ефикасног пружања услуга. И од земаља у транзицији и земаља у развоју очекује се да прате ове опште трендове у правцу побољшања фискалне дисциплине, алокацијске ефикасности и рационализације јавне потрошње на свим нивоима. Међутим, не треба губити из вида политички аспект овог процеса. Успешност реформе буџетског система у циљу побољшања фискалне дисциплине и алокацијске ефикасности у суштини зависи од политичке обавезаности да се ти циљеви и постигну.⁴ Добро управљање буџетом захтева од свих учесника у буџетском процесу доследно придржавање формалних и неформалних правила поступања прилагођених политичком, економском, административном и културном контексту сваке државе, уколико се жели постизање повољног исхода. Аутоматско прихватање и примењивање

² Закон је објављен у "Сл. гласнику РС», бр.9/2002. и претрпео је неколико измена до сада.

³ Вид.: Jón R. Blöndal, Budget reform in OECD member countries: common trends, OECD Journal on Budgeting, Vol.2, No. 4, 2003. стр.8-25.

⁴ Вид.: Управљање јавним издацима, Приручник за земље у транзицији, уред. Richard Allen и Daniel Tommasi, OECD, 2001, Paris, стр.22.

међународних стандарда буџетирања без критичких опсервација може произвести неред и створити напете односе у сфери јавних финансија. То је поступан процес који се одвија кроз изградњу потребне буџетске организације и поштовање прихваћених правила којих се морају придржавати сви субјекти буџетске потрошње. Ради постизања жељеног буџетског резултата (рационализација јавне потрошње), реформа буџетског система мора се првенствено заснивати на правилно постављеним полазним основама и изградњи савремених буџетских институција.

Правни оквир спровођења реформе буџетског система

Делотворно управљање буџетским системом почиње са јасном расподелом одговорности и дужности у склопу владе и између различитих нивоа власти, као и пажљивим балансирањем поделе овлашћења између парламента и извршне власти. Из тог разлога, правни оквир мора бити успостављен на исправан начин.⁵ Устав као највиши правни акт требало би да садржи широко прихваћене принципе заштите јавних финансија, као што је захтев да сва јавна средства морају бити уплаћена на одређеним рачунима и да се та средства могу трошити само под надзором законодавног органа. Нови Устав Републике Србије посвећује посебан члан (92.) буџету предвиђањем принципа свеобухватности јавних прихода и расхода.⁶ Остала правила која се морају поштовати, као што је распоред овлашћења и одговорности приликом усвајања и извршења буџета, садржана су у основном закону о буџету. Регулаторни оквир процеса буџетирања код нас чине, поред Устава, Закон о буџетском систему, као основни односно органски закон о буџету, и други релевантни закони, као што су: Закон о јавним набавкама⁷, Закон о јавном дугу⁸, Закон о државној ревизорској институцији⁹, Закон о финансирању локалне самоуправе¹⁰, Закон о државној управи¹¹, годишњи закони о буџету и подзаконски прописи (Уредба о буџетском рачуноводству¹²; Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану¹³).

5 Вид.: Управљање јавним издацима, стр.65.

6 Нови Устав Србије спада у опште правне акте где се посебан део посвећује регулисању економског уредјења и јавним финансијама.

7 «Сл. гласник РС», бр. 39/2002, 43/2003, */2004, 101/2005.

8 «Сл. гласник РС», бр. 61/2005.

9 «СЛ. гласник РС», бр.101/2005.

10 «Сл. гласник РС», бр.62/2006.

11 «Сл. гласник РС», бр. 79/2005, 101/2005.

12 «Сл. гласник РС», бр.12/2006.

13 «Сл. гласник РС», бр.37/2007.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Приступ реформи буџетског система захтева успостављање полазних основа кроз јасно дефинисање буџетских принципа као интегралног дела Устава, основног закона о буџету и релевантних закона. Ови принципи треба да подржавају правни оквир система буџетирања. У савременим буџетским системима, поред класичних буџетских начела, промовишу се и нови принципи буџетског привређивања у складу са «новим концептом јавног управљања». Најзначајнији од свих принципа тиче се доследне поделе буџетских овлашћења између парламента и владе. У класична буџетска начела спадају: принцип потпуности, јединства, равнотеже, годишњости и специјализације. Постављањем савремених буџетских начела више се наглашава процес извршења буџета и постигнути резултати: принцип одговорности, транспарентности, стабилности и учинка (ефикасност, економичност и ефективност).

Током писања овог рада у нашој буџетској пракси појавило се једно специфично правно питање али и дилема: може ли Влада да пренебрегне уставна и законска овлашћења продужавањем Уредбе о привременом финансирању? Буџет Републике Србије за 2007. годину због нестабилних политичких односа у парламенту није донет благовремено. Уредбом Владе о привременом финансирању омогућено је финансирање јавне потрошње у текућој години. Влада је поступила на основу овлашћења из чл 28. ст.3. Закона о буџетском систему. Проблем је настао из разлога што је овакав механизам финансирања лимитиран «у времену најдуже прва три месеца фискалне године». У том периоду требало је да се усвоји буџет за текућу годину, међутим, нова Републичка Скупштина није могла да одлучује о томе док се не формира нова Влада, а у међувремену је истекла важност Уредбе о привременом финансирању. Закон о буџетском систему не предвиђа решење за такву ситуацију тако да се појавила својеврсна правна празнина. Једино легално решење била би измена Закона о буџетском систему који би предвидео трајање привременог финансирања и дуже од три месеца у току фискалне године. «Стара» Влада је посегнула за прагматичним решењем очито налазећи правни основ за своје поступање у овлашћењима из чл. 33. Закона о јавним приходима и јавним расходима¹⁴ који у ст. 4. предвиђа могућност «продуженог» привременог финансирања за свако наредно тромесечје, ако се буџет не донесе пре 31. марта године за коју се доноси. При томе је надлежно тело за тумачење правних прописа занемарило само једну «ситницу», наиме, стари правни принцип да *lex posteriori derogat lege priori*. Одредбом члана 76. Закона о буџетском систему изричито се

¹⁴ «Сл. гласник РС», бр. 135/2004.

прописује: «како су одредбе других закона који важе на дан ступања на снагу овог закона у супротности са овим законом, примењују се одредбе овог закона». Јасно је да нема правног основа за продужавање важности Уредбе о привременом финансирању.¹⁵ Уставни суд се није огласио а несумњиво је да је нарушен основни уставно-правни принцип поделе власти.

Основне новине уведене Законом о буџетском систему

Једну од великих новина регулисану овим Законом представља институција трезора, која се уводи на оба нивоа власти. Државни трезор се формира у оквиру Министарства финансија односно локалног органа надлежног за финансије. Његова имплементација треба да омогући реализацију следећих главних функција: финансијско планирање; управљање готовинским средствима; контролу расхода; управљање дугом; буџетско рачуноводство и извештавање и управљање финансијским информационим системом. Задњим новелама овог Закона, Управи за трезор се поверавају и одредјени послови везани за припрему буџета. Наведене функције указују на значај улоге трезора у осигурању стабилности, ефикасности и дисциплини у водјењу политике јавних расхода и на републичком и на локалном нивоу државног трошења.¹⁶ Смисао деловања трезора је у томе да држава у сваком тренутку зна којим средствима располаже захваљујући отварању консолидованог рачуна трезора¹⁷ и водјењу главне књиге трезора. Изменама и допунама Закона о буџетском систему¹⁸ интегрише се Трезор Републике Србије са Управом за јавна плаћања у Управу за трезор што ће допринети ефикаснијем управљању јавним издацима и јавним дугом.¹⁹

Значајну новину за буџетско планирање представља и припрема средњорочног макроекономског и фискалног оквира који мора бити почетна основа за израду годишњих буџета. То се постиже усвајањем Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за буџетску

15 Вид.: «Сл. гласник РС», бр.31/2007.

16 Вид.:Божидар Раичевић, Јавне финансије, Центар за издавачку делатност, Економски факултет, Београд, 2005, стр.341.

17 Консолидовани рачун трезора представља један или више рачуна, отворених код Народне банке Србије на коме се воде сви јавни приходи и расходи државе а у оквиру њега отворени су подрачуни за све кориснике буџетских средстава.

18 Објављен у „Сл. гласнику РС“, бр.66/05.

19 Оснивањем Управе за трезор и јачањем њених капацитета треба да се створе услови за реализацију пројекта Сталног информационог система трезора који ће омогућити да се извршење јавних расхода за све директне и индиректне кориснике буџетских средстава на републичком нивоу врши са једног рачуна.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

годину и наредне две фискалне године. У овом важном политичком документу о јавној потрошњи постављају се циљеви економске и фискалне политике и предвидјају мере за њихову реализацију. У припреми средњорочног фискалног оквира јавних расхода (у складу са савременим буџетским трендовима) користи се приступ буџетског планирања од врха ка дну, којим се превасходно одредјује агрегатни ниво могућих јавних расхода, утврђивањем секторских плафона. При томе се механизмом интеграције са супротним приступом (од дна ка врху), кроз формулисање и трошковну елаборацију програма расхода и израду секторских буџета, врши међусобно усаглашавање у поступку утврђивања могућег оквира расхода. Овакав начин буџетског планирања представља само један елемент стратегије управљања јавним расходима. Она подразумева избор буџетских приоритета и алокацију средстава у складу са изабраним приоритетима уз ефикасније коришћење јавних средстава.²⁰

Ефикасно буџетирање захтева припрему и извршавање буџета на основу система јединствене буџетске класификације. У сагласности са међународним стандардима и препорукама ММФ, буџетска класификација обухвата програмску класификацију, економску класификацију прихода и примања, економску класификацију расхода и издатака, организациону класификацију, функционалну класификацију и класификацију према рачуноводственим фондовима.²¹

Од 1.1.2007. године у буџетски систем Србије уводи се програмско буџетирање, и то најпре на нивоу појединих министарстава, што означава постепено напуштање система традиционалног буџета линијских ставки. Овакав вид израде буџета треба да покаже не само трошкове јавне потрошње већ, превасходно, како су та средства трошена и да ли су њима остварени планирани циљеви фискалне политике. Програмски део буџета је, према законској дефиницији, део буџета који садржи задатке и активности корисника буџетских средстава које се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље.

Значајну новину представља и уводјење више степена буџетске контроле. Последњим новелама Закона о буџетском систему из 2006. године (чл.66.) извршене су измене у делу који регулише буџетску

20 Вид.: Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2006. годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину, стр.52.

21 Вид. чл. 4. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2006. године

контролу и ревизију. Предвидја се образовање Централне јединице за хармонизацију финансијске контроле, за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију при Министарству финансија, ради обављања послова у овим доменима. Најнижи степен буџетске контроле одвија се кроз успостављање интерне контроле унутар свих директних и индиректних буџетских корисника али и других друштвених субјеката основаних од стране државе и са већинским учешћем јавних средстава или омогућеном контролом у органима управљања. Циљ интерне контроле је да обезбеди примену закона, прописа, правила и процедура; успешно пословање; економично, ефикасно и наменско коришћење средстава. Интерна контрола се организује као систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе директних и индиректних корисника буџетских средстава и организација обавезног социјалног осигурања. Следећи ниво финансијске контроле представља интерна ревизија која се успоставља у директним корисницима средстава буџета Републике и организацијама обавезног социјалног осигурања. Ови друштвени субјекти имају обавезу да спроведу одговарајуће облике интерне ревизије за индиректне кориснике буџетских средстава који су у њиховој надлежности. Функције интерне ревизије су, између осталог, провера примене закона и поштовања правила интерне контроле; оцена система интерних контрола у погледу њихове адекватности, успешности и потпуности; успостављање сарадње са екстерном ревизијом (чл. 67). Виши ниво финансијске контроле у државном сектору јавља се у виду буџетске инспекције коју обавља Министарство финансија над свим корисницима буџетских средстава који у целини или делимично послују јавним средствима, на републичком као и на локалном нивоу. Буџетска инспекција треба да оствари контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава, организација, предузећа, односно правних лица предвидјених законом. Највиши ниво буџетске контроле означава екстерна ревизија којој подлежу завршни рачун буџета Републике, буџета локалне власти и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања. Извештај независне ревизије је важан за вршење парламентарне контроле Народне скупштине и објективно треба да покаже како су трошена буџетска средства. Независна ревизија јавних расхода има за циљ да открива одступања од прихваћених стандарда и кршења принципа легалности, ефикасности, ефективности и економичности у финансијском управљању јавним средствима.²² Законом

22 Вид.: Вера Леко, Буџетска контрола и ревизија, Иницијатива за фискалну децентрализацију, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 107.

ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

је предвидјено да ће, до установљивања врховне екстерне ревизорске институције, Народна скупштина одлучити о ангажовању ревизора са одговарајућим квалификацијама²³ за обављање екстерне ревизије завршног рачуна буџета и организација за обавезно социјално осигурање.

Испољени проблеми током реформе буџетског система

За разлику од других савремених држава, у Србији за сада не функционише систем ревизије јавних расхода. Наиме, крајем 2005. године Србија је донела Закон о Државној ревизорској институцији, као највишем државном органу независне ревизије јавних средстава.²⁴ И поред постојања законског оквира за успостављање државне ревизије, она још увек није институционализована. Ова институција треба непристрасно и без било каквих спољних утицаја да проверава функционисање система одговорности у државној управи и јавном сектору у целини. Значај установљивања независне државне ревизије односи се на проверу економичности, ефикасности и ефективности коришћења државних средстава.²⁵

Када државни ревизор врши контролу извршења буџетских средстава, у извештај треба да укључи: (а) разјашњења предрачуна прихода и расхода буџета, затим процене прихода из почетног стања буџета, провере остварења пореза, царина и такси и да ли се могу упоредити са годишњим финансијским извештајем о извршењу буџета; (б) разјашњења предрачуна прихода и расхода, где се буџетски дефицит покривао одговарајућим зајмовима и у вези са тим одговарајућа законска усаглашавања везана за пренети салдо из претходног периода и да ли су

23 Ради се о ревизорима који контролишу остала правна лица на основу Закона о ревизији рачуноводствених извештаја и међународних стандарда ревизије.

24 У извршавању послова и задатака из своје законске надлежности ова институција је непосредно одговорна Народној скупштини. Њена независност у односу на Владу и друге државне органе и успешно извршавање законских функција обезбедјено је њеним посебним положајем, којим акта Државне ревизорске институције не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима (чл. 3. Закона).

25 Ови постулати према INTOSAI стандардима државне ревизије обухватају: (а) контролу рационалности административних активности у складу са принципима савремене државне управе, праксом и политиком ефикасног управљања државном администрацијом; (б) контролу ефикасности коришћења људских, финансијских и осталих ресурса, укључујући и преглед информационих система, извршавање мерења и објављивање споразума и процедура праћених од стране субјеката државне ревизије, нарочито у отклањању идентификованих недостатака; контролу ефективности извршења у односу на постигнуте циљеве субјекта државне ревизије.

обухваћена у поднетом финансијском извештају буџета за текући период.²⁶

На жалост, државна ревизија јавних расхода код нас не функционише у организационо-функционалном смислу будући да нису изабрани органи Државне ревизорске институције: председник, потпредседник, савет, ревизорске службе и пратеће службе. Зашто је то тако и где треба тражити одговоре нисмо баш сигурни. Али оно што је сигурно, јесте суштинска важност што хитнијег активирања система државне ревизије посредством ове Институције, која треба да осигура законито и целисходно трошење буџетских средстава, што би значило и крај шпекулацијама везаним за салдо буџетске потрошње. Разлоге за њено нефункционисање можда треба тражити у политичким превирањима или у бојазни појединих друштвених структура да се не открију и не обелодане финансијске преваре, противзаконита отудјења државних средстава, корупција и друге негативне појаве у извршавању буџета. Таквом стању погодовала је досадашња парламентарна пракса у којој је проверавано само да ли су предвидјени корисници буџетских средстава користили планирана односно одобрена буџетска средства до предвидјеног лимита одредјене буџетске позиције. При томе, није постојала институција контроле проверавања да ли су постигнути планирани ефекти односно очекиване вредности од утрошених буџетских средстава.²⁷

Изражен проблем везан за буџетско финансирање који се најчешће не уочава у јавности јесте трошење буџетских средстава ван предвидјене законске процедуре. Члан 37. Закона о буџетском систему регулише да уговори о набавци добара, пружању услуга или изводјењу градјевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и организација обавезног социјалног осигурања, морају бити додељени у складу са прописима који регулишу јавне набавке. Законом о јавним набавкама²⁸ уредјена је посебна процедура за прибављање добара и услуга или уступање изводјења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица као наручилаца. Строгост процедуре обезбедјује се прописивањем и поштовањем начела јавне набавке: начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава; начела обезбедјивања конкуренције међу понудјачима; начела

26 Вид.:INTOSAI стандарди државне ревизије, издати од Међународне организације највиших институција државне ревизије, превод и редакција Драгутин Драгојевић, ЈУБМЕС БАНКА а.д. Београд, децембар 2006, стр.33.

27 Вид.:Драгутин П. Драгојевић, Државна ревизорска институција, Аудитор, 33/2006, стр. 6. 28 "Сл. Гласник РС", бр. 39/2002, 43/2003, */2004, 101/2005.

транспарентности употребе јавних средстава и начела једнакости понудјача.²⁹ Развијање ефикасног система јавних набавки може смањити трошкове јавних издатака, подстаћи конкуренцију за уговоре које додељују буџетски корисници и допринети отклањању негативних појава испољених у процесу трошења буџетских средстава.

Усвајањем завршног рачуна буџета окончава се буџетски циклус. Завршни рачун има значаја не само као извор дефинитивних података у вези са остваривањем буџета, реалним буџетским планирањем за наредне периоде већ и као документ за оцену оствариване политике финансирања, законитости и дисциплине извршне власти у реализовању буџетске потрошње. Завршни рачун буџета и резултати контроле рада извршилаца буџета јавно се објављују.³⁰ Последњи објављени закон о завршном рачуну буџета односи се на 2001. годину. Отада нема званичних података о томе како је стварно држава финансијски пословала преко буџета тако да се изјаве у јавности званичника Министарства финансија о оствареним буџетским суфицитима или дефицитима могу примити са резервом. Али једна чињеница је несумњива. И Србија као и друге државе данас, сучава се са проблемом уравнотежења буџета. Реафирмација начела буџетске равнотеже најочљивији је тренд у савременим буџетским реформама са циљем јачања фискалне дисциплине и побољшања квалитета јавних услуга. Решавање овог проблема види се у постављају и поштовању фискалних правила као специфичних ограничења мера политике владе у областима уравнотежења буџета, јавног дуга, потрошње или опорезивања.³¹

Сви испољени проблеми у току реформских напора осавремењивања буџетског система испољили су се у пракси кроз меко буџетско финансирање јер су власти олако манипулисале јавним приходима и јавним расходима и инструментима монетарне политике.

29 Ова начела су прекршена још током 2003. године када је ондашњи МУП наручио од америчке фирме "Моторола" опрему за издавање нових биометријских личних карти са циљем електронске идентификације грађана, без тендера, чувајући то у највећој тајности, са несагледивим последицама по могућност кршења једног од основних људских права - права на приватност. Чини нам се да се ова ситуација не може подвести под став 1. тачка 4. члана 2. Закона о јавним набавкама који предвиђа изузимање набавки наоружања и других набавки које су као поверљиве одређене посебним прописима, што баца сумњу у намере власти према својим грађанима.

30 Вид. Јован Горчић, Милева Андјелковић, Јавне финансије, финансијско право и економија јавног сектора, Ниш, 2005, стр.494.

31 Вид. више о томе: Милева Андјелковић, Шта се променило у буџетском систему и буџету, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2004, стр.108-113.

Пројектовани буџетски суфицити по протеклу појединих фискалних година завршавали су се као буџетски дефицити, вршењем ребаланса буџета током године, што је доприносило макроекономској нестабилности. Законодавац уочава овај проблем и редифинише категорије „суфицита“ и „дефицита“³² што треба да елиминише могућност „прикривања“ суфицита или дефицита код доношења буџета.

Закључна разматрања

Рационализација јавне потрошње јавља се као општи тренд у савременим државама у складу са неолибералистичком концепцијом водјења економске политике. Стандарди у сфери буџетирања усвојени у оквиру моћних међународних финансијских организација намећу се беспоговорно свим државама, а нарочито слабије развијеним. Србија није изузетак у том погледу. Има се утисак као да се убрзавају промене у сфери јавне потрошње са, на први поглед, разумљивим и оправданим циљем постизања редукције јавног сектора и јачања тржишног сектора привреде. Али, као и свуда, безболних промена нема. Оштрину ових реформских мера већ су осетили неки субјекти буџетске потрошње кроз отпуштање „вишка“ радника у појединим секторима државне управе или других области државног привредјивања. Значајније смањење појединих врста јавних расхода у бруто домаћем производу намеће се као један од приоритета фискалне политике дугорочно посматрано, што ће утицати на измену нивоа и структуре јавних расхода, пре свега, смањење државних административних трошкова.³³ Време које је пред нама показате да ли ће промене у буџетском систему трајати дуже или краће време у односу на пореску реформу и како ће се то одразити на финансијску позицију државе, али и благостање свих који непосредно или посредно зависе од буџетског финансирања.

32 Вид. члан 13. Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, у коме се буџетски суфицит односно буџетски дефицит одређује као разлика између укупног износа текућих прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и укупног износа текућих расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине.

33 Вид. ближе: Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2006. годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину, стр.52-55.

Prof. Mileva Anđelković, LL.D.
Associate Professor,
Faculty of law, University of Niš

THE REFORM OF THE BUDGETARY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The intrinsic reform of the Serbian budgetary system was initiated by adopting the Budget System Act in 2002. This Act, along with other subsequently adopted relevant financial acts, created the necessary regulatory framework for instituting changes in the field of budgeting. The primary goal of these activities has been the rationalization of public expenditures by introducing contemporary budget categories and institutions. The secondary goals have been aimed at achieving the microeconomic stability, providing efficient public services and adapting to the international budgeting standards. A successful reform of the budget system calls for a holistic approach to all budgetary segments including planning, drafting, adoption, implementation and control of the budgetary revenues and expenditures.

In the course of the implementation of the new budgetary regulation in the past few years, there have been considerable problems in managing the budgetary system. The instability of the system has also been demonstrated through the rebalance of the budget and introducing provisional financing. Given the unsettled constitutional, political and economic circumstances, the National Assembly and the Government have kept struggling over the control of the budget. The predominance of the executive branch of government over the legislative authority has been demonstrated only recently when the provisional financing was prolonged without legal title. We have to bear in mind that the effective management of the budgetary process calls for a carefully balanced distribution of responsibility between the two institutions and a clearly determined long-term strategy to accomplish socially eligible goals in the sphere of public finances.

