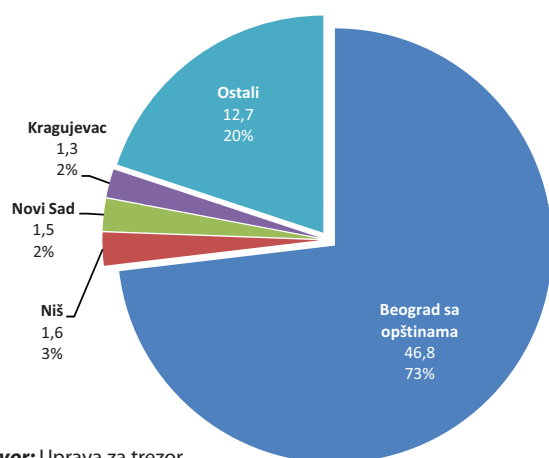


Beograd dominira u dugovima lokalne samouprave. Grad Beograd, zajedno sa gradskim opštinama, u ukupnom dugu lokalnih vlasti učestvuje sa 73,1%. Eksplozivni rast zaduženosti Beograda (sredinom 2011. iznosio je 46,6 milijardi dinara ili 78% tekućih prihoda koje je Grad ostvario u prethodnoj budžetskoj godini) u suštini je i primorao Ministarstvo finansija da predloži Narodnoj skupštini, još sredinom 2009. godine, izmenu Zakona o javnom dugu, kojim je ranije definisano da ukupni neotplaćeni dugovi ne mogu preći 50% tekućih prihoda iz prethodne budžetske godine.

Lokalne uprave su na taj način oslobođene limita za zaduživanje ukoliko je ono dugoročno u svrhu kapitalnog investiranja.¹ Uz to, novim izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu, koje su usledile krajem 2011. godine, omogućeno je i jedinicama lokalne autonomije (Vojvodini) da se zadužuju emitovanjem dugoročnih hartija od vrednosti radi finansiranja investicionih, razvojnih i prioritetnih programa i projekata, kao što su investicije u kapitalna ulaganja i nabavku finansijske imovine.

Ukupna zaduženost lokalnih vlasti na dan 30. juna 2011.

(po gradovima i opštinama, u mlrd dinara i procentima)



Izvor: Uprava za trezor

Uz Grad Beograd, jedina opština u Srbiji čiji je nivo zaduženosti do sredine prošle godine prevazišao opštinske prihode iz prethodne godine jeste Smederevska Palanka. Opštine koje su bile vrlo blizu pomenute granice jesu Batočina i Svilajnac. Nekoliko opština i gradova lagano ulaze u konflikt i sa drugim kriterijumom kapaciteta servisiranja duga, prema kome ukupni izdaci za kamate i glavnice duga ne mogu angažovati više od 15% ukupnih tekućih prihoda iz prethodne godine. Ipak, nije sve tako crno. Ovom prilikom navodimo i osam opština i gradova koji su i dalje bez duga: Bor, Lajkovac, Lazarevac, Vladimirci, Žabari, Plandište, Vršac i Zrenjanin.

¹ Ilustracije radi, Grad Beograd je od EIB i EBRD do sada u četiri navrata povlačio namenski kredit za „Projekat izgradnje mosta preko Save“ u ukupnom iznosu od 289,6 miliona evra (izvor: Uprava za trezor).

Budžetski sistem Srbije: institucionalni okvir i praksa

Saša Randelović

Budžetski proces određuje efikasnost javnih finansija. Budući da se konsolidovanim budžetom u Srbiji preraspodeljuje preko 40% BDP-a, način upravljanja tim sredstvima u velikoj meri opredeljuje ukupne ekonomske performanse zemlje. Efikasnost upravljanja javnim finansijama određena je načinom na koji se budžetska politika kreira i sprovodi. U tom smislu, ovo pitanje bi trebalo analizirati u kontekstu kvaliteta institucionalnog okvira za sprovođenje budžetskog postupka, kao i institucionalnog okvira koji bi trebalo da obezbedi ekonomsku utemeljenost, opravdanost, dugoročnu održivost i efektivnost fiskalne politike.

Zakon o budžetskom sistemu se poboljšava. Gotovo sva bitna pitanja povezana sa funkcionisanjem budžetskog sistema Srbije regulisana su Zakonom o budžetskom sistemu. Sistemski iskorak u pravcu uređenja budžetskog sistema učinjen je 2002. godine usvajanjem Zakona o budžetskom sistemu, koji je 2009. godine zamenjen novim, kojim je izvršeno dalje fino podešavanje parametara budžetskog sistema Srbije bez bitnijih konceptijskih promena. Standardni budžetski postupak sastoji se iz četiri faze: priprema, donošenje, primena i kontrola budžeta. Transparentnost, zakonitost, pouzdanost i predvidivost u funkcionisanju budžetskog sistema obezbeđuje se tek sinhronizovanim i doslednim poštovanjem pravila propisanih za sve faze budžetskog postupka.

Kada je reč o ekonomskoj politici koja se suštinski operacionalizuje posredstvom budžetske politike zemlje, potrebno je napomenuti da je njeno formulisanje u nadležnosti Vlade i Narodne skupštine. Međutim, u uslovima kada obezbeđenje održivosti sistema javnih finansija predstavlja jedan od ključnih izazova za funkcionisanje savremenih ekonomija, a fiskalni rizici su jedan od osnovnih uzroka negativnih ekonomskih kretanja, vođenje ekonomske (budžetske) politike na način koji će biti dugoročno održiv predstavlja pretpostavku dugoročnog unapređenja ekonomskih performansi zemlje. S tim u vezi, pored Vlade, veoma bitnu ulogu ima i Fiskalni savet. Osim toga, da bi budžetske politike u datim makroekonomskim okvirima bile formulisane tako da na najbolji način odgovore na potrebe stanovništva, neophodno je dalje razvijanje prakse izrade programskog budžeta.

Srbija se prema funkcionisanju budžetskog sistema nalazi u gornjoj polovini grupe zemalja. Srbija se, prema velikom broju komparativnih međunarodnih analiza na nivou čitavog sveta, po različitim aspektima performansi svog ekonomskog i društveno-političkog sistema, nalazi na donjoj polovini lestvice. Međutim, kada je reč o funkcionisanju budžetskog sistema, pre-

ma studiji sprovedenoj od strane Inicijative za otvoreni budžet (*Open Budget Initiative*) iz SAD, koja je obuhvatila 94 zemlje, Srbija se u 2010. godini – prema transparentnosti i pouzdanosti budžetskog sistema – našla na 36. mestu. Od zemalja regiona najbolje rangirana bila je Slovenija (11. mesto), zatim Hrvatska (27. mesto), dok su rezultat lošiji od Srbije zabeležile Makedonija (45. mesto), Bosna i Hercegovina (52. mesto) i Albanija (65. mesto). Iako se prema ovoj međunarodnoj studiji Srbija nalazi u gornjoj polovini obuhvaćenih zemalja, konstatovano je da postoji znatan prostor za unapređenje budžetskih procedura, što bi za rezultat imalo poboljšanje efikasnosti upravljanja konsolidovanim budžetskim sistemom.

Polazeći od prethodno navedenog, u nastavku će biti analiziran institucionalni okvir i način funkcionisanja osnovnih faza budžetskog postupka, kao i mogućnosti da se drugim institucionalnim i praktičnim promenama obezbedi unapređenje efikasnosti sistema javnih finansija u Srbiji.

Institucionalni okvir za sprovođenje budžetskog postupka. Iako priprema i donošenje budžeta predstavlja dve odvojene faze, budući da je reč o povezanom procesu, opravdano je analizirati ih zajedno. Faze pripreme i donošenja budžeta obuhvataju skup aktivnosti usmerenih na kreiranje srednjoročnog fiskalnog okvira, te budžeta za narednu godinu, kao detaljnog plana javnih prihoda i javnih rashoda. U tom smislu, naročito se ističe uloga Ministarstva finansija i Narodne skupštine. Važećim Zakonom o budžetskom sistemu (u daljem tekstu: Zakon) propisano je da Ministarstvo finansija, u saradnji sa ostalim resornim ministarstvima, uz nadzor od strane Fiskalnog saveta, a polazeći od srednjoročnog fiskalnog okvira, te nakon sprovedenih konsultacija sa direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima, priprema i Vladi predlaže nacrt budžeta za narednu godinu. Nakon toga, Vlada usvaja predlog budžeta i upućuje ga na usvajanje Narodnoj skupštini. S tim u vezi, Zakonom je propisan budžetski kalendar, kao pregled aktivnosti na pripremi i usvajanju budžeta, sa precizno definisanim rokovima za njegovo sprovođenje. Tako je Zakonom predviđeno da postupak pripreme budžeta započinje 15. februara, davanjem instrukcija od strane ministra finansija za predlaganje prioritarnih oblasti finansiranja, a završava se 15. decembra, do kada Narodna skupština usvaja predlog Zakona o budžetu za narednu godinu.

Moguća su određena unapređenja. Iako je institucionalni okvir koji se odnosi na fazu pripreme i donošenja budžeta konceptualno dobro postavljen, ocenjuje se da prostora za unapređenje efikasnosti ove dve faze ima i da se on nalazi u daljem unapređenju institucionalnog okvira i insistiranju na doslednoj primeni važećih pravila. Kada je o samom postupku pripreme budžeta reč, ocenjuje se da je uključenost Narodne skupštine, Fiskalnog saveta i direktnih i indirektnih budžetskih korisnika u ovaj proces poželjno i ispravno. Međutim, u cilju unapređenja efektivnosti budžetskih politika, u smislu

uključivanja u budžet onih programa koji u najvećoj meri utiču na blagostanje građana, ocenjuje se da bi u postupak pripreme budžeta trebalo uključiti i obavezno javno slušanje u parlamentu. Naime, to bi podrazumevalo da se u fazi pripreme budžeta organizuju obavezne javne konsultacije između zakonodavca (članova parlamenta i Ministarstva finansija) i zainteresovane šire javnosti, na kojima bi javnost mogla da iznese svoje komentare i predloge u cilju unapređenja efektivnosti budžetskih politika. Uključivanje šire javnosti u sam postupak formulisanja budžetskih politika uticalo bi i na povećanje spremnosti poreskih obveznika da putem plaćanja poreza obezbede finansiranje usvojenih programa.

Ne poštuju se rokovi. Osim toga, kao posebno bitan nedostatak postojeće prakse u ovim fazama budžetskog postupka izdvaja se nepoštovanje rokova za sprovođenje aktivnosti na pripremi i usvajanju budžeta. Naime, budžetskim kalendarom je propisano da Vlada do 1. novembra usvaja predlog budžeta za narednu godinu i dostavlja ga Narodnoj skupštini, koja ima rok od 45 dana (do 15. decembra) za usvajanje Zakona o budžetu. Ocenjuje se da je rok od 45 dana propisan budžetskim kalendarom, ostavljen Narodnoj skupštini za usvajanje budžeta, dovoljan za sprovođenje kvalitetne analize i rasprave u Narodnoj skupštini. Međutim, u većini prethodnih godina rokovi propisani budžetskim kalendarom nisu poštovani, tako da je predlog Zakona o budžetu Vlada najčešće usvajala u drugoj polovini decembra, ostavljajući Narodnoj skupštini veoma kratak rok do kraja godine za usvajanje Zakona o budžetu. Procenjuje se da je rok od jedne do dve nedelje za usvajanje Zakona o budžetu veoma kratak i da onemogućava narodnim poslanicima da izvrše temeljnu analizu predloga budžeta i svojim predlozima i komentarima utiču na njegovo unapređenje. Stoga je za suštinsko uključivanje Narodne skupštine u postupak pripreme i donošenja budžeta neophodno striktno pridržavanje rokova propisanih budžetskim kalendarom, kao i kadrovsko ojačavanje analitičkih službi unutar Narodne skupštine, koje bi članovima parlamenta pružile pravovremenu, analitičku i stručnu podršku u razmatranju predloženih mera budžetskih i drugih javnih politika.

Izvršenje i kontrola budžeta. Faza izvršenja budžeta obuhvata naplatu prihoda, planiranje likvidnosti, plaćanje iz budžeta, povraćaj sredstava u budžet, preuzimanje obaveza i druge radnje usmerene na realizaciju odredaba Zakona o budžetu. U tom pogledu, centralnu ulogu ima Ministarstvo finansija, te posebno Trezor, Poreska uprava i Uprava za javni dug kao njegovi organizacioni delovi. S tim u vezi, ocenjuje se da bi za planiranje izvršenja budžeta naročito bitno bilo obezbediti okvirni plan dinamike prihoda i rashoda po mesecima, kako ne bi došlo do nastanka docnji u plaćanju od strane države i kako bi se troškovi zaduživanja minimizovali putem unapređenja sistema planiranja dinamike zaduživanja države.

Kada je o kontroli budžeta reč, centralnu ulogu imaju budžetska inspekcija, interna revizija i Državna revizorska institucija. Budžetska inspekcija ima za zadatak da kontroliše primenu zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog trošenja budžetskih sredstava. U tom smislu, ocenjuje se da bi bilo neophodno da budžetska inspekcija, pored redovnih aktivnosti, posebnu pažnju posveti kontroli poštovanja budžetskih propisa od strane javnih preduzeća i različitih vanbudžetskih fondova (agencije i sl.), jer je uočeno da se u znatnom broju ovih preduzeća i institucija sredstva često troše neracionalno, nenamenski i u suprotnosti sa pozitivnim propisima (npr. odobravanje donacija i sponzorstava od strane preduzeća koja posluju sa gubitkom, te nepoštovanje propisa o kretanju zarada zaposlenih u javnom sektoru). S druge strane, interna revizija je zadužena za kontrolu načina evidentiranja poslovnih transakcija u finansijskim evidencijama ministarstava i indirektnih budžetskih korisnika. S tim u vezi, stručno usavršavanje i unapređenje nivoa znanja lica zaposlenih u ovoj instituciji predstavlja pretpostavku za izradu verodostojnih izveštaja i završnih računa, te kontrolu načina upotrebe javnih sredstava. Za razliku od budžetske inspekcije, koja može vršiti kontrolu realizacije budžeta i u toku budžetske godine, Državna revizorska institucija vrši *ex post* kontrolu, tj. reviziju završnih računa i finansijskih izveštaja svih nivoa vlasti. Naime, pun efekat planiranih budžetskih politika može biti ostvaren tek ukoliko su planovi i programi predviđeni Zakonom o budžetu i realizovani. Stoga se nakon isteka budžetske godine pristupa sastavljanju završnog računa budžeta, u kojem se analizira stepen ispunjenosti zacrtanih planova te odstupanje realizovanih u odnosu na planirane iznose prihoda i rashoda. U cilju obezbeđenja tačnosti završnog računa, formiran je nezavisan nadzorni organ, čija se funkcija sastoji u reviziji završnog računa centralne države i drugih nivoa i elemenata javnog sektora, uključujući i fondove socijalnog osiguranja, autonomne pokrajine, lokalne zajednice, regulatorna tela, javna preduzeća i dr. Zakon o državnoj revizorskoj instituciji usvojen je 2004. godine, a sama institucija je osnovana 2005. godine. Nakon problema povezanih sa otpočinjanjem vršenja aktivnosti (nedostatak kadrova, nerešeno pitanje smeštaja institucije i dr.), revizija završnog računa budžeta Republike prvi put je obavljena za 2008. godinu, da bi nakon toga revizija budžeta Republike postala deo stalnih aktivnosti Državne revizorske institucije (DRI), uz proširenje opsega i na druge nivoe vlasti. Ocenjuje se da samo uspostavljanje DRI i sprovođenje revizije završnog računa budžeta i finansijskih planova različitih nivoa vlasti predstavlja pozitivan korak u pravcu obezbeđenja efikasnog i transparentnog funkcionisanja sistema javnih finansija. Međutim, takođe se ocenjuje da bi DRI u obavljanju svojih aktivnosti trebalo da još više pažnje posveti ne samo formalnoj, već i suštinskoj ispravnosti finansijskih izveštaja, te analizi samih transakcija iskazanih u tim izve-

štajima. U tom smislu, neophodno je dalje ojačavanje kadrovske strukture ove institucije, u vidu povećanja broja zaposlenih, pri čemu bi zbog oštrem konkurencije u tražnji za kvalitetnim kadrovima od strane privatnih revizorskih institucija bilo neophodno revidirati i sistem nagrađivanja zaposlenih u DRI na način koji bi omogućio privlačenje najkvalitetnijih kadrova. Osim toga, važan doprinos unapređenju rada DRI trebalo bi da daju drugi državni organi, posredstvom uvažavanja ocena, analiza i preporuka donetih od strane DRI.

Institucionalni okvir za obezbeđenje održivosti i efektivnosti budžetskih politika. Pored funkcionisanja budžetskog postupka u skladu sa propisanom procedurom i pravilima, na ukupne performanse budžetskog sistema utiče i karakter budžetske politike, u smislu njene usklađenosti s ekonomskim mogućnostima zemlje, kao i sa načinom na koji su planirani budžetski prihodi korišćeni. S tim u vezi, za obezbeđenje dugoročne održivosti sistema javnih finansija posebno je značajna dalja afirmacija funkcije Fiskalnog saveta i dalje razvijanje prakse programskog budžetiranja.

Afirmacija funkcije Fiskalnog saveta. Dopunama Zakona o budžetskom sistemu 2010. godine, u budžetski sistem Srbije uveden je institut fiskalnih pravila, kao i institucija Fiskalnog saveta. Cilj uvođenja fiskalnih pravila je obezbeđenje srednjoročne i dugoročne održivosti javnih finansija u Srbiji putem definisanja kontrakličnog pravila za utvrđivanje fiskalnog deficita, kao i pravila kojima se obezbeđuje odgovorno upravljanje bilansno značajnim kategorijama javnih rashoda, te pravila za limitiranje nivoa zaduženosti zemlje. Ocenjuje se da su usvojena fiskalna pravila koncipirana u skladu sa stavovima savremene ekonomske teorije i najbolje međunarodne prakse, a polazeći od ekonomsko-političkih uslova u kojima se Srbija nalazi. Uvođenjem fiskalnih pravila u znatnoj meri je unapređen institucionalni okvir za obezbeđenje dugoročne održivosti javnih finansija u Srbiji. Istovremeno je osnovan i Fiskalni savet kao nezavisan nadzorni organ zadužen za ocenu i praćenje usklađenosti mera ekonomske (pre svega budžetske) politike sa definisanim fiskalnim pravilima. Osnivanje Fiskalnog saveta takođe predstavlja značajan iskorak u pravcu zaokruženja institucionalnog okvira fiskalnog sistema Srbije. Fiskalni savet je počeo sa radom 2011. godine i svojim analizama, dostavljenim Narodnoj skupštini, u znatnoj meri je doprineo objektivnom analitičkom razmatranju predloženih mera javnih politika. U tom smislu, ocenjuje se da bi u narednom periodu trebalo nastaviti s afirmacijom njegove funkcije, uz poseban akcenat na uvažavanje analiza, ocena i preporuka koje formuliše ovaj nadzorni organ – kako od strane Vlade, tako posebno od strane Narodne skupštine.

Razvijanje prakse programskog budžetiranja. Izrada linijskih budžeta, u kojima se javna sredstva prikazuju po izvorima i korisnicima/namenama, ne omogućava dosledno praćenje efekata ostvarenih utroškom tih sredstava. U tom smislu, naročito u poslednjoj deceniji,

u razvijenim zemljama i onim u tranziciji aktuelno je pitanje izrade i programskih budžeta, u kojima bi sredstva bila prikazana po planovima, tj. programima za čiju će se realizaciju utrošiti. To omogućava da nakon isteka budžetskog perioda na egzaktn način bude provereno da li su sredstva utrošena na planirane namene i kakvi su efekti po tom osnovu ostvareni, čime se u znatnoj meri doprinosi većoj efektivnosti javnih rashoda. Praksa izrade programskih budžeta za sada obuhvata svega nekoliko ministarstava u Srbiji, među kojima su Ministarstvo prosvete, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za državnu upravu i dr. Ocenjuje se da je za unapređenje efikasnosti budžetske politike u Srbiji izrazito značajno proširenje prakse programskog budžetiranja i na druga ministarstva, s ciljem da u srednjem roku sva ministarstva, pored linijskog budžeta, izrađuju i programski budžet. U tom smislu veoma je bitno ojačavanje kadrovskih kapaciteta u ministarstvima (naročito u Ministarstvu finansija), koji bi ovladali relevantnim znanjima i veštinama neophodnim za izradu, primenu i kontrolu programskih budžeta.

Zaključak. Performanse sistema javnih finansija u znatnoj meri su određene kvalitetom institucionalnog okvira za funkcionisanje budžetskog sistema zemlje. Postojeći institucionalni okvir budžetskog sistema Srbije je u prethodnih nekoliko godina u znatnoj meri unapređen, usvajanjem novih propisa i osnivanjem relevantnih institucija kao što su DRI, Fiskalni savet i dr. Međutim, u tom pogledu i dalje postoji značajan prostor za njegovo dodatno unapređenje, kako bi mogao biti uporediv sa dobrom praksom u razvijenim zemljama. Tu se pre svega misli na uključivanje krajnjih korisnika budžetskih sredstava u proces pripreme budžeta u formi javnih konsultacija, te uvođenje instituta građanskog budžeta, koji bi predstavljao kratak pregled prihoda javnog sektora i rashoda koji su iz tih sredstava finansirani i kao takav bio dostavljen po isteku budžetske godine svim poreskim obveznicima kako bi oni bili i direktno upoznati sa načinom upotrebe sredstava koje plaćaju na ime poreza. Osim toga, unapređenje institucionalnog okvira trebalo bi da obuhvati i uvođenje programskog budžeta kao obaveznog za sve nosioce budžetskih razdela. Pored unapređenja samog institucionalnog okvira, zarad unapređenja performansi sistema javnih finansija Srbije, neophodan je i razvoj prakse poštovanja postojećih pravila (npr. rokova propisanih budžetskim kalendarom), kao i unapređenje kadrovskih resursa DRI, uvažavanje analiza i preporuka Fiskalnog saveta pri usvajanju politika iz domena budžetskog sistema i dr. Na taj način bio bi povećan stepen transparentnosti celog procesa, bila bi afirmisana suštinska uloga parlamenta kao organa koji donosi budžet i nadzire njegovo sprovođenje, te povećana efektivnost javnih politika koje proizlaze iz budžetskog sistema.

Finansiranje zdravstva u novim ekonomskim i demografskim uslovima: Srbija i Evropska unija

Ljiljana Pejin Stokić

Rastu troškovi zdravstvene zaštite. U razvijenim zemljama u svetu rashodi za zdravstvenu zaštitu tokom poslednjih dvadeset godina povećani su u proseku za 70%, a procenjuje se da će se u narednih trideset godina ova izdvajanja povećati za dodatnih 50%. Većina zemalja je saglasna da su investicije u zdravlje opravdane i da doprinose ekonomskom razvoju društva, ali i da je potrebno neprestano prilagođavati modele finansiranja kako bi se ostvarili najbolji rezultati s ograničenim sredstvima. Naglasak u savremenim modelima zdravstvene zaštite je na smanjenju obolevanja kako bi se sprečili nepotrebni gubici. Samo u 2008. godini Evropska unija je izgubila 192 mlrd evra zbog smanjene produktivnosti i troškova lečenja kardiovaskularnih bolesnika.¹ Na makroekonomskom nivou, efekti izdvajanja za zdravstvenu zaštitu posmatraju se sa stanovišta ekonomske i fiskalne održivosti: ekonomska održivost se odnosi na učešće ukupnih izdataka za zdravstvo u BDP-u, dok se fiskalna održivost posmatra sa stanovišta mogućnosti prikupljanja sredstava i efekata fiskalnog opterećenja. Posebno se prate opterećenja koja privatna izdvajanja za zdravstvenu zaštitu imaju na pojedince i porodice, kako bi se sprečilo osiromašenje pre svega hronično obolelih pacijenata i pacijenata koji su materijalno ugroženi.

Demografsko starenje će obeležiti budući višedecenijski period. Demografsko starenje će sledećih trideset godina postati stvarnost u većini zemalja članica EU kao posledica smanjenja nataliteta i povećanja očekivanog trajanja života. Očekuje se da će ovaj trend imati negativan uticaj na finansiranje zdravstvene zaštite zbog smanjenja broja radno sposobnog stanovništva i povećanja rashoda usled povećanja populacije starih koja više opterećuje zdravstveni sistem. Jedna od studija ukazuje da izdaci za zdravstvenu zaštitu starijih osoba učestvuju sa oko 43% u ukupnim izdacima za zdravstvo, a procene ukazuju na dalji rast ovog pokazatelja u sledećih trideset godina. Očekivani trendovi i njihove posledice inicirali su brojna istraživanja i analize koje se bave ključnim pitanjem: kako povećati efikasnost i efektivnost zdravstvenog sektora uz minimalna povećanja izdataka. Poslednja istraživanja² prikazuju scenario u kome se predviđa da će ljudi od 2030. godine živeti 110 godina relativno zdravo. Ove lepe vesti za ljudski rod nisu nužno i dobre vesti za sektor socijalne brige, pošto će on morati ograničenim resursima da rešava pitanja

¹ EU Observer, *Financing Health Care in EU, Challenges and Policy Responses*, Studies No. 17

² The Economist, *The future of healthcare in Europe*, A report from the Economist Intelligence Unit, 2011