

GOST AUTOR

Programski budžet – naredni korak u razvoju budžetskog sistema Srbije

Saša Kristić, savetnik u Projektu pružanja podrške lokalnoj samoupravi (MSP-IPA 2007)

Donošenje Zakona o budžetskom sistemu u 2002. godini predstavlja jedan od najznačajnijih poduhvata u procesu reforme javnih finansija Republike Srbije. Njime je postavljena „infrastruktura“ ovog segmenta državnog ustrojstva zemlje i uvedene su institucije u skladu sa najšire prihvaćenom međunarodnom metodologijom i praksom budžetiranja.

U dosadašnjem periodu primene, Zakon o budžetskom sistemu bio je u funkciji integrisanja sistema, uspostavljanja jedinstvene budžetsko-računovodstvene metodologije i konsolidovanja podataka u vezi sa javnom potrošnjom zemlje, implementacije trezora kao nove institucije u sistemu javnih finansija Republike Srbije i stvaranja uslova za ostvarenje budžetske discipline. Međutim, tehnologija budžetiranja nije bila okrenuta ka izradi modela budžeta kao sredstva upravljanja javnopravnim entitetima. Pre se razmišljalo o klasičnoj finansijsko-računovodstvenoj formi evidencije poslovnih događaja i podataka nego o tome šta on kao dokument treba da sadrži kako bi menadžmentu, ali i poveriocima, oličenim u građanima Srbije, poslužio u donošenju odluka i sticanju pravog uvida u finansijske efekte izabranih ciljeva i rezultata upravljanja državom. Jedna od posledica primene modela budžeta linijskih stavki jeste i veoma slabo praćenje realizovanih strateških aktivnosti, programa i projekata javnih vlasti. Da bi se došlo do finansijskih pokazatelja koji treba da pokažu cenu koštanja i efekte njihove realizacije u praksi, trebalo bi izvršiti mukotrpnu računovodstvenu rekonstrukciju događaja nastalih u prošlosti. Čini se da se ceo sistem birokratizovao i odvojio od stvarnog života.

Kako bi otklonio nedostatke u primeni linijskog pristupa budžetiranju, zakonodavac je pokušao da uvede koncept programskog budžeta 2006. godine, koji je zaživeo u svega pet pilot- ministarstava Republike Srbije. Međutim, uloga budžeta kao instrumenta strateškog menadžmenta u javnom sektoru i dalje je bila po strani. Donošenje novog Zakona o budžetskom sistemu u 2009. godini trebalo je da predstavlja značajan iskorak u tom pravcu. Međutim, važnija reformska rešenja najavljena su tek za period od 2015. godine.

Potreba za primenom „naprednih“ modela budžetiranja

U skladu sa razvojem državnih institucija, političke zrelosti i demokratskih procesa u društvu, principi budžetiranja su se menjali, tako da se, kao rezultat njihove geneze, može uočiti više naprednih modela budžetiranja u praksi. Reč je o:

1. Budžetu učinka;
2. Programskom budžetu, odnosno PPBS modelu;
3. Budžetu sa nultom polaznom osnovom;
4. Ciljanom budžetiranju.

Novim prilazima budžetiranju težište pažnje se prebacuje sa praćenja kategorija utrošaka koji nastaju u procesu vršenja određenih javnih delatnosti na rezultate i ishode za koje se ti troškovi prave. Sve više je izražena primena određenih principa i tehnika koje se upotrebljavaju u privatnom sektoru. U poslednjoj fazi evolucije, primećuje se usmerenje ka optimizaciji u alokaciji resursa i primeni metoda racionalnog izbora i drugih menadžerskih metoda u procesu vođenja javne politike.

Srbija treba da napusti inkrementalistički pristup i što pre krene ka uvođenju jedne od mogućih varijanti programskog pristupa budžetiranju. Treba razmišljati o modelu koji će amalgamski povezati proces budžetskog planiranja i programiranja sa procesom utvrđivanja ciljeva i aktivnosti u sklopu delanja javne vlasti. Jedna od ključnih tačaka vezivanja posmatranih procesa jeste ocena alternativnih pravaca upotrebe resursa. Njome se teži postizanju optimalne alokacije sredstava u procesu izbora i postizanja željenog upravljačkog cilja. Važna postavka ovog modela ogledala bi se u težnji da se u javnom sektoru primeni ekonomski princip odlučivanja iz privatnog sektora po kome novčana sredstva treba ulagati na takav način da njihova potrošnja izazove uvećani povraćaj resursa nakon datog ciklusa ulaganja. Primena programskog budžeta omogućuje:

- efikasnije usmeravanje finansijskih sredstava na realizaciju konkretnih upravljačkih ciljeva i rešavanje problema društvene zajednice;
- donosiocima odluka da lakše razumeju vezu između

đu traženih sredstava, strateških dokumenata, programa i rezultata delovanja javne vlasti;

- transparentniji mehanizam za praćenje budžetskih rashoda i izdataka;

- racionalnu upotrebu resursa koji stoje pred sistemom upravljanja;

- delotvorniji sistem interne i eksterne kontrole ili revizije javne potrošnje u zemlji.

Programsko budžetiranje zasniva se na upravljanju budžetskom potrošnjom koja je postavljena u višegodišnju vremensku ravan. Posmatrani proces sastoji se iz tri ključne faze:

1. Faze planiranja, u kojoj treba utvrditi listu potreba društvene zajednice i ciljeva koje valja postići u dugogodišnjem ciklusu delanja javne vlasti.

2. Faze programiranja, u kojoj se profilišu aktivnosti organizacije u srednjoročnom ciklusu i vrši njihovo grupisanje u programe ili projekte preko kojih će upravljački ciljevi biti materijalizovani u praksi.

3. Faze budžetiranja, koja je treća faza i ima krajnje operativan karakter. U njoj se integrišu raspoloživi finansijski resursi i druge materijalne mogućnosti organizacije sa ciljevima i aktivnostima radi iznalaženja optimalne kombinacije ulaznih i izlaznih rezultata rada javnopravnog entiteta.

Za razliku od klasičnih pristupa budžetiranju, gde smo mogli utvrditi mesto, vrstu ili oblast trošenja budžetskih sredstava, u uslovima primene programskog budžeta pojavljuje se još jedna važna kategorija: nosilac troškova. To su budžetski programi i projekti na koje se vrši alociranje aktivnosti i troškova radi ostvarenja određenog strateškog cilja u praksi. Budžetski program treba da postane ključni nosilac informacija i instrument upravljanja u sistemu vršenja javne vlasti. Njima treba da se integrišu različiti elementi koji treba da stvore jedinstven upravljački sistem koji će, naročito u procesu pripreme i planiranja budžeta, omogućiti:

- jasno utvrđivanje i iskazivanje ciljeva rada javne vlasti;

- identifikovanje alternativnih načina postizanja ciljeva u praksi vršenjem različitih oblika aktivnosti budžetskih korisnika;

- determinisanje troškova i koristi za svako alternativno rešenje pojedinačno;

- selekciju alternativa po principu maksimalne neto vrednosti ili neto društvene koristi budžetskog programa.

Svaki program trebalo bi da ima svog rukovodioca koji će biti zadužen za njegovu realizaciju u praksi, kao i za izveštavanje o ostvarivanju očekivanih rezultata i stepenu ispunjenja zacrtanih upravljačkih ciljeva. Time se uvodi komponenta odgovornosti za sprovođenje pro-

grama, što bi trebalo da implicira unapređenje procesa upravljanja programima i racionalnijom potrošnjom budžetskih sredstava nosilaca vlasti u kratkoročnoj, ali i srednjoročnoj vremenskoj ravni.

Troškovi funkcionisanja budžetskih korisnika primarno se iskazuju po konkretnim programima i aktivnostima, najčešće uz pomoć programske budžetsko-računovodstvene klasifikacije. Primena funkcionalne i ekonomske klasifikacije ima sekundarni značaj u sistemu. Aproprijacije u budžetu odražavajuće ukupnu masu sredstava, čija je potrošnja vezana za realizaciju jednog programa ili projekta. Budžetski program bi trebalo da bude sadržan iz sledećih elemenata:

- naziv i šifra programa;

- naziv budžetskog korisnika, kao i ime, prezime i funkcija lica koje je odgovorno za realizaciju programa;

- ključni ciljevi, kratak opis i vremensko trajanje programa;

- ostali elementi programa (pravni osnov, prioritet programa, rizici ostvarenja programa, izvori verifikacije programa i sl.);

- budžet programa;

- prikaz strukture aktivnosti budžetskog korisnika;

- vrednost projekata kojima se realizuje program;

- očekivani rezultati programa.

U procesu kreiranja budžeta, programe treba grupisati u skladu sa njihovim doprinosom ostvarivanju istog ili sličnog cilja. To će izazvati konkurenciju i pooštriti borbu za dobijanje sredstava među različitim predloženim opcijama budžetske potrošnje. Korišćenje te logike predstavlja pokušaj da se pronađe najbolji put da se postignu određeni upravljački ciljevi i rezultati javnog delanja, ali i otrežnjenje koliko će to koštati, odnosno kakvi će biti krajnji efekti određenog poduhvata u praksi.

Uvođenje programskog budžeta predstavlja zahtevan zadatak za svaki organizacioni sistem. Ne postiže se lako, a prednosti primene novog modela budžetiranja nisu odmah uočljive u praksi. Da bi se valjano implementirao, treba izvršiti značajne reforme u rukovođenju i radu upravljačkih jedinica organizacione strukture javne vlasti, permanentno raditi na obuci zaposlenih službenika, ali i njihovih rukovodilaca, unapređivati metodologiju strateškog i operativnog planiranja, razvijati analitičke kapacitete organizacije i precizno definisati nadležnosti i odgovornosti za sprovođenje budžetskih programa. Faktički, treba uskladiti proces planiranja i izrade budžeta sa metodologijom strateškog upravljanja u javnom sektoru. Za sve to potrebno je više godina pažljivog, sistemskog i vrlo stručnog rada. Ako se želi postići ispunjenje zakonskih odredaba o uvođenju programskog budžeta za 2015. godinu, pripreme su morale početi juče.