

# BUDŽETSKI PROCES I DOKUMENTACIJA

*PEMPAL studijska poseta Nacionalnom trezoru*

*Raquel Ferreira  
11. mart 2015. godine*



**national treasury**

Department:  
National Treasury  
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

## Svrha budžeta

Budžet je ključna izjava o politici Vlade. To je proces u okviru kojeg se donose odluke o prioritetima koji se takmiče za resurse.

- **Budžet treba da ostvari tri funkcije:**
  - Potrošnja, oporezivanje i zaduživanje mora da podržava ekonomske ciljeve,
  - Resursi moraju da se rasporede na političke prioritete,
  - Budžet i budžetske informacije moraju da budu alati za unapređenje kvaliteta i učinkovitosti potrošnje.
- **Budžet mora da bude sveobuhvatan po načinu na koji pokriva javni sektor; on mora da obuhvata:**
  - Subjekte javnog sektora i agencije;
  - Primanja od donatora (i novčana i nenovčana).

## KONTEKST NIVOA VLASTI

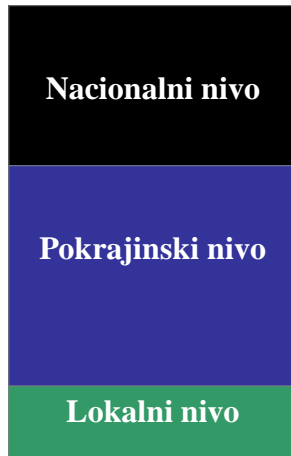


**national treasury**  
Department:  
National Treasury  
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

## Nivoi vlasti

- **Ustav**
  - Utvrđuje tri zasebna, ali međusobno povezana nivoa vlasti, od kojih svaki ima izabranog predstavnika izvršne vlasti.
  - Dodeljuje ovlašćenja i funkcije svakom od tri nivoa vlasti.
  - Obavezuje sva tri nivoa da međusobno sarađuju na obavljanju srodnih funkcija.
  - Dodeljuje izvore prihoda svakom od tri nivoa.
- 1 nacionalni budžet, 9 pokrajinskih budžeta i gotovo 300 opštinskih budžeta.
- Predstavnici izvršne vlasti odlučuju na šta se raspoređuju resursi.

## Funkcije nivoa vlasti



### Nacionalni nivo vlasti :

- Policija, inostrani poslovi, odbrana, visoko obrazovanje;
- Utvrđuje politike;
- Utvrđuje prioritete kroz zakone, norme i standarde ili političke izjave.

### Pokrajinski nivo:

- Osnovno i srednje obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita;
- Financiranje nacionalnih prioriteta.

### Opštinski nivo:

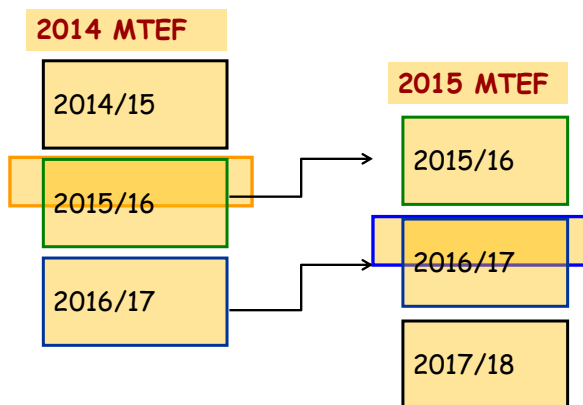
- Vodosnabdevanje, kanalizacija, odvoženje smeća;
- Imaju više autonomije u odlučivanju o tome na šta se troše resursi.

## NACIONALNI BUDŽETSKI PROCES

## Akteri u budžetskom procesu

- Akteri na izvršnom nivou vlasti
    - Odbor za srednjoročni okvir rashoda (MTEC);
    - Ministrov odbor za budžet;
    - Kabinet;
    - Prošireni kabinet.
  - Ministarstva
  - Propisano ustavom i Među-vladinim Zakonom o fiskalnim odnosima:
    - Finasijska i fiskalna komisija (FFC);
    - Pokrajinske vlasti – Budžetski savet;
    - Organizovana lokalna vlast – Budžetski forum;
    - Različiti međuvladini forumi na izvršnom i zvaničnom nivou kojima se sprovodi ustavna obaveza ostvarivanja saradnje u upravljanju.
  - Relevantni subjekti i donatori
  - Zakonodavni organi
    - Odbori za portfelje, Odbori za finansije, Odbori za aroprijacije;
    - Narodna skupština;
    - Nacionalni savet pokrajina:
- Pokrajinski zakonodavni organi.

## Budžet se priprema za tri godine, a revidira na godišnjem nivou



### Izmene baznih pretpostavki

- Revidirani makroekonomski i fiskalni okvir;
- Treća godina = projekcije, druga godina usklađena za rast inflacije;
- Smanjenje ili povećanje budžeta;
- Tehnička usklađivanja.



## Rezime pripreme budžeta

- Ministarstva dostavljaju svoje procene rashoda za utvrđivanje srednjoročnog okvira rashoda, utemeljene na njihovim strateškim i drugim planovima.
- Indikatori učinka sadržani u prilogima ministarstava usklađeni su sa indikatorima u strateškim i godišnjim planovima rada, shodno srednjoročnom okviru rashoda i Nacionalnom planu razvoja.
- MTEC, međuresorni odbor, sastavljen od predstavnika Nacionalnog trezora, Ministarstava za javne usluge i upravu, planiranje, praćenje i evaluaciju i Kooperativno upravljanje – razmatraju raspored sredstava u vezi sa svakom funkcijom i u skladu sa pristupom zasnovanom na rezultatima.
- MTEC upućuje preporuke Ministarskom odboru za budžet.
- Preporuke se zatim upućuju na Vladu (Kabinet).
- Srednjoročna izjava o budžetskoj politici – ističe ključne prioritete vlade, fiskalni okvir i raspodelu prihoda.
- Dostavljaju se pisma sa informacijama o alokacijama, uključujući i obezbeđivanje određenih namenskih iznosa ili utvrđenih uslova.
- Zatim se pripremaju budžetski dokumenti.



Usklađivanja procena zasnivaju se na Sec 30 (1) i (2) Zakona o upravljanju javnim finansijama, što se završava odlučivanjem o Usklađenom budžetu

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

## Usklađeni budžet

- Član 1, sekcija 30(2), iz Zakona o upravljanju javnim finansijama iz 1999. godine (PFMA), navodi da se prilagođavanja budžeta mogu izvršiti u sledećim slučajevima:
  - U slučaju značajnih i nepredvidljivih ekonomskih i finansijskih događaja koji imaju uticaja na ostvarivanje ciljanih finansijskih vrednosti;
  - U slučaju nepredvidivih i neizbežnih rashoda koji nastaju na osnovu preporuke odbora ili Vlade;
  - U slučaju bilo kojih rashoda u smislu sekcije 16, koja uređuje upravljanje sredstvima u hitnim slučajevima;
  - U slučaju da se novac dodeljuje za finansiranje rashoda koje je Ministar već najavio-la tokom rasprave o godišnjem budžetu. U određenim slučajevima, Ministar tokom rasprave o budžetu najavi ukupan iznos koji treba da se obezbedi za trogodišnji period u srednjoročnom okviru rashoda, ali se o pojedinostima o godišnjoj raspodeli sredstava odlučuje tek kasnije;
  - U slučaju preusmeravanja sredstava između i unutar pojedinačnih budžetskih pozicija;
  - U slučaju korišćenja sredstava ušteta u okviru glavne pozicije za finansiranje više nastalih rashoda na nekoj drugoj poziciji, u smislu sekcije 43, kojom se uređuje korišćenje proces realokacije;
- U slučaju prenosa neutrošenih sredstava iz prethodne finansijske godine.



national treasury  
Department of Finance  
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

12

## Budžetska dokumenta – o kojima se raspravlja u februaru

- **Pregled budžeta**
  - Ekonomska perspektiva;
  - Fiskalni okvir;
  - Poreska politika;
  - Imovina i obaveze;
  - Rezime srednjoročnih rashoda i raspodele resursa.
- **Predlog zakona o rasporedu prihoda**
  - Raspored prihoda između tri nivoa vlasti za prvu godinu ciklusa srednjoročnog okvira rashoda;
  - Uslovi za određene tipove rashoda.
- **Predlog zakona o aproprijacijama**
  - Aproprijacije za prvu godinu ciklusa srednjoročnog okvira rashoda po pozicijama i ekonomskoj klasifikaciji;
  - Ekskluzivno dodeljeni iznosi
    - Samo parlament može da odobri ovakve realokacije.
- **Procene narodne skupštine**
  - Eksplanatorni memorandumi koji prate nacrt zakona o aproprijacijama;
  - Rezultati u sprovođenju javnih politika i izvršenju usluga i preuzetih obaveza, sa ciframa za sedam godina. Uključuje informacije o javnim subjektima.
- **Vodiči za građane**
  - Popularna verzija koja sadrži glavne informacije o budžetu.
- **Predlozi zakona o prihodima.**

## Budžetska dokumenta – o kojima se raspravlja u oktobru

- **Izjava o srednjoročnoj budžetskoj politici**
  - Ključni prioriteti;
  - Ekonomska perspektiva i fiskalni okvir;
  - Srednjoročni okvir rashoda;
  - Raspored prihoda između tri nivoa vlasti, uključujući i uslovne raspodele sredstava.
- **Izmene zakona o rasporedu prihoda**
  - Izmene alokacija pokrajinama i opštinama za tekuću godinu.
- **Usklađeni zakon o aproprijacijama**
  - Usklađivanja aproprijacija za tekuću godinu o kojima se prvobitno raspravljalo u februaru, po pozicijama i ekonomskoj klasifikaciji.
- **Usklađene procene nacionalnih rashoda**
  - Eksplanatorni memorandumi uz Usklađeni zakon o aproprijacijama;
  - Navodi usklađivanja u svakoj kategoriji rashoda u skladu sa odbredbama sekcije s30(2) Zakona o upravljanju javnim finansijama (Videti slajd 12)
- **Sva budžetska dokumentacija dostupna je na sajtu: on [www.treasury.gov.za](http://www.treasury.gov.za).  
Dodatne informacije takođe su dostupne na internetu: Procene nacionalnih rashoda u elektronskom formatu, po pozicijama i detaljni fajlovi u Microsoft excel formatu.**

## Parlamentarni proces

- Pojedinačni **resorni odbori** razmatraju budžet i strateški plan za svako ministarstvo.
- Budžet razmatraju i **stalni odbori za finansije i aroprijacije** koji čine članovi oba doma:
  - Fiskalni okvir usvojen/izmenjen, zatim (predlog) zakona o rasporedu prihoda, a onda predlog zakona o aroprijacijama.
- U vezi sa Izjavom o srednjoročnoj budžetskoj politici, **Parlament** objavljuje izveštaj o fiskalnom okviru iz srednjoročnog okvira rashoda i rasporedu prihoda, pre nego što izvršni organi finaliziraju budžet.
- Parlamentarni odbori raspravljaju o **Izveštajima o predgledu budžeta i preporukama**.
- Rasprava o nacionalnom budžetu uključuje i odgovore na BRRRs, MTBPS Fiskalni okvir i raspored prihoda.
- **Nacionalni trezor** podnosi izveštaje Parlamentarnim odborima o dokumentima/zakonima o kojima se raspravljalo u različitim fazama budžetskog ciklusa.
- Nacionalni trezor podnosi **kvartalne izveštaje o rashodima** Parlamentarnim odborima.
- **Odbor za javne račune** bavi se post-facto pitanjima koje otvori vrhovni revizor.

## Funkcionalni pristup budžetiranju

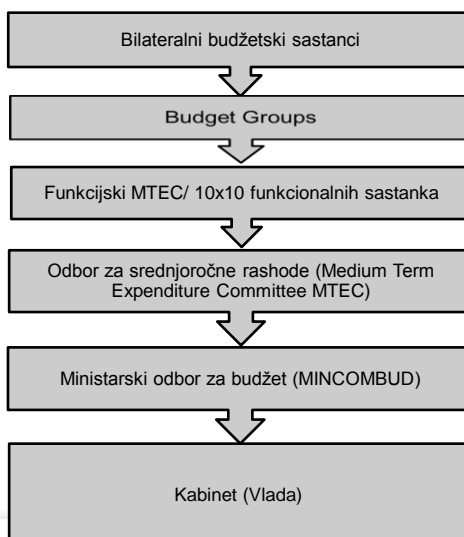
- Budžet se izrađuje u kontekstu okvira funkcionalnog budžeta, koji kategorizuje rashode na temelju ciljeva javnih politika koje rashodi treba da ostvare.
- Funkcijske grupe obuhvataju sve državne institucije koje doprinose ostvarivanju određene funkcije – ministarstva na nacionalnom i pokrajinskom nivou i povezane subjekte:
  - Na opštem nivou, funkcijske grupe se dalje dele na budžetske grupe za potrebe raspravljanja i uključivanja tokom tehničke faze budžetskog procesa;
  - Budžetske grupe su usklađene sa konkretnim ishodima navedenim u Srednjoročnom strateškom okviru.
- Podrazumeva razgovor o odnosu između budžetskih alokacija i dizajna okvira politika, institucionalnih aranžmana i modela za izvršenje kojima se namerava ostvariti određeni ishod.
- Budžetski proces takođe mora da uzme u obzir:
  - Svaki od tri nivoa vlasti, a posebno da li je predložena raspodela prihoda između tri nivoa vlasti pravična.
  - Javne subjekti i preduzeća u vlasništvu države, kao i rizike i prilike u bilansima stanja javnog sektora u širem smislu.



## Funkcije i budžetske grupe

FUNKCIJA MTEC	BUDŽETSKA GRUPA	MTSF ISHOD	NDP
1. OSNOVNO OBRAZOVANJE	A: Osnovno obrazovanje	[1] Kvalitet osnovnog obrazovanja	Poglavlje 9
2. ZDRAVSTVO	B: Zdravstvo	[2] Dug i zdrav život	Poglavlje 10
3. OBRANA, JAVNI RED I MIR	C: Odbrana i državna bezbednost D: Policijske usluge	[3] Svi ljudi u Južnoj Africi jesu i osećaju se bezbedno	Poglavlja 12 & 14
4. POSLE ŠKOLSKO OBRAZOVANJE I OBUKE	E: Sudski organi i zatvori		
	F: Posle školsko obrazovanje i obuke	[5] Obučeno i sposobna radna snaga	Poglavlje 9
5. EKONOMSKI POSLOVI	G: Industrijski razvoj, trgovina i inovacije	[4] Pristojno zapošljavanje kroz inkluzivni ekonomski rast	Poglavlja 3 & 5
	H: Zapošljavanje, radni odnosi i fondovi socijalnog osiguranja	[10] Zaštita i poboljšanje stanja prirodne imovine i prirodnih resursa	
	I: Ekonomska infrastruktura i uređenje mreže	[6] Efikasna, konkurentna i responsivna mreža ekonomske infrastrukture	Poglavlje 4
6. LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ I DRUŠTVENA INFRASTRUKTURA	J: Razvoj stambene i društvene infrastrukture	[8] Održiva ljudska naselja i unapređen kvalitet života u domaćinstvima	Poglavlje 8
	K: Ruralni razvoj i reforma zemljišta	[9] Responsivna, odgovorna, učinkovita i efikasna lokalna vlast	Poglavlje 13
	L: Umetnost, sport, rekreacija i kultura	[7] Žive, pravilne, održive ruralne zajednice koje doprinose bezbednosti hrane za sve	Poglavlje 6
	M: Izvršni i zakonodavni organi	[14] Izgradnja nacije i društvene kohezije	Poglavlje 15
7. OPŠTE JAVNE USLUGE	N: Opšta javna uprava i fiskalni poslovi	[12] Efikasne, učinkovite javne usluge orijentisane ka razvoju	Poglavlje 13
	O: Unutrašnji poslovi		
	P: Spojni poslovi i strana pomoć	[11] Stvaranje bolje Južne Afrike, bolje Afrike i boljeg sveta	Poglavlje 7
8. SOCIJALNA ZAŠTITA	Q: Socijalni razvoj i usluge socijalne zaštite	[13] Socijalna zaštita	Poglavlje 11

## Tehnička struktura MTEC procesa za 2015



## Tehničke strukture

- **Budžetski bilateralni sastanci** su sastanci koje Nacionalni trezor i viši finansijski i programski zvaničnici održavaju sa svakom institucijom.
- **Budžetske grupe** razmatraju podneske koje dostavljaju institucije i donose preporuke o rasporedu budžetskih sredstava u srednjoročnom okviru rashoda (MTEF) koje upućuju Funkcijskom MTEC/ Function 10x10, tehničkom odboru za finansije, kao i na sastanke Odbora za srednjoročne rashode (MTEC).
- **Funkcijski MTEC** razmatra izveštaje lidera Budžetske grupe
  - Sačinjen je od generalnih direktora i drugih viših donosilaca odluka iz institucija nadležnih za ishode određene funkcije;
  - Vršiti procenu opšte usklađenosti resursa koji se angažuju za ciljeve politika vlade.
- **Funkcijski 10x10** može da bude zamena ili dopuna ulozi Funkcijskog MTE Odbora u funkcionalnim oblastima sa velikim stepenom ovlašćenja koja se poklapaju, npr. Zdravstvo, osnovno obrazovanje, lokalni ekonomski razvoj i društvena infrastruktura.
  - Čine ga rukovodioci ministarstava u devet pokrajinskih i jednom glavnom nacionalnom ministarstvu u okviru funkcije, zajedno sa njihovim finansijskim pandanima.
- **MTEC** razmatra izveštaj lidera Budžetske grupe i donosi preporuke o budžetskim alokacijama u srednjoročnom okviru rashoda koje upućuje na MINCOMBUD.

## Tehnička uloga Nacionalnog trezora

- Daje celokupni Fiskalni okvir na bazi makroekonomskih projekcija.
- Predlaže raspored prihoda između tri nivoa vlast, na bazi fiskalnog okvira i odluke o prioritetima koje se donose na političkom nivou.
- Daje tehnička uputstva za podnošenje budžetskih priloga.
- Vršiti evaluaciju budžetskih priloga i stara se da oni odražavaju ključne prioritete vlade.
- Održava koninuiranu komunikaciju sa ostalim ministarstvima na centralnom nivou vlasti.
- Donosi i upućuje preporuke Odboru za srednjoročne rashode, Odboru za budžet, Ministrovom odboru za budžet (koji, zatim, donosi preporuke koje upućuje Kabinetu ili proširenom Kabinetu).
- Priprema i razmatra budžetsku dokumentaciju.
- Informiše Parlamentarne odbore o budžetskoj dokumentaciji o kojoj se raspravlja.

## Smernice za srednjoročne rashode

- Godišnje smernice koje priprema Nacionalni trezor.
- Obično se šalju ministarstvima u junu.
- Odnose se na nacionalne i pokrajinske subjekte i ministarstva, uključujući i ustavne institucije.
- Sadrže osnovne informacije za pripremu procena rashoda institucija za srednjoročni okvir rashoda, koje, između ostalog, uključuju i:
  - Davanje indikativnih informacija o prioritetima Vlade u srednjoročnom periodu;
  - Uputstva o tome kako da se preispitaju bazne pretpostavke i reprioritizaciju rashoda;
  - Potrebu za diskusijom o učincima u odnosu na postavljene ciljeve, uključujući i projektovane rezultate;
  - Traženje detalja o svim informacijama koje treba da se dostave prilikom podnošenja procena rashoda;
  - Davanje konkretnih dodatnih instrukcija javnim subjektima i pokrajinskim ministarstvima;
  - Davanje smernica u vezi sa budžetski priložima koji se odnose na infrastrukturu, kapitalne projekte, donatorsko finansiranje, sopstvene prihode i kofinansiranje.

## Kako resorna ministarstva pripremaju svoje budžete

- Ministarstva i subjekti na nacionalnom i pokrajinskom nivou imaju svoje interne procese u okviru kojih pripremaju budžetske zahteve (podneske sa procenama rashoda) u skladu sa zahtevima navedenim u budžetskim smernicama.
- Najčešće, glavni finansijski službenik u svakom ministarstvu utvrđuje proces u kojem rukovodioci programa i potprograma dostavljaju finansijske i nefinansijske informacije koje se odnose na određeni program/potprogram za koji su nadležni.
- Kancelarija glavnog finansijskog službenika, zatim, razmatra sveq priloge i koristi ih kao osnov za formulisanje procene rashoda za instituciju u celini.
- Tokom ovog procesa, resorno ministarstvo se po pravilu konsultuje sa budžetskim analitičarima u Nacionalnom trezoru, kao i drugim ministarstvima u funkcijskoj grupi, radi dobijanja saveta i smernica.

## Analiza procene rashoda za Srednjoročni okvir rashoda

- Finansijske i nefinansijske informacije kojima se najbolje opisuju ciljevi politika i planovi potrošnje.
- Ocena da li su ciljevi i ciljane vrednosti ostvarene u toku prošle finansijske godine.
- Informacije iz budžetskih zahteva bi trebalo da ilustruju ostvareni napredak u smislu prioriteta javnih politika frza koje su ministarstva nadležna, kao i rezultate koje treba ostvariti u slučaju da se odobri finansiranje predloženih novih prioriteta.
- Drugi faktori koji se uzimaju u obzir:
  - Istraživanje opcija javnih politika;
  - Sredstva obezbeđena u prethodnim periodima srednjoročnog okvira
  - Dokazi o potrošnji manjoj od planirane i/ili neprimerenoj potrošnji;
  - Veza budžetskih predloga sa opštim prioritetima vlade;
  - Adekvatni planovi i adekvatna kvantifikacija;
  - Adekvatno usklađena implementacija i planovi potrošnje;
  - Da li politika može da bude modifikovana s namerom da se postigne bolje sprovođenje usluga, kroz reformu modela sprovođenja, institucionalnih aranžmana i okvira politika.



# Hvala Vam.