

PU-1. Ukupni ostvareni rashodi u odnosu na odobreni budžet

Mogućnost izvršenja rashoda planiranih u budžetu je važan faktor koji podržava vladinu sposobnost da pruža javne usluge u datoj godini u skladu sa politikom, očekivanim rezultatima i planovima rada.

To se na osnovu ovog pokazatelja može videti budući da se mere ukupni ostvareni rashodi u odnosu na ukupne rashode prvobitno planirane u budžetu (u skladu sa vladinom budžetskom dokumentacijom i fiskalnim izveštajima), s tim da nisu uključene dve kategorije rashoda koje vlada ne može da kontroliše. Te kategorije su: (a) servisiranje duga, koje vlada u principu ne može da menja u toku godine i koje može da se menja usled kretanja kamata i deviznog kursa, i (b) rashodi za projekte koji se finansiraju donatorskim sredstvima, budući da su upravljanje i izveštavanje za takve projekta obično u velikoj meri pod kontrolom donatorskih agencija.

Da bi se razumeli razlozi za odstupanje od planiranih rashoda, važno je da se u tekstualnom objašnjenju opišu eksterni faktori koji su mogli da dovedu do odstupanja i da se posebno naglasi efekat odstupanja od planiranih prihoda, procenjen na osnovu pokazatelja PU-3 (domaći prihodi) i D-1 (eksterni prihodi). Važno je i da se razume efekat odstupanja od ukupnih rashoda na mogućnost izvršenja strukture rashoda planirane u budžetu, u vezi sa PU-2 i PU-16.

Dimenzije koje će se procenjivati (Metod ocenjivanja M1):

(i) Razlika između ostvarenih primarnih rashoda i primarnih rashoda prvobitno planiranih u budžetu (tj. ne uključujući servisiranje duga, kao ni rashode za projekte finansirane iz eksternih izvora)

Ocena	Najmanji neophodni uslovi/Minimalni zahtevi (Metod ocenjivanja M1)
A	(i) U najviše jednoj od poslednje tri godine, odstupanje ostvarenih rashoda u odnosu na planirane premašivalo je 5% planiranih rashoda.
B	(i) U najviše jednoj od poslednje tri godine, odstupanje ostvarenih rashoda u odnosu na planirane premašivalo je 10% planiranih rashoda
C	(i) U najviše jednoj od poslednje tri godine, odstupanje ostvarenih rashoda u odnosu na planirane premašivalo je 15% planiranih rashoda.
D	(i) U dve od poslednje tri godine ili u sve tri poslednje godine, odstupanje ostvarenih rashoda u odnosu na planirane premašivalo je 15% planiranih rashoda.

PU-11. Uređenost i učešće u procesu formulacije godišnjeg budžeta

I pored toga što je Ministarstvo finansija (MF) obično pokretač procesa formulacije godišnjeg budžeta, efektivno učešće drugih ministarstava, sektora i agencija, kao i političkog rukovodstva¹, u procesu formulacije godišnjeg budžeta utiče na to u kojoj meri će budžet biti u skladu sa makroekonomskom i fiskalnom politikom i sektorskim politikama. Učešće u potpunosti podrazumeva integrisani proces formulacije budžeta od dna ka vrhu i od vrha ka dnu u koji će biti uključene sve strane na uređen način i blagovremeno, u skladu sa unapred određenim kalendarom za formulaciju budžeta.

U kalendaru treba predvideti da zakon o budžetu treba da se usvoji pre početka fiskalne godine i treba ostaviti dovoljno vremena da druga ministarstva, sektori i agencije mogu da na odgovarajući način pripreme svoje detaljne budžetske predloge u skladu sa instrukcijama. Kašnjenja u donošenju budžeta mogu dovesti do neizvesnosti u pogledu odobrenih iznosa rashoda i do kašnjenja nekih vladinih aktivnosti, uključujući i najveće ugovore. Budžetski memorandum i pravilnik o formulaciji budžeta treba da sadrže jasne instrukcije o budžetskom procesu, uključujući i indikativna ograničenja budžeta za administrativne jedinice ili funkcionalne oblasti.

Da bi se sprečile izmene budžeta u poslednjem momentu, važno je da političko rukovodstvo aktivno učestvuje u odlučivanju o raspodeli sredstava na zbirnom nivou (posebno za sektore ili funkcije) od rane faze procesa pripreme budžeta. To treba da se pokrene u toku razmatranja i odobravanja budžetskih ograničenja u budžetskom memorandumu, ili odobravanjem budžetskog memoranduma ili odobravanjem predloga raspodele sredstava na zbirnom nivou (npr. u dokumentu o budžetskim projekcijama).

Dimenzije koje će se procenjivati (Metod ocenjivanja M2):

- (i) Da li postoji fiksni budžetski kalendar i da li se poštuje;
- (ii) Jasnoća/sveobuhvatnost uključenosti političkog nivoa u davanju instrukcija za pripremu budžetskih zahteva (budžetski memorandum ili ekvivalent);
- (iii) Blagovremeno usvajanje budžeta od strane zakonodavnog tela ili tela sa sličnim ovlašćenjima (u poslednje tri godine);

PRIMEDBA: Za potrebe ovog pokazatelja, ministarstva, sektori i agencije su ona ministarstva, sektori i agencije koja su direktno odgovorna za izvršenje budžeta u skladu sa sektorskim politikama i koja su direktni korisnici sredstava ili imaju ovlašćenje od MF za korišćenje sredstava. Sektori i agencije koji su odgovorni nadležnom ministarstvu i koji primaju sredstva preko nadležnog ministarstva ne treba da budu obuhvaćeni ovom procenom.

¹ "Političko rukovodstvo" podrazumeva rukovodioce izvršnih organa, kao što je Kabinet ili ekvivalentno telo. Uključenost zakonodavstva u razmatranje budžetskih predloga pokrivena je u okviru pokazatelja PU-27

Dimenzije	Ocena i najmanji neophodni uslovi/minimalni zahtevi (metodologija za ocenjivanje: M2)
(i) Postojanje i poštovanje fiksnog budžetskog kalendara	<p>Ocena = A: Jasan godišnji budžetski kalendar postoji, generalno se poštuje i ministarstvima, sektorima i agencijama je ostavljeno dovoljno vremena (najmanje šest nedelja od dostavljanja budžetskog memoranduma) za blagovremenu i adekvatnu pripremu svojih detaljnih procena.</p> <p>Ocena = B: Jasan godišnji budžetski kalendar postoji, ali često dolazi do kašnjenja u realizaciji kalendara. U kalendaru je predviđeno relativno dosta vremena za ministarstva, sektore i agencije (najmanje četiri nedelje od dostavljanja budžetskog memoranduma) tako da je većina njih u stanju da pripreme svoje detaljne procene na adekvatan način i na vreme.</p> <p>Ocena = C: Godišnji budžetski kalendar postoji, ali samo u osnovnoj formi i često može doći do značajnih kašnjenja u realizaciji kalendara i ministarstvima, sektorima i agencijama je ostavljeno toliko malo vremena za izradu detaljnih procena da veliki broj njih nije u stanju da ih završi na vreme.</p> <p>Ocena = D: Budžetski kalendar se ne priprema Ili se generalno ne poštuje Ili je ministarstvima, sektorima i agencijama ostavljeno očigledno premalo vremena za izradu adekvatnih zahteva.</p>
(ii) Instrukcije za pripremu budžetskih zahteva	<p>Ocena = A: Ministarstvima, sektorima i agencijama dostavlja se sveobuhvatan i jasan budžetski memorandum, koji sadrži budžetska ograničenja odobrena od strane Kabineta (ili ekvivalentnog tela) pre dostavljanja memoranduma ministarstvima, sektorima i agencijama.</p> <p>Ocena = B: Ministarstvima, sektorima i agencijama dostavlja se sveobuhvatan i jasan budžetski memorandum, koji sadrži budžetska ograničenja odobrena od strane Kabineta (ili ekvivalentnog tela). Do odobrenja dolazi nakon što se memorandum dostavi ministarstvima, sektorima i agencijama, ali pre nego što ministarstva, sektori i agencije završe izradu svojih zahteva.</p> <p>Ocena = C: Ministarstvima, sektorima i agencijama dostavlja se budžetski memorandum, koji sadrži budžetska ograničenja za pojedine administrativne jedinice i funkcionalne oblasti. Kabinet razmatra i odobrava budžetske procene tek kad ministarstva, sektori i agencije završe sve detalje, što značajno ograničava mogućnosti Kabineta da vrši prilagođavanja.</p> <p>Ocena = D: Ministarstvima, sektorima i agencijama se ne dostavlja budžetski memorandum Ili je memorandum veoma lošeg kvaliteta Ili se Kabinet uključuje u odobravanje raspodele tek neposredno pred dostavljanje detaljnih procena zakonodavstvu, pa samim tim nema mogućnosti za prilagođavanja.</p>
(iii) Blagovremeno usvajanje budžeta od strane zakonodavnog tela	<p>Ocena = A: Zakonodavstvo je u protekle tri godine usvojilo budžet pre početka fiskalne godine.</p> <p>Ocena = B: Zakonodavstvo usvaja budžet pre početka fiskalne godine, ali je u jednoj od poslednje tri godine došlo do kašnjenja od najviše dva meseca.</p> <p>Ocena = C: Zakonodavstvo je u protekle tri godine usvojilo budžet u roku od dve meseca od početka fiskalne godine.</p> <p>Ocena = D: U dve od protekle tri godine, budžet je usvojen sa kašnjenjem od više od dva meseca.</p>

PU-28. Zakonodavni nadzor izveštaja eksterne revizije

Zakonodavno telo ima ključnu ulogu u vršenju nadzora nad izvršenjem odobrenog budžeta. To se najčešće radi preko jednog ili više zakonodavnih odbora ili komisija koji pregledaju izveštaje eksterne revizije i postavljaju pitanja odgovornim stranama o nalazima revizije. Rad odbora zavisiće od adekvatnih finansijskih i tehničkih sredstava i adekvatnog vremena koje se odredi za redovno praćenje pregleda izveštaja revizije. Odbor takođe može i da preporučuje mere i sankcije koje treba da sprovedu izvršni organi, pored usvajanja preporuka koje daju eksterni revizori (videti PU-26).

U ovom pokazatelju fokus je stavljen na organe centralne vlade, uključujući i autonomne agencije u meri u kojoj (a) su obavezne u skladu sa zakonom da dostavljaju izveštaje revizije zakonodavnom telu ili (b) njihovo matično ili nadležno ministarstvo/sekter da odgovori na određena pitanja i preduzme mere za račun tih agencija.

Na blagovremenost zakonodavnog nadzora može uticati naglo povećanje broja dostavljenih izveštaja revizije, u slučaju kada eksterni revizori moraju da nadoknade veliki broj zaostalih slučajeva. U takvim situacijama, odbor (odbori) može da donese odluku da se najviši prioritet da izveštajima revizije koji obuhvataju poslednji izveštajni period i one organe koji su već poznati po lošoj usklađenosti. U proceni treba pozitivno posmatrati takve elemente dobre prakse i ne treba se koncentrisati na rezultujuća kašnjenja u nadzoru izveštaja koji obuhvataju ranije periode.

Dimenzije koje će se procenjivati (Metod ocenjivanja M1):

- (i) Blagovremenost pregleda izveštaja revizije od strane zakonodavnog tela (za izveštaje dostavljene u poslednje tri godine)
- (ii) Step en istrage o ključnim nalazima koju je preduzelo zakonodavno telo
- (iii) Preporučene mera od strane zakonodavnog tela i sprovođenje od strane izvršnih organa

Ocena	Najmanji neophodni uslovi/minimalni zahtevi (metodologija za ocenjivanje: M1)
A	(i) Zakonodavno telo obično završava nadzor izveštaja revizije u roku od 3 meseca od dostavljanja izveštaja. (ii) Detaljne istrage o najvažnijim nalazima vrše se konzistentno i uključuju odgovorne zaposlene iz svih ili većine organa koji su premet revizije koji su dobili kvalifikovano ili negativno mišljenje revizije. (iii) Zakonodavno telo obično izdaje preporuke o merama koje treba da sprovede izvršni organ i postoje dokazi da se mere generalno sprovede.
B	(i) Zakonodavno telo obično završava nadzor izveštaja revizije u roku od 6 meseca od dostavljanja izveštaja. (ii) Detaljne istrage o najvažnijim nalazima se vrše ne redovnoj bazi i uključuju odgovorne zaposlene u organima koji su premet revizije, ali moguće je da obuhvataju samo neke od organa koji su dobili kvalifikovano ili negativno mišljenje revizije. (iii) Preporučuju se mere treba da sprovede izvršni organ, od kojih se neke sprovede, prema postojećim dokazima.
C	(i) Zakonodavno telo obično završava nadzor izveštaja revizije u roku od 12 meseci od dostavljanja izveštaja. (ii) Detaljne istrage o najvažnijim nalazima vrše se povremeno, obuhvataju samo nekoliko organa koji su predmet revizije ili mogu da uključuju samo zaposlene u ministarstvu finansija. (iii) Preporučuju se mere treba da sprovede izvršni organ, ali se retko sprovede.
D	(i) Zakonodavno telo ili ne vrši nadzor izveštaja revizije ili je za to obično potrebno više 12 meseci a od dostavljanja izveštaja. (ii) Zakonodavno telo ne sprovodi detaljne istrage. (iii) Zakonodavno telo ne preporučuje mere.

