



Odeljenje fiskalnih poslova

Budžetska klasifikacija

**Prezentacija radionice PEMPAL-a
12. oktobar, 2010. godine**

John Zohrab

**Savetnik u oblasti javnog finansijskog upravljanja, Centralna
Azija**

Izvori

- **Glavni izvor: Tehnička nota *Budžetska klasifikacija* Odeljenja za fiskalne poslove**
- **Ostali važni izvori:**
 - **MMF *Priručnik o fiskalnoj transparentnosti (2007)***
 - **MMF *Priručnik državne finansijske statistike 2001***
 - **OEBS *Upravljanje javnom potrošnjom. Referentna knjiga za zemlje u tranziciji***
 - ***Referentni model trezora***
 - **MMF Tehnička nota Odeljenja za fiskalne poslove *Prelaz na obračunsko računovodstvo***

Glavne crte

- **Prezentacija pretpostavlja da je budžet na gotovinskoj osnovi**
- **Važnost budžetske klasifikacije**
- **Glavne odlike dobre budžetske klasifikacije**
- **Poželjna struktura budžetske klasifikacije**
- **Odnos između budžetske klasifikacije i kontnog plana (KP)**
- **Preduslovi uspešne primene**
- **Kritični koraci u reformi budžetske klasifikacije**

Važnost budžetske klasifikacije 1

- **Fundamentalni osnov izgradnje sistema budžetskog upravljanja**
- **Određuje kako se budžet predstavlja, kontroliše i kako se o njemu izveštava**
- **Krucijalno za transparentnost i razumevanje budžeta i javnih finansija uopšteno**
- **Preduslov za ostale reforme UJF kao što su:**
 - **Integrisan Sistem finansijskog informisanja**
 - **Srednjoročni okvir potrošnje**
 - **Planiranje budžeta prema učinku**

Važnost budžetske klasifikacije 2

- Radi kontrole, definisanje budžeta ili pod-budžeta, povezivanje primanja i izdataka (*sredstva*)
- Budžetska kontrola po instituciji (*administrativno*)
- Budžetska kontrola po vrsti prijema ili plaćanja (ekonomsko [*prihodi & rashodi*])
- Budžetska kontrola po ciljevima i rezultatima mera politike (*programsko*)
- Agregantni fiskalni monitoring (*ekonomsko*)
- Istorijske i analize mera politika (gore navedeno + *funkcionalno, teritorijalno, finansiranje po oblasti*)

Glavne odlike dobre budžetske klasifikacije 1

- **Sveobuhvatnost** – budžet bi trebao da pokriva sve sektorske entitete opšte države i da predstavlja njihov konsolidovani, kompletni pregled
- **Jedinstvo** – budžet bi trebao da uključi sve prihode i rashode svih entiteta opšte države
- **Interna konzistentnost** – npr. tekuća bi trebala biti konzistentna sa kapitalnom potrošnjom
- **Stabilnost** – klasifikacije ne bi trebale biti često menjane, jer familijarnost promoviše razumevanje
- **Minimalne klasifikacije** – administrativne, ekonomske, funkcionalne

Glavne odlike dobre budžetske klasifikacije

2

- **Razlika između administrativne i ekonomske klasifikacije – institucionalna odgovornost nasuprot vrste prihoda/rashoda**
- **Nezavisnost između administrativnih i ekonomskih kategorija unutar klasifikacija – kako bi se izbegla zbunjujuća upotreba klasifikacija**
- **Funkcionalna klasifikacija, nezavisna od administrativnih & ekonomskih klasifikacija, bi trebala biti korišćena kako bi se analizirali rashodi po široj svrsi**
- **Međusobna isključivost – svaka linijska stavka bi trebala biti nezavisna od svake druge linijske stavke**

Poželjna klasifikacijska struktura 1

- ***Priručnik državne finansijske statistike 2001 (GFSM) je standardizovani okvir za unapređenu ili novu budžetsku klasifikaciju ali traži prilagođavanje:***
 - **Za budžet definisan na gotovinskoj osnovi: brisanje potrošnje osnovnog kapitala**
 - **Za budžet definisan na bruto osnovi: razdvajanje prodaje i nabavki sredstava i obaveza**
 - **Da se ekonomskim klasifikacijama dodaju neophodne podkategorije i transakcije u sredstvima i obavezama**
 - **Da se dodaju neophodne klasifikacije: administrativne, koja se odnose na sredstva, teritorijalne i programske**
 - **Mogućnost dodavanja programske klasifikacije kao proširenja funkcionalne klasifikacije (COFOG)**

Poželjna klasifikacijska struktura 2

- **Moguće je koristiti klasifikaciju po sredstvima za namenske zajmove i grantove – kao pod-sredstva**
- **Mogućnost klasifikacije korisnika transfera i subvencija**
- **Može dodati binarno šifriranje funkcionalnom ili programskom šifriranju kako bi se pratila potrošnja vezana za smanjenje siromaštva**
- **Šifre bi trebale imati jasne opise, bez preklapanja ili prekida i trebale bi dozvoliti traženu agregaciju (hijerarhija)**
- **Funkcionalna klasifikacija – nezavisni unos podataka nije uvek praktičan ali tabele koje povezuju iz administrativne klasifikacije umanjuju nezavisnost**

Poželjna klasifikacijska struktura 3

Kako bi bila korišćena na ispravan način, programska klasifikacija zahteva:

- **Jasnu institucionalnu odgovornost za programe i aktivnosti: ali ih je teško uskladiti sa administrativnom strukturom posebno ukoliko se programi ukrštaju kroz ministarstva**
- **Jasnost u definisanju programa, aktivnosti, rezultata, ulaznih podataka i ishoda: mnogo teže u praksi nego u teoriji**
- **Izbegavanje pristrasnosti u određivanju troškova: teško kada se alociraju zajednički troškovi i kada se koristi gotovinska osnova za određivanje troškova**
- **Podešljivi podaci o rezultatima i ishodima: teško kada se zahteva nepristrasnost i smisleni indikatori performansi**
- **Zahtevna budžetska kontrola po programima i aktivnostima i relaksacija budžetske kontrole po ulaznim podacima: teško za postizanje u slabom kontrolnom okruženju**

Budžetska klasifikacija i KP 1

- **Nedostatak integracije budžetskog i finansijskog računovodstva uzrokuje pomirenja i teškoće vezane za kvalitet podataka**
- **Integracija ima različita značenja, na primer:**
 1. **Centralna baza podataka sistematično vezuje unose u budžetske evidencije sa unosima u računima**
 2. **Povezujuća tabela između budžetske klasifikacije i KP**
 3. **Odvojeni deo računa radi beleženja budžetskih transakcija**
- **Teško da se procene ove opcije bez više detalja**
- **Teškoća je takođe stvorena različitim značenjem KP:**
 - (1) **struktura dvostrukog unosa glavne knjige; ili**
 - (2) **struktura šifriranja za celokupne klasifikacione sisteme uključujući (1)**
- **MMF Tehničku notu *Tranzicija ka računovodstvu zasnovanom na načelu uzročnosti prihoda i rashoda*, koja podrazumeva: integraciju značenja 3 i KP značenja (1)**

Budžetska klasifikacija i kontni plan 2

- Ovaj pristup integraciji primenjuje disciplinu duplog računovodstva na budžetsko računovodstvo po ekonomskim klasifikacijama
- Ako KP treba da omogući stvaranje obračunske informacije, ovaj problem, pod ovim integrisanim pristupom, treba da generiše informaciju o gotovini predstavljenu po stavkama ekonomske klasifikacije kada je takvo predstavljanje po stavkama u glavnoj knjizi uobičajeno u fazi obračunskog rashoda
- Dve opcije: (i) pomoćna knjiga računa gotovinskih računa; (ii) pomoćni računi “KP”. Obe reflektuju ekonomsku klasifikaciju
- (i) postiže integraciju kontrolom gotovinskih računa u glavnoj knjizi, sumirajući pojedinačne unose u pomoćnu knjigu računa.
- (ii) zahteva duplikaciju računovodstvenih unosa u pomoćnim računima, samim time strogo navodeći da oni nisu deo glavne knjige računa ili KP
- Oba (i) i (ii) mogu imati probleme vezane za kompjuterska rešenja: (i) zahteva funkcionalnost pomoćnih knjiga računa i (ii) može zahtevati prilagođavanje softvera koji se odnosi na knjigu računa

Preduslovi uspešne primene

▪ Političko vlasništvo

- Posvećenost i vođstvo na najvišem nivou vlasti
- Podrška parlamenta za bilo koje neophodno zakonodavno rešenje i za prihvatanje novog oblika budžetske prezentacije i izveštavanja

▪ Tehnički kapacitet

- MF mora imati dovoljno stručnog i obučenog osoblja
- Ojačan kapacitet je takođe neophodan u Trezoru, resornim ministarstvima i spoljnim revizorskim komorama
- Spoljni konsultanti upotpunjuju, ali ne zamenjuju

▪ IT/kompjuterski sistemi

- Mogu biti ručno primenjeni, ali upotreba IT sistema je poželjna u jačanju računovodstva i poboljšanja izveštavanja

Kritični koraci

- **Može biti dugotrajan proces, posebno ako je nova klasifikacija integrisana sa kontnim planom**
- **Nova klasifikacija bi trebala biti završena najmanje šest meseci pre, a izmenjen i dopunjen kontni plan najmanje dva meseca pre implementacije**
- **Tranzicioni period mora dozvoliti dovoljno vremena za:**
 - **Parlament, spoljnu revizorsku komoru i resorna ministarstva da pregledaju novu klasifikaciju**
 - **Razvijene operacione smernice i izvršenu obuku**
 - **Izmene i dopune pravnog okvira**



Odeljenje fiskalnih poslova

Hvala Vam na pažnji.