

# Proces pripreme budžeta u Francuskoj

*Direkcija za budžet*  
*Renaud Duplay*



# Sadržaj

- Kratak opis budžetske procedure
- Način prezentovanja budžeta
- Efekti primene koncepta višegodišnjeg budžetiranja

# Pregled procesa pripreme budžeta

## ■ Administrativna procedura (mart-septembar)

- Priprema plana budžeta u Ministarstvu finansija (mart)
- Pregovori sa ministarstvima i odluka o budžetu (april - jun)
- Distribuiranje dodeljenih budžeta (juli - avgust)
- Priprema predloga zakona o budžetu i dodatka zakonu

## ■ Parlamentarna procedura

- Prezentovanje predloga zakona o budžetu (prvi utorak u oktobru)
- Debata u Nacionalnoj skupštini (oktobar - novembar)
- Debata u senatu (novembar - decembar)
- Druga debata u oba doma (nekoliko dana u decembru)
- Nadzor od strane Vrhovnog suda

# Administrativna procedura: priprema plana budžeta u okviru ministarstva finansija

- Godišnja procedura započinje pripremom plana budžeta. To čini Direkcija za budžet koja se nalazi u sastavu Ministarstva finansija
- Organizaciona struktura Direkcije za budžet:
  - Sektorske jedinice zadužene za pojedine sektore u budžetu (obrazovanje, odbrana, policija, itd.)
  - «Opšte» jedinice zadužene su za opštu strategiju i konsolidaciju
- Jedan od ciljeva su realne projekcije za period od nekoliko godina
- Planom budžeta predlažu su reforme čiji je cilj ostvarivanje ušteda rashoda i postizanje ravnoteže budžeta
- Plan budžeta se prezentuje ministru, njegovim savetnicima i savetnicima premijera
- Definiše se «pravilo o ograničavanju rashoda» sa ciljem da se uspostavi okvir za predstojeće pregovore o budžetu

# Administrativna procedura: pregovori o budžetu

- Ministarstvo finansija pregovara o budžetu sa ostalim ministarstvima. Konačnu odluku donosi premijer
- Ovaj proces je strukturiran u dve faze: «odozdo na gore» i «odozgo na dole»
- Prva faza: razgovori između ministarstava i odluka o budžetu (april - jun)
  - Sastanci na kojima se vode pregovori se organizuju najpre na nivou službi, zatim između ministara i na kraju u prisustvu premijera
  - Iznos budžetskih sredstava koja se dodeljuju svakom odeljenju mora da bude u skladu sa «pravilom o ograničavanju rashoda»
  - Na kraju procesa premijer šalje ministrima pismo o «ograničenju potrošnje» u kome se utvrđuje maksimalan iznos sredstava koja se dodeljuju svakom ministarstvu (odobrenje za rashode i broj zaposlenih)
- Druga faza: distribuiranje dodeljenih budžeta (jul i avgust)
  - Kada se donese odluka o «maksimalnom ograničenju rashoda», ona se mora preneti na sve aproprijacije
  - Tokom ove faze, Direkcija za budžet se trudi da ni na koji način ne zakine neophodna sredstva za aproprijacije

# Sadržaj

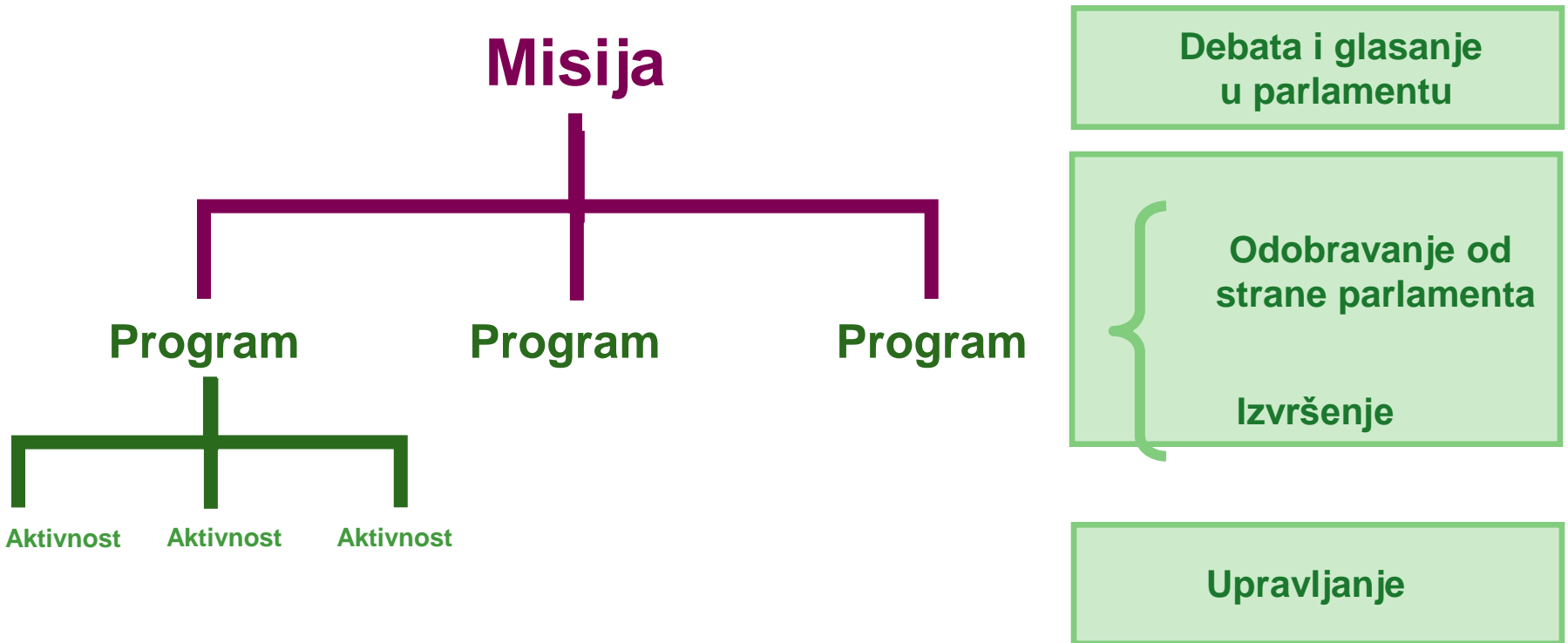
- Kratak opis budžetske procedure
- Način prezentovanja budžeta
- Efekti primene koncepta višegodišnjeg budžetiranja

# Struktura zakona o budžetu

- Zakon o budžetu je strukturiran iz dva dela
- Prvi deo: prihodi
  - U prvom delu su sadržane sve mere koje se bave prihodima u tekućoj godini
  - Odstupanja od principa univerzalnosti su takođe u prvom delu zakona o budžetu (u definisanim uslovima, konkretan prihod se može izdvojiti i opredeliti za konkretan rashod )
  - Nakon toga se Parlamentu prezentuje uravnorežavanje prihoda i rashoda za tekuću godinu
- Drugi deo: rashodi
  - U drugom delu, Parlamentu se predstavljaju rashodi o kojima će glasati
  - U drugom delu zakona su sadržane sve mere koje imaju utcaja na rashode u tekućoj godini
  - Parlament ima ustavno ograničenje kada su u pitanju rashodi: članovi Parlamenta ne mogu da utiču na povećanje konkretnih rashoda
- Zakon o budžetu donosi mere koje imaju posredan uticaj na javne finansije, poput finansijskih garancija

# Struktura budžeta (1/3)

Nova budžetska struktura: prezentovanje prema svrsi na tri nivoa





# Struktura budžeta (2/3)

## ■ MISIJA = osnovna javna politika

- inicijativu za misiju pokreće vlada
- nadležnost za misiju može imati jedan ili više ministara
- Parlament ne može da utiče na povećanje nivoa aroprijacija za određenu misiju (može samo da preusmerava sredstva u okviru jedne misije)
- 2012. godine, budžet države je podeljen na 32 misije

## ■ PROGRAM = skup aktivnosti

- program se formira zakonom o budžetu
- nadležnost nad programom ima samo jedan ministar
- program je jedinica koju odobrava Parlament = maksimalna budžetska linija za rukovodioca
- rukovodioca zaduženog za implementaciju programa imenuje nadležni ministar
- 2012. godine, budžet je podeljen na 125 programa

## Struktura budžeta (3/3)

- **AKTIVNOST** = deo programa namenjen određenom pitanju ili ciljnoj grupi
  - aktivnosti određuju budžetske aproprijacije koje nisu obavezujuće za rukovodioce programa (samo omogućavaju više detalja radi boljeg informisanja Parlamenta)
  - 2012. godine, opšti budžet je podeljen na 600 aktivnosti

# Uticaj budžetske reforme u Francuskoj: «LOLF»

Pre 2006, budžetska sredstva u Francuskoj su dodeljivana na prema vrsti rashoda (zaposleni, investicije, itd.)

Primer: Misija za pravosuđe

**Pre: 30 poglavlja**

- Personalni rashodi
- Penzije i doprinosi
- Socijalni doprinosi
- Operativne subvencije
- Socijalni programi
- Administrativni sadržaji
- Investicije ...



**Posle: 5 programa**

Pravosudni sistem

Zatvori

Zakonska zaštita mladih

Besplatan pristup sudskoj i  
Pravnoj pomoći

Podrška organizacijama za  
primenu mera sudskih  
politika i ostalim srodnim  
organizacijama

# Efekti budžetske reforme u Francuskoj: «LOLF»

- Budžetiranje na nultoj osnovi (“opravdanje za svaki evro aroprijacije”)
- Ciljevi i indikatori učinka
- Analiza troškova za sprovođenje aktivnosti
- Više autonomije rukovodiocima ⇒ “asimetrično preusmeravanje”
- Presentovanje ostvarenih rezultata

Utvrđuju se u  
godišnjem planu  
učinka  
(PAP)

Izvršenje -upravljanje

Izveštavanje  
(RAP)

# Efekti budžetske reforme u Francuskoj: «LOLF»

- Podaci o svakom programu su sadržani u “godišnjem planu učinka” (PAP)
  - strateški ciljevi programa
  - aroprijacije
  - planirane aktivnosti
  - ciljevi i indikatori učinka
  - opravdanje za svaki evro aroprijacije

## INDICATEUR 1.1 : Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction

(du point de vue de l'utilisateur)

|  | Unité | 2005<br>Réalisation | 2006<br>Réalisation | 2007<br>Prévision<br>PAP 2007 | 2007<br>Prévision<br>actualisée | 2008<br>Prévision | 2008<br>Cible |
|--|-------|---------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------|---------------|
| Cour de Cassation                                | Mois  | 20,48               | 18,71               | 17                            | 17                              | 17                | 17            |
| Cours d'appel                                    | Mois  | 14,2                | 13,28               | 12                            | 12                              | 12                | 12            |
| Tribunaux de grande instance                     | Mois  | 6,7                 | 6,58                | 6                             | 6                               | 6                 | 6             |
| Tribunaux d'instance (dont justice de proximité) | Mois  | 4,7                 | 4,76                | 3                             | 3                               | 3                 | 3             |
| Conseils de prud'hommes                          | Mois  | 12,1                | 12,37               | 9,5                           | 11                              | 10                | 10            |
| Tribunaux de commerce                            | Mois  | 5                   | ND                  | 5                             | 5                               | 5                 | 5             |

# Sadržaj



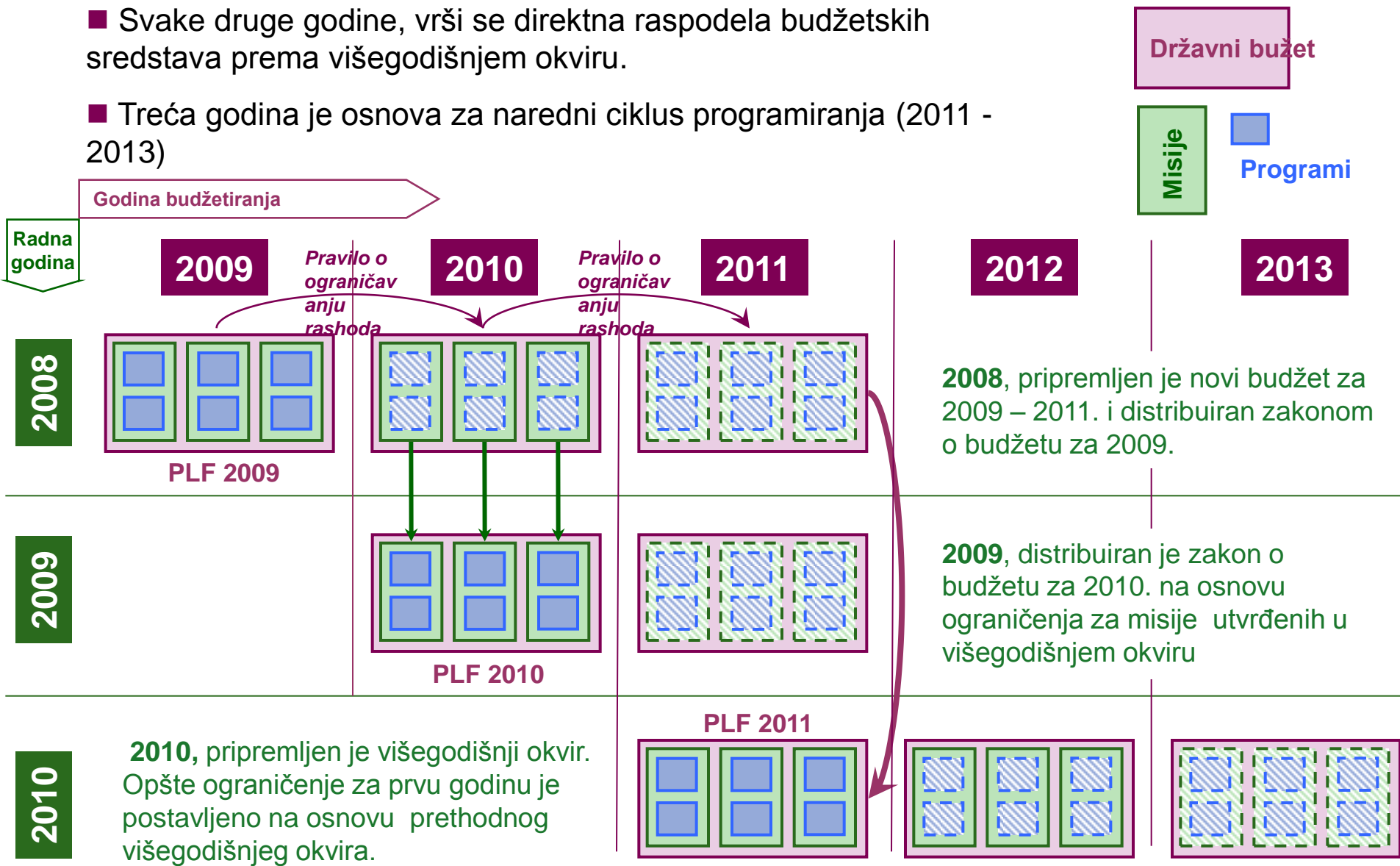
- Kratak opis budžetske procedure
- Način prezentovanja budžeta
- Efekti primene koncepta višegodišnjeg budžetiranja

# Uvod u zakone o programiranju iz 2008. godine

- **Revizija ustava u julu 2008:** uvođenje nove vrste zakona:
  - definisanje «višegodišnje orijentacije javnih finansija»
  - «veća objektivnost i ravnoteža javnih računa»
  
- **Drugi zakon o programiranju javnih finansija (LPFP) za period 2011 - 2014, koji je izglasan u februaru 2009, ima:**
  - 16 članova:
    - Pravac javnih računa (deficit i dug)
    - Ograničenja državnog budžeta po misijama (uključujući subvencije lokalnim vlastima) i cilj prihoda nacionalnog sistema zdravstvene zaštite
    - Pravilo o rashodima (« 0 % u realnim iznosima» za državu i “0 % u nominalnim iznosima za državu bez dugovanja i penzija”)
    - Pravila za javne finansije (porezi, gubici po osnovu smanjivanja poreza i državni operatori)
  - Izglasavanje dodatnog izveštaja sa makroekonomskim projekcijama, pravcima javnih finansija i objašnjenjima u vezi višegodišnjeg budžeta
  
- Prirema novog zakona o programiranju je u toku

# Kako funkcioniše višegodišnji budžet na nivou centralne države?

- Svake druge godine, vrši se direktna raspodela budžetskih sredstava prema višegodišnjem okviru.
- Treća godina je osnova za naredni ciklus programiranja (2011 - 2013)





## ■ Uticaj na rad Direkcije za budžet se promenio:

- U godini prireme višegodišnjeg budžetskog okvira, u centru pažnje su programiranje i reforme
- Sledeće godine, pažnja se usmerava na sprovođenje reformi i analizu izvršenja višegodišnjeg budžetskog okvira

## ■ Uticaj na proces odlučivanja:

- Višegodišnje budžetiranje osigurava iskrenije planiranje preko srednjoročnih ciljeva rashoda koji se utvrđuju dokumentima
- Pažnja je usmerena na strukturne reforme čiji efekti se planiraju na srednji rok
- Zakoni o sektorskom programiranju se pripremaju na osnovu višegodišnjeg budžetskog okvira