



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



Предмет: ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ И ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Проф. др Марина Димитријевић, редовни професор

**ПРЕДАВАЊА
Презентација бр. 11**

БУЏЕТ

Појам и карактеристике буџета

Буџет је најзначајнији инструмент финансирања јавних расхода у савременим државама.

Иако се један део јавних потреба финансира и преко фондова, финансијских планова и посебних рачуна, буџет и даље задржава најистакнутију позицију и улогу у јавним финансијама и сматра се „**нервним центром јавне привреде**“.

Буџет се, као сложена финансијска институција, појавио много касније од других финансијских категорија – пореза, зајмова, новца и банака. Настанак буџета је био условљен јављањем више разних друштвених услова, као што су: развитак новчане привреде у високом степену, постојање организоване и централизоване државне управе, извешан напредак у техници књиговодства и рачуноводства, виши ниво опште културе и образовања државних чиновника.

Буџет представља:

- најзначајнији инструмент економске политике јер се њиме прерасподељују велика финансијска средства;
- важан политички документ будући да одражава равнотежу између законодавне и извршне власти где са одобравањем буџета почињу све радње и активности извршне власти;
- рачуноводствени документ на бази кога држава управља јавним финансијама.

Милан Тодоровић, српски финансијски теоретичар је, 1930-их година, дефинисао буџет као „систематски и у цифрама изражени преглед државних прихода и расхода, који обележава циљ и однос државних потреба, и има да послужи као обавезан привредни план за државно газдинство у једном будућем периоду“.

Српски финансијски теоретичар **Јован Ловчевић**, пре више деценија, је такође дефинисао буџет као „један рачунско-правни акт, који од народног представништва добија сагласност и којим се предвиђају и претходно одобравају приходи и расходи друштвено-политичке заједнице ради остваривања колективних циљева у предстојећем периоду“.

У данашњим условима једна опште прихватљива дефиниција буџета могла би да гласи:

„Буџет је финансијскоправни акт у коме се предвиђају и претходно одобравају приходи и расходи државе за одређени временски период, обично годину дана“.

Карактеристике буџета

- буџет је бројчано упоређење јавних расхода и јавних прихода
- буџет је оријентација за будући период и има плански карактер
- буџет мора бити систематски рашчлањен
- буџет мора бити прегледан
- буџет мора бити уравнотежен, а приходи и расходи се морају подударати
- буџет је бројчано изражен програм владе (земље) и израз мера за решавање државних задатака у политичкој, привредној (економској) и социјалној (друштвеној) области

Буџет је „огледало“ јавних финансија у одређеном периоду времена, тј. главни инструмент преко кога влада чини делотворним своје политичке, економске и друштвене приоритете.

Присетимо се, у овом контексту, констатације Марка Мингетија (*Marco Minghetti*), некадашњег италијанског министра финансија, која гласи:

„Покажите ми буџет, па ћу вам рећи каква је политичка, економска и друштвена структура државе“.

Класично и савремено схватање буџета

Класична финансијска теорија

- став класичара да јавни расходи морају да буду минимални зато што нису продуктивни – наведени став подразумевао је ниске пореске терете (тзв. неутралне порезе)
- класичари су били против дефицитарног финансирања државе – познат је њихов негативан став према државном задуживању
- уравнотежени буџет као „златно правило јавних финансија“
- афирмисање принципа „неутралних“ финансија

Савремена финансијска теорија

* Кејнзијанска финансијска теорија

- буџет се може користити као инструмент за борбу против привредне нестабилности, незапослености и инфлације – став Џон Мејнард Кејнза (John Maynard Keynes) и његових следбеника
- подстицање глобалне тражње мерама буџетске политике, тј. променама у висини и структури државних прихода и расхода означава нови приступ у гледању на улогу државе у привреди
- афирмисање принципа „активних“ финансија које у подстицајима глобалној тражњи виде ефикасан инструмент за остваривање циљева економске политике (пуна запосленост, стабилност цена, уравнотежени платни биланс и стабилна стопа економског раста)
- после Другог светског рата, буџет је под утицајем економских и социјалних узрока добио, као финансијска институција, извесне задатке који су утицали на његову структуру, обим и улогу

- захваљујући кејнзијанској финансијској теорији **буџет је постао инструмент државног интервенционизма у друштвеном животу**
- **буџет** као инструмент стабилизационе економске политике и политике прерасподеле националног дохотка **не мора да буде уравнотежен** јер савремена држава има на располагању низ инструмената за покриће дефицита буџетских расхода међу којима кључно место заузима јавни зајам
- **одступање од начела буџетске равнотеже и систематско коришћење буџетског дефицита** омогућило је **реализацију концепта државе благостања** (у периоду после Другог светског рата до средине 1970-их година)

* Нове финансијске теорије – монетаристи

- негативан став према коришћењу активне фискалне политике, као начину превазилажења цикличних флуктуација у привреди
- дефицитарно буџетско финансирање има за последицу истискивање приватних инвестиција са финансијског тржишта (енг. *crowding out effect*)
- инфлација је главни проблем економског развоја а не недостатак глобалне тражње
- инфлација се може сузбити само правилном монетарном политиком и политиком тврдог буџетског финансирања, које морају водити рачуна првенствено о стабилности цена

Буџетско право

Субјективно буџетско право

Субјективно буџетско право означава скуп овлашћења која парламент има у поступку доношења и извршења буџета и у поступку контроле извршења буџета. Ово право омогућава парламенту да оствари потпуни увид у финансијско стање државе и пуну контролу над прикупљањем буџетских прихода и њиховим трошењем.

Буџетска власт парламента се означава другачије као финансијски суверенитет.

Субјективно буџетско право одражава међусобне односе парламента и владе.

У зависности од ширине буџетских овлашћења парламента, разликују се: апсолутно, релативно, потпуно и непотпуно субјективно буџетско право.

- **Апсолутно субјективно буџетско право** јесте право представничког тела да самостално и у целости одлучује о састављању, доношењу и извршењу буџета, као и о контроли трошења буџетских средстава.
- **Релативно субјективно буџетско право** је ограничено право представничког тела да одлучује о буџетским питањима (рецимо, само о доношењу и контроли трошења буџетских средстава).
- **Потпуно субјективно буџетско право** је право представничког тела да неограничено одлучује о висини буџетских прихода, као и о њиховом трошењу.
- **Непотпуно субјективно буџетско право** је право представничког тела да ограничено одлучује о висини буџетских прихода, као и о њиховом трошењу.

Буџетска функција парламента садржи овлашћења (права) одлучивања о буџетским приходима, буџетским расходима и контроли буџета.

- Овлашћење одлучивања о буџетским приходима обухвата право одређивања укупног износа буџетских средстава за годину за коју се буџет доноси, као и право одређивања извора из којих ће се образовати укупни приходи буџета. У суштини, ово овлашћење се своди на прерасподелу националног дохотка на део који се одваја за јавну потрошњу и на део који остаје за личну и инвестициону потрошњу.
- Овлашћење одлучивања о буџетским расходима тиче се права конкретног одређивања јавних потреба које се финансирају из буџета и права одређивања висине средстава за сваку такву потребу. Када парламент одлучује о расходима он у бити утиче на друштвено-економски развој, одређујући приоритете буџетске потрошње у складу са планираним циљевима економске политике.

- Овлашћење (право) буџетске контроле парламент остварује у процесу извршења буџета кроз наплату буџетских прихода и трошење тих средстава. То је тзв. скупштинска или политичка контрола буџета као највиши вид провере легалности и целисходности буџета. Она се остварује и накнадно по завршетку буџетске године усвајањем завршног рачуна буџета. Основно буџетско правило је да се средства из буџета могу трошити само за намене утврђене буџетом и до висине утврђених буџетских средстава.

Објективно буџетско право

Објективно буџетско право обухвата прописе којима је регулисана материја техничке природе везана уз састављање, доношење и извршење буџета и спровођење буџетске контроле.

Правна природа буџета

Правна природа буџета била је предмет великих и опсежних расправа у финансијској литератури.

Питањем којим се актом доноси буџет нарочито су се бавили старији финансијски теоретичари. Разлози за различит правни третман акта којим се доноси буџет налази се у чињеници да независно од тога што га доноси представничко тело по поступку по коме доноси законе и друге акте (резолуције, препоруке и др.), буџет се по својој форми и по својој материјалној садржини битно разликује од закона и других аката представничког тела.

Више је гледишта о правној природи буџета.

1) **Прво гледиште** је гледиште старијих финансијских теоретичара. Они су сматрали да је буџет делом управни акт а делом закон јер **план расхода** не може бити ни у ком случају закон. Правна природа **плана прихода**, по овом гледишту зависи од тога да ли су закони којима се регулишу приходи буџета једногодишњи или вишегодишњи. У оним земљама у којима се порески приходи могу прикупљати само ако је представничко тело одобрило буџет (порески закони су једногодишњи), то је у овим земљама план прихода закон у материјалном смислу, али само за пореске приходе (а не и за остале приходе). У другим државама у којима порески закони нису једногодишњи, буџет нема никаквог значаја за наплату пореза, јер се они наплаћују чак иако буџет није усвојен. У тим земљама, план прихода никад није закон већ управни акт.

2) По другом гледишту, буџет је закон зато што га доноси представничко тело и што садржи обавезне норме за државне органе у погледу његовог извршења, како у односу на наплату буџетских прихода, тако и у односу на подмиривање расхода. Државни органи могу трошити буџетска средства само за потребе које су буџетом предвиђене и до висине утврђених буџетских средстава. Сходно томе, присталице овог гледишта закључују да је буџет закон и у формалном и у материјалном смислу.

3) По трећем гледишту, буџет је закон само у формалном смислу (по спољашњем облику) а не и у материјалном смислу (по својој садржини). Буџет није закон у материјалном смислу зато што не садржи норме ни обавезна правила већ само предвиђање о томе које ће приходе овлашћени органи моћи да наплате и које ће расходе моћи да изврше. Како се може десити да државни органи не наплате све приходе или да не изврше све расходе у буџету, а за то неизвршење не постоји правна санкција, буџет није закон у материјалном смислу.

4) У савременој буџетској теорији и пракси преовладава гледиште да је буџет закон у формалном смислу, али закон *sui generis*. Буџетом се не установљавају општа правила понашања већ задају оквири и упутства за коришћење јавних средстава у времену од годину дана. Ово из разлога што га доноси представничко тело иако често у нешто измењеном поступку у односу на поступак по коме се доносе други закони. Облик правног акта којим се доноси буџет је, по правилу, регулисан уставом. У пракси већине савремених држава буџет се доноси у форми закона (односно одлуком ако се ради о буџетима општина, тј. локалних територијалних јединица).

Функције буџета

Функције буџета могу се одредити као могућност његовог деловања на остваривање одређених циљева државне политике.

Буџет је сложени финансијски акт којим се уређује финансијска привреда и регулатор је јавног сектора са снажним дејством на укупне друштвено-економске токове и односе.

Бројне су функције буџета: финансијска, политичка, правна, економска, планска, контролна и социјална функција.

- Финансијска функција буџета – финансијска функција буџета се испољава кроз примарни задатак буџета да пројектује јавну потрошњу за наредни буџетски период предвиђањем обима и граница јавних потреба, с једне стране, и планирањем одговарајућих средстава за њихово покриће, с друге стране.
- Политичка функција буџета – политичка функција буџета огледа се у начину на који се буџет доноси и његовом утицају на све сфере живота, рада и развоја конкретне земље. Формирање политичке воље у једној држави налази свој одраз у државном буџету. Буџет је у суштини политички акт којим парламент обавезује извршну власт да се у спровођењу буџетске политике придржава одобрених износа прихода и расхода. Одобравајући буџет, парламент одлучује о друштвено-економском развоју, односно о приоритетима у задовољавању јавних потреба и избору начина њиховог финансирања, што несумњиво указује на политички аспект јавне потрошње.
- Правна функција буџета – правна функција буџета произилази из саме дефиниције буџета као правног акта. Без обзира на различита теоријска схватања о правној природи буџета, у највећем броју савремених држава, буџет се доноси у форми закона. Буџет производи правне последице, односно права и обавезе за све учеснике у процесу јавног буџетирања.

- Економска функција буџета – економска функција буџета повезана је са економским циљевима које државе остварују непосредном или посредном интервенцијом у привреди. Буџет је на тај начин постао посебно значајан инструмент економске политике. Политиком јавних прихода и јавних расхода држава утиче на расподелу друштвеног производа. Укупном јавном потрошњом, која се реализује преко буџета, делује се на економске токове у зависности од стања коњуктеуре (у условима неповољних привредних кретања буџетска политика ће послужити као инструмент оживљавања економског раста а у инфлационим условима као средство ограничавања претеране тражње).

Економске функције и ефекти буџета долазе до изражаја кроз дејство буџета на алокацију ресурса, кроз редистрибутивну и стабилизациону функцију буџета. На ове функције први је указао познати амерички теоретичар јавних финансија **Ричард Мазгрејв (*Richard Musgrave*)**, истичући улогу буџета у реализацији алокативних, редистрибутивних и стабилизационих циљева фискалне политике.

* **Алокативна функција буџета** везује се за правилнију алокацију ресурса између приватног и јавног сектора и предузимање селективних економско-политичких мера преко буџета.

* **Редистрибутивна функција буџета** остварује се преко економских и социјалних трансфера, као и преко политике јавних прихода повећањем или смањивањем пореских терета (пореска инфлација и дефлација) у зависности од циљева социјалне политике.

* **Стабилизациона функција буџета** огледа се у потреби да се извршењем буџета осигура стабилност привреде и друштва. Од буџета се очекује да својом расходном страном директно допринесе стабилизацији економских токова и привредних активности. Стабилизациона функција буџета у великој је мери зависна од благовремене акције субјеката буџетске политике, због постојања временског заостајања у уочавању привредних поремећаја и одговарајућем реаговању, односно предузимању економско-политичких мера (**енг. *time lag***).

- **Планска функција буџета** – планска функција буџета садржана је у самој природи документа који се доноси крајем текуће године за наредну годину и садржи биланс предвиђених расхода и прихода.

Планска функција буџета дели се на примарну и секундарну. Примарна планска функција се односи на утврђивање циљева буџета, шта њиме жели да се оствари и зато је она циљна функција. Секундарна планска функција помаже да се утврди како се остварују циљеви буџета. У овом смислу она је помоћна функција буџета. Та функција добија карактер програмске аналитичке функције тако што се у примарној планској функцији остваривање буџета рашчлањава на појединачне програме, који су део планом постављеног општег и основног циља, што омогућује детаљну контролу извршења буџета.

- **Контролна функција буџета** – контролна функција буџета се огледа у контроли трошења јавних прихода коју спроводи представничко тело над извршном влашћу. Употреба буџетских средстава мора бити усклађена са програмима управе, а истовремено и строго контролисана. Посебан аспект контролне функције буџета огледа се у парламентарним системима, где је заступљено више политичких странака.
- **Социјална функција буџета** – социјална функција буџета проистиче из његове улоге инструмента прерасподеле значајног дела средстава намењеног категоријама лица са недовољном економском снагом или лицима без прихода. Расходна страна буџета се користи да би се распоређеним средствима остварила одређена солидарност у задовољавању јавних потреба. Тиме се штите одређене категорије становништва (нпр. мајке, деца, инвалиди, борци и др.).

Врсте буџета

- редовни буџет
накнадни буџет
- редовни буџет
ванредни буџет
- бруто буџет
нето буџет
- анексни буџет
аутономни буџет

Према времену изгласавања, разликују се редовни и накнадни буџет.

Редовни буџет се усваја пре почетка буџетске године.

Накнадни буџет се изгласава током буџетске године и садржи додатна средства за финансирање непланираних, односно недовољно планираних расхода.

Природа јавних потреба и средства за њихово задовољење су критеријум поделе буџета на редовни и ванредни буџет.

У редовном буџету исказују се сви стални, из године у годину понављани приходи и расходи државе.

Ванредни буџет (у случају рата, криза, катастрофалних елементарних несрећа, за одређена већа улагања) постоји не само онда када се непланирани расходи и ванредни приходи предвиде у једном посебном буџету, него и онда када се пре почетка буџетске године уз редован буџет донесе и буџет који ће садржавати ванредне приходе или позајмљена средства за покривање трошкова ових посебних ситуација.

Ванредни буџет је у супротности са начелом буџетског јединства а њиме се нарушава и захтев за прегледношћу финансијске активности државе. Међутим, најчешће из разлога административно-техничке природе државе могу посегнути и за доношењем ванредног буџета уз редовни буџет.

Разликовање бруто буџета и нето буџета манифестација је начела буџетске потпуности.

Бруто буџет, који је данас у примени, садржи све приходе и расходе у бруто износима, односно приходе онако како су наплаћени без одбијања трошкова опорезивања и све расходе онако како су реализовани, без одбијања евентуалних прихода наплаћених њиховим извршењем. Бруто буџет допушта јасан увид у целокупно финансијско стање државе и фактички омогућава парламентарну контролу.

Нето буџет је цифарски прегледнији и мањи по обиму јер обухвата јавне приходе и јавне расходе само у нето (чистим) износима. Нето буџет не омогућава реално сагледавање величине буџетске потрошње и, у савременим условима, се не користи.

Анексни и аутономни буџети представљају одступања од начела хомогености буџета.

Анексним буџетима се предвиђају приходи и расходи јавних (државних) предузећа која обављају јавну службу (нпр. железнице, поште, радио и телевизија и др.).

Однос државног и анексног буџета може бити различит зависно од финансијске аутономије оних субјеката чији су приходи и расходи предвиђени анексним буџетом. Ако јавна предузећа у државни буџет улазе само са својом позитивном или негативном разликом, онда је њихова финансијска аутономија знатно ограничена у односу на ситуацију у којој је план њихових прихода и расхода прилог (анекс) државног буџета.

Аутономним буџетима се утврђује план прихода и расхода појединих установа које обављајући јавну службу остварују приходе. За разлику од анексног буџета о коме одлучује представничко тело, аутономни буџет доноси надлежни орган управљања.

Буџетска начела

Буџетска начела су одређени захтеви или правила, углавном техничке природе, која морају поштовати сви буџетски субјекти у поступку израде, усвајања, контроле и извршења буџета.

Сврха буџетских начела јесте да се буџет учини рационалним, прегледним, ефикасним, како би се омогућила његова квалитетна контрола.

У буџетској теорији разликују се традиционална буџетска начела и савремена буџетска начела.

Буџетска начела

- Традиционална буџетска начела
 - * Статичка буџетска начела
 - 1) начело потпуности (универзалности)
 - 2) начело јединства (хомогености)
 - 3) начело неафектације (свеукупног покрића)
 - 4) начело прегледности (јасноће или специјализације)
 - * Динамичка буџетска начела
 - 1) начело реалности
 - 2) начело равнотеже
 - 3) начело јавности
 - 4) начело претходног одобрења
 - 5) начело једногодишњости

- Савремена буџетска начела
 - 1) начело фискалне одговорности
 - 2) начело транспарентности
 - 3) начело стабилности (предвидљивости)
 - 4) начело учинка (успешности)

- Традиционална буџетска начела

У групу традиционалних буџетских начела убрајају се статичка буџетска начела и динамичка буџетска начела.

* Статичка буџетска начела

Статичка буџетска начела односе се на садржину и форму буџета. У ову групу начела спадају: начело потпуности (универзалности), начело јединства (хомогености), начело неафектације (свеукупног покрића) и начело прегледности (јасноће или специјализације).

1) Начело потпуности (универзалности)

Начело потпуности налаже да се у буџет унесу сви јавни приходи и сви јавни расходи. Приходи и расходи у буџету могу бити приказани у брото и нето износима.

- Бруто буџет – сви приходи државе исказани су у пуним износима без одбијања трошкова наплате и сви расходи се уносе у буџет у пуним износима, без претходног одбијања евентуалних прихода које државни органи наплате од грађана пружањем јавних услуга (брото буџет има предност у савременим буџетским системима)
- Нето буџет – садржи приходе и расходе државе приказане у нето износима као резултат претходно извршеног пребијања

2) Начело јединства (хомогености)

Начело јединства (хомогености) захтева приказивање свих прихода и расхода државе у једном буџету.

У буџетској пракси се јављају одступања од начела јединства и она се показују кроз примену буџетског плуралитета. Појава специјалних буџета објашњава се првенствено повећаном економском активношћу државе, као и специфичном улогом буџета у остваривању циљева економске политике. Поред редовних буџета у пракси се појављују и двојни, анексни и аутономни буџети.

- **Двојни буџети**

- * класична финансијска теорија разликује редовне и ванредне буџете
- * савремена финансијска теорија разликује редовне и капиталне (инвестиционе) буџете

- **Анексни буџети**

- * анексни буџети су прилог редовном буџету и намењени су финансирању активности државних предузећа која врше одређену јавну службу (железница, пошта, радио, телевизија, државна предузећа монополистичког карактера)
- * анексне буџете одобрава представничко тело

- **Аутономни буџети**

- * аутономни буџети стоје у вези са економским и социјалним задацима државе
- * аутономне буџете доносе органи управљања корисника средстава, који је овлашћен на састављање таквог буџета (најзначајници су фондови социјалног осигурања)

3) Начело неафектације (свеукупног покрића)

Начело неафектације (свеукупног покрића) захтева да сви јавни приходи треба да улазе у буџет и да служе за подмирење свих општих потреба (ово начело истиче ненаменски карактер савремених јавних прихода, тј. њихову недестинираност).

4) Начело прегледности (јасноће или специјализације)

Начело прегледности (јасноће или специјализације) подразумева да укупна сума прихода и расхода мора бити разврстана (класификована) према одређеним критеријумима – приходи се исказују према изворима, врстама, облицима и подоблицима, а расходи по носиоцима, основним и ближним наменама.

Начело прегледности поставља три захтева:

- 1) забрану измене намене буџетских средстава;
- 2) забрану прекорачења средстава предвиђених у буџету;
- 3) забрану трошења средстава по протеклу буџетске године.

- * **Квалитативна специјализација**
- * **Квантитативна специјализација**
- * **Временска специјализација**

* Динамичка буџетска начела

Динамичка буџетска начела односе се на буџетску процедуру (состављање и извршење буџета). У ову групу начела убрајају се: начело реалности, начело равнотеже, начело претходног одобрења и начело једногодишњости буџета.

1) Начело реалности

Начело реалности налаже да се приходи и расходи у буџету реално предвиђају (наведено је важан услов за квалитетно управљање јавним финансијама).

Ако је буџет сувише оптимистички планиран буџетска година ће се завршити са дефицитом. Обрнуто, ако је буџет планиран са претераним песимизмом то ће довести до суфицита.

Методи процене буџетских прихода и расхода

- **Директан метод процене буџетских прихода и расхода**
- **Индириектан метод процене буџетских прихода и расхода**
- **Методи комплексног буџетског планирања**

2) Начело равнотеже

Начело равнотеже је уважено када укупном износу расхода одговара укупан износ прихода у буџету.

Остварење буџетске равнотеже прави је идеал који се ретко може срести с обзиром да се равнотежа догађа само у једном временском тренутку када буџет из стања равнотеже прелази у суфицит или дефицит.

Буџетска равнотежа се може схватити у формалном и материјалном смислу.

- **Формална равнотежа** подразумева подударност расхода са приходима без обзира на изворе покрића.
- **Материјална равнотежа** је постигнута ако су расходи покривени са редовним приходима. Недовољност редовних прихода приморава државу да се задужује или да емитује новац што води у дефицитарно финансирање.

Буџетска неравнотежа може настати као резултат слабости у буџетском планирању или промашајима у процесу извршења буџета – структурни буџетски дефицит или због неповољних коњукурних кретања услед смањења националног дохотка – коњукурни (циклични) буџетски дефицит.

Теорије о уравнотежењу буџета

- Теорија цикличног буџета залагала се за одржавање буџетске равнотеже током привредног циклуса а не у свакој буџетској години. Вишак буџетских расхода коришћен за покретање привреде (инвестициона улагања) у низлазним фазама раста (депресији и кризи) покриван је вишковима прихода у фазама просперитета. Циклични буџет је буџет са дефицитом на који се гледа као на средство економске политике за подстицање глобалне тражње, односно пораст куповне моћи становништва, која повећава производњу и упошљавање радне снаге. Резервни (егализациони) фондови користе се као темељни инструменти остваривања буџетске равнотеже у току трајања једног привредног циклуса (у ове фондове се сливају средства буџетског суфицита у фази просперитета која се користе за финансирање дефицита у фази депресије).

- Теорија компензационих буџета посматра буџетски дефицит као сталан инструмент привредне политике. Основни циљ је остварење пуне запослености и док се он не оствари влада је дужна да предузима мере које ће стимулативно деловати на инвестиције. Наиме, влада ће смањивати порезе или повећавати субвенције док ниво потрошње не буде довољан да заједно са инвестицијама оствари пуну запосленост. Теорија компензационих буџета се залагала за перманентан системски дефицит и сталну употребу државних зајмова као средства покрића дефицита.

- Теорија стабилизационог буџета била је нарочито заступљена у Сједињеним Америчким Државама где се за остваривање буџетске равнотеже користе аутоматски (уграђени) стабилизатори. Због своје еластичности они омогућавају антициклично деловање буџета, без увођења икаквих законских мера. Функцију аутоматског стабилизатора имају прогресивни порез на доходак и социјална давања.

Концепти буџетског дефицита

- **Конвенционални дефицит** – мери разлику између готовинских укупних државних прихода и укупних готовинских расхода, која се мора финансирати новим задуживањем.
- **Оперативни дефицит** – дефинише се као конвенционални дефицит умањен за део камата на јавни дуг којим се надокнађује инфлација (разлика између номиналне и реалне камате).
- **Примарни дефицит** – искључује цели износ камата из величине конвенционалног дефицита.

- **Структурни дефицит** – проистиче обично из техничких пропуста у процењивању важнијих елемената буџета или због смањења у остварењу прихода, које је последица непредвиђеног случаја (нпр. смањење промета). Такође, структурни дефицит може бити изазван и пропустима усклађивања прихода и расхода приликом састављања буџета.
- **Коњуктурни (циклични) дефицит** – настаје услед опадања укупних економских активности у привреди, када се обим прикупљених прихода смањује. Наведено се нарочито испољава у периодима цикличних криза и зато је, по својим последицама, коњуктурни дефицит тежи од структурног дефицита.

Финансирање буџетског дефицита и политика јавног дуга

Начини финансирања буџетског дефицита

- Повећање пореза
- Смањење јавних расхода
- Продаја државних обвезница
- Задуживање у иностранству
- Продаја државне имовине

Капитализација дуга – операција када држава финансира буџетски дефицит издавањем обвезница које купују појединци, пословне банке или други финансијски посредници.

Монетизација дуга – операција куповине државних обвезница од стране централне банке. Монетизација дуга повећава количину новца у оптицају што може водити повећању инфлације (централна банка ради куповине државних обвезница мора креирати новац, тј. вршити емисију новца).

Рикардова теорема једнакости

Дејвид Рикардо (David Ricardo), британски економиста, се још у 19. веку бавио дилемом алтернативног покрића буџетског дефицита путем опорезивања или путем јавног зајма. Овај теоретичар је сматрао да је брига појединаца за сопствену децу толико велика да они, када виде да државни дефицити могу да се претворе у дугове које ће плаћати њихово потомство, повећавају своју заоставштину. Да би оставили веће наследство, они повећавају штедњу тачно за износ повећања дефицита, тако да се национална штедња не мења. Овај став се у теорији назива Рикардовом теоремом једнакости.

3) Начело јавности

Начело јавности, тј. његово поштовање омогућава пореским обвезницима и свим грађанима да се упознају са величином буџетских прихода и сврхом њиховог трошења и тим путем стекну потпуни увид у финансијску делатност државе.

Примена начела јавности омогућује и контролу свих субјеката који учествују у процесу доношења и извршења буџета (парламента, владе, управних органа, органа буџетске контроле и осталих субјеката). Ово начело се односи на све фазе буџетске процедуре.

Ради остварења начела јавности, закон о буџету се објављује на прописани начин (у службеним гласилима и сл.).

4) Начело претходног одобрења

Усвајање буџета од стране представничког тела, тј. поштовање начела претходног одобрења примарни је предуслов за трошење буџетских средстава. На тај начин, парламент добија одлучујућу улогу у утврђивању финансијске политике државе у наредном периоду.

Ако се закон о буџету не усвоји на време, примењује се тзв. привремено финансирање (у пракси се користе метод буџетских дванаестина и метод авансирања – аконтација).

5) Начело једногодишњости

Начело једногодишњости, односно његово уважавање подразумева да је пројекција буџетских прихода и буџетских расхода димензионирана на једногодишњи период.

Кључни разлози за примену начела једногодишњости буџета су:

- олакшано планирање буџета;
- благовременија и потпунија друштвена контрола над буџетском потрошњом.

Буџетска година се најчешће поклапа са календарском годином, мада има држава (Сједињене Америчке Државе, Велика Британија и др.) где буџетска година почиње 1. октобра, односно 1. априла и завршава се 30. септембра, односно 31. марта.

У савременим условима, већина влада уз годишњи буџет израђује и презентује неку форму пројекције, плана, стратегије или буџет са средњорочном перспективом. Тиме се проширује хоризонт буџетског планирања и уграђују дугорочна разматрања у буџетска израчунавања.

- Савремена буџетска начела

За разлику од традиционалних буџетских начела која су углавном повезана са *ex ante* буџетским активностима (припремом и усвајањем буџета), у неким англосаксонским државама у буџетске законе се уграђују начела посебно (али не и искључиво) повезана са *ex post* буџетским активностима – тзв. савремена буџетска начела.

У групу савремених буџетских начела сврставају се: начело фискалне одговорности, начело транспарентности, начело стабилности (предвидљивости) и начело учинка (успешности).

1) Начело фискалне одговорности

Начело фискалне одговорности примењује се у вези са питањима како је потрошен буџетски новац и који су резултати постигнути. Ово начело подразумева јасно дефинисану одговорност буџетских извршилаца по хијерархијском систему.

- **Чисто правна одговорност** – одговорност која се своди на систематско и доследно поштовање важећих прописа.
- **Оперативна одговорност** – одговорност за резултате и перформансе.

2) Начело транспарентности

Начело транспарентности захтева јасно разграничење улога свих субјеката укључених у јавни сектор (државни органи, владине агенције, јавна предузећа).

Фискална транспарентност подразумева да су благовремене финансијске и нефинансијске информације о буџету доступне јавности.

3) Начело стабилности (предвидљивости)

Начело стабилности (предвидљивости) смешта једногодишња буџетска предвиђања у шири временски хоризонт дефинисан као средњорочни буџетски оквир. Законом је потребно дефинисати циљеве буџета и јавног дуга у овим средњорочним оквирима.

4) Начело учинка (успешности)

Начело учинка (успешности) односи се на очекиване и остварене резултате буџетских програма који морају бити описани у буџету.

Учинци у јавном сектору се исказују са три „Е“ – економичност, ефикасност и ефективност.

Буџетирањем према учинку (енг. *Performance Budgeting*) успоставља се непосредна и блиска узрочно-последична веза алоцираних (расподељених) и утрошених буџетских средстава и постигнутих резултата.

Ни у једној држави није успостављен потпуни систем буџетирања према учинку јер његова операционализација изискује велике информационе захтеве и сложене системе управљања.