

*Јелена Пољашевић<sup>1</sup>*

## **ИЗВЈЕШТАВАЊЕ О ДУГОРОЧНОЈ ФИСКАЛНОЈ ОДРЖИВОСТИ И ФИНАНСИЈСКОЈ СТАБИЛНОСТИ ЕНТИТЕТА ЈАВНОГ СЕКТОРА**

### **REPORTING ON LONG-TERM FISCAL SUSTAINABILITY AND FINANCIAL STABILITY IN PUBLIC SECTOR ENTITIES**

#### **Резиме**

*Енџинџеи јавној секџора, ја и јавни секџор у цјелини, не моју банкротџираџи на начин како банкротџирају енџинџеи у џриваџном секџору. Лоше уџрављачке одлуке у јавном секџору доводе до смањења обима и квалџиџеџа услуџа и џроизвода које јавни секџор џружа својим џрађанима, џовећања задуженостџи и оџџеређења будућних џенераџија, џе смањења оџџеџеџа блаџосџања земље. Како би се саџледали дуџорочни ефекџи џекућних одлука џосџојећних влада, џе оџџенила џихова одџворностџ, на међународном нивоу је џокренуџа инициџаџива о џрезентџовању извјеџиџаја о дуџорочној фискалној одрживостџи и финансијској сџабилностџи јавних енџинџеџа. Ови извјеџиџаји се заснивају на џроџекџији будућних џрлива и одлива коџи џроизилазе из џосџојеће економске џолиџике. На основу ових џроџекџија може се оџџениџи до које висине владина џолиџика, џод џосџојећим законским оквиром, може биџи задовољена у будућностџи џод џреџџосџавком да се не мијењају џорески ниво и ниво задужења. На основу ових информација, владе моју да џредвиде уџиџај неких економских џромјена на будуће џенераџије и блаџвременно џредузему одређене акџије.*

**Кључне риџечи:** *финансијски извјеџиџаји, јавни секџор, дуџорочна фискална одрживостџ, финансијска сџабилностџ, дефиџи, дуџ, међуџенераџијски кайџџал.*

<sup>1</sup> Факултет за економију и менаџмент, Слобомир П Универзитет, Добој, jelena\_poljasevic@yahoo.co.uk

## Summary

*Public sector entities and public sector generally, cannot go bankrupt in a way entities in private sector can. Bad management decisions in public sector lead to decreasing of range and quality of services and products provided by public entities, increasing debt and fiscal pressure on future generations, and generally decreasing prosperity of a country. To view the long-term effects of decisions made by current governments and to assess their responsibility, an international initiative has been introduced to present statements of long-term fiscal sustainability and financial stability in public sector entities. These statements are based on projections of future incomes and outcomes which ensue from the current economic policy. Based on these projections it can be assessed to which extent the government policy can be realized in the future, assuming there will not be any changes in tax levels and the level of debt. With this information, governments can foresee the effect of some economic changes on future generations and take appropriate action.*

**Key words:** *Financial statements, public sector, long-term fiscal sustainability, financial stability, deficit, net debt, intergeneration capital.*

## Увод

Владе и други ентитети јавног сектор се континуирано сусрећу са фискалним изазовима без обзира на ниво њиховог економског развоја. Ови фискални изазови укључују одржавање, или, ако је могуће, раст квалитета и квантитета производа и услуга који се пружају грађанима, задовољење права на пензије и друге трансфере који произилазе из владиних програма, измирење обавеза са прихватљивим нивоом пореза, и сл. Бројни фактори, као што су: демографске промјене, технолошки напредак који креира тражњу, повећање трошкова сектора здравства и пензионог система, креирају фискални притисак на владе. Глобална финансијска криза је значајно повећала овај фискални притисак у свим земљама што је довело до одређених владиних интервенција у облику гаранција на кредите, осигурања банкарских депозита, куповине обезвређених финансијских средстава, додатног задуживања и сл. Можемо се запитати: Какве дугорочне посљедице ове економске мјере имају на финансијску стабилност и одрживост јавног сектора и у којој мјери је дошло до побољшања (погоршања) ефикасности и ефективности у пружању јавних услуга?

Како основни циљ ентитета јавног сектора није генерисање профита, успјех владиних програма и мјера, те њихова дугорочна стабилност и одрживост, може бити само дјелимично процијењена кроз испитивање њихове финансијске позиције и перформанси на извјештајни датум. То значи да

корисници финансијских извјештаја јавног сектора морају располагати са детаљнијим информацијама него што су информације садржане у финансијским извјештајима опште сврхе, како би се добили жељени одговори. Када гледамо финансијске извјештаје прописане Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор, историјски подаци који се у њима налазе служе за оцјену одговорности јавних менаџера, као и за доношење одлука. Међутим, ови извјештаји пружају веома мало података о томе на који начин ће бити пружене услуге у будућности и како ће се финансирати кроз порезе и друге приходе.

## 1. Унапређење извјештавања ентитета јавног сектора

Ентитети јавног сектора обављају различите активности, као што су здравство, одбрана, образовање, општа безбједност и други. Разноликост ових активности, те специфичности њиховог обављања, довеле су до потребе реформисања финансијског извјештавања. Идентификујући недостатке постојећег система извјештавања, Међународни одбор за рачуноводствене стандарде у јавном сектору покренуо је развој Концептуалног оквира<sup>2</sup> за финансијско извјештавање опште сврхе за ентитете јавног сектора, који се развија у фазама:

- Фаза 1 – Сврха и циљеви финансијског извјештавања, корисници и квалитативне карактеристике информација укључених у ове извјештаје и извјештајни ентитет;
- Фаза 2 – Дефинисање и признавање елемената финансијских извјештаја;
- Фаза 3 – Основе вредновања које могу бити усвојене за елементе који се признају у финансијским извјештајима; и
- Фаза 4 – Концепти који треба да буду усвојени у одлучивању како презентовати финансијске и нефинансијске информације у финансијским извјештајима опште сврхе.

Спровођењем ових фаза треба да се добије концептуални оквир који ће бити прилагођен овим ентитетима и самим тиме довести до побољшања финансијских извјештаја.

Будући да су корисници финансијских извјештаја ентитета јавног сектора веома различити и захтијевају веома широк спектар информација, поред унапређења финансијских извјештаја за оцјену ефикасности пружања услуга на нивоу сваког појединачног ентитета, потребно је презентовати и друге извјештаје који ће се фокусирати не само на финансијске, него и на нефинансијске информације. Ове информације треба да одговоре на питања:

<sup>2</sup> Conce Consultation paper; Long-term sustainability of public finances; International Public Sector Accounting Standards Board, octobar 2010.

- да ли ентиет пружа услуге на ефикасан и ефективан начин;
- како ентиет финансира своје активности и да ли одржава ликвидност;
- да ли су порески и други приходи довољни да се покрију трошкови текућих услуга;
- да ли је пружање услуга побољшано у односу на претходни период;
- да ли постоје ресурси расположиви за будуће периоде, и сл.

На нивоу локалних заједница фокус се ставља на оцјену њихове финансијске равнотеже, односно на оцјену фискалне стабилности јавног сектора у цјелини. За оцјену ових показатеља као полазна основа нам служе информације из финансијских извјештаја. Међутим, тежиште се ставља на пројекцију будућих прихода и расхода, имовине и обавеза, како би се сагледао утицај садашњих одлука на будуће генерације, али и омогућило пројектовање исхода у случају одабира између више опција.

Као што се може уочити, унапређење извјештавања иде у два смјера: побољшање извјештавања о историјским подацима и развој извјештаја о перспективним информацијама. Док су финансијски извјештаји исти на свим нивоима јавног сектора, извјештај о будућим исходима садашњих одлука се разликује по нивоима власти.

## **2. Извјештај о фискалној одрживости јавних финансија јавног сектора**

Финансијска криза приморала је владе свих земаља да донесу важне одлуке како би се ухватиле у коштац са рецесијом, растом незапослености и растом дуга и дефицита. На врху ових изазова, влада има трајни задатак: да учини најбоље, да обезбиди раста животног стандарда и унаприједи социјалне услуге, те континуирано доноси одлуке о томе на шта јавни новац треба да се троши, како услуге треба пружати, те колико порези треба да расту.

Владе су, у циљу стабилизације економије, преузеле низ економских мјера. Свакодневно, путем средстава информисања, грађани су упознати са овим мјерама, али не и са њиховим краткорочним и дугорочним посљедицама. Уравнотеженост једногодишњег буџета се представља као основни циљ јавних финансија, што подразумева усаглашавање прихода и расхода, односно прилива и одлива. То зависи од усвојене буџетске основе извјештавања. На крају године поново се у средствима информисања говори о извршењу буџета и најчешће кориштеној мјери успеха владе из области финансија дефициту, или рјеђе суфициту.

Будући да буџет представља годишњи преглед прихода и расхода (прилива и одлива) општег државног сектора, дугорочне посљедице мјера које

су предузете у свху уравнотежења буџета се не могу из њега прочитати. Због тога су корисници финансијских извјештаја државе као цјелине данас све више заинтересовани за информације о томе како су фискални изазови са којима се влада суочила утицали на усаглашавање трошкова и пореске политике у дугом року. Најнижи праг прихватљивости владиних мјера је осигурати будућим генерацијама барем исти квалитет и квантитет услуга које уживају садашње генерације.

Ове информације могу бити презентоване у извјештају о дугорочној фискалној одрживости јавних финансија који треба да процијени до које висине владина политика, под постојећим законским оквиром, може бити задовољена у будућности под претпоставком да се не мијањају фискална ограничења, а посебно порески ниво. Дугорочна фискална одрживост се може оцијенити пројектовањем очекиваног кретања будућих активности, капиталних издатака и опорезивања, уз процјену ризика да ће кориштене пројекције значајно флукуирати. Ове информације укључују будуће трошкове пружања производа и услуга, трошкове предузетих владиних програма, одливе по основу отплате кредита и пореске приливе и друге ресурсе који ће бити неопходни да се измире све обавезе.

## 2.1. Међугенерацки капитал, задуживање и дефицит

Дугорочна фискална одрживост је повезана са термином међугенерацкиског капитала који почива на томе да се одреди у којој мјери ће будуће генерације пореских обвезника бити оптерећене фискалним консеквенцама текућих политика. Потреба је сагледати концепт међугенерацкиске ефикасности и ефективности. Међугенерацкиска ефикасност истиче ризик да неуспјех, односно лоши резултати текућих одлука који ће се дугорочно испољавати могу довести до тога да будуће владе не могу да промијене ове политике а трошковно оптерећење будућих грађана ће значајно превазилазити трошкове који оптерећују данашње обвезнике. Међугенерацкиска ефективност истиче други ризик да наведени притисак емијењања лоших одлука на дуги рок слаби способност владе да одговори на друге мање предвидиве будуће проблеме. Међугенерацкиски капитал показује да ли су текући приходи довољни да се плате текуће услуге и да ли ће будући порески обвезници носити терет за услуге које су већ пружене.

Одбор за међународне стандарде Аустралије истиче<sup>3</sup>: „Информације о међугенерацкиском капиталу представљају равнотежу између задуживања и опорезивања да би се финансирале текуће услуге у капитални пројекти. Ове информације помажу корисницима да оцјене да ли ће будуће генера-

<sup>3</sup> Consultation paper; Long-term sustainability of public finances; International Public Sector Accounting Standards Board, octobar 2010, paragraph 1.2.5

ције поднотити терет финансирања текућих услуга и оцјену да ће текуће и будуће генерације једнако допринијети стварању инфраструктуре.“

Међусобна зависност међугенерациског капитала, дуга и дефицита захтијева њихово даље објашњење. Равнотежа буџета, односно једнакост прихода и расхода, јесте принцип који је генерално усвојен у свим земљама. Уколико су расходи фискалног периода већи од прихода, остварен је дефицит буџета који се финансира задужевањем. Из претходног пероизилази да су дефицит буџета и задужење једне земље директно повезани.

Међутим, да би дефицит између земаља био упоредив он треба да се израчуна на исти начин. Према GFS<sup>4</sup> 2001, SNA<sup>5</sup> 2008 и ESA<sup>6</sup> 95, дефицит је једнак појму нето задужевања који представља разлику између прихода, с једне стране, и трошкова и нето куповине нефинансијских средстава. Такође, дефицит представља разлику између прихода и одлива Правилно обухватање и мјерење величине дефицита и дуга, а самим тиме и управљање овим категоријама, захтијева систем извјештавања који одговара потребама макроекономске анализе, преговорима са позајмљивачима, припреми финансијских програма и праћењу буџета. Усвојени систем финансијског извјештавања треба бити устројен на начин који задовољава свјетске стандарде како би се могле пружити информације о дуговима по унифицираној класификацији Свјетске банке. Систем рачуноводственог евидентирања спољног дуга води се према обрачунској основи, при чему су рачуноводствене процедуре базирају на признавању рачуноводствених стандарда, а не на циљевима политике задужевања. Посебне рачуноводствене методе које се користе за посебне операције, као што је на примјер отпис дугова, треба да буду усаглашене са међународним критеријима.

Може се поставити питање. зашто је управљање висином дуга државе, као једним од најважнијих макроекономских показатеља, изузетно важно? Питање дуга је питање: ко сноси терет дуга у односу садашњих и будућих генерација? Наиме, будуће генерације могу или исплатити дуг, или га рефинансирати, те се стога чини да је терет дуга на будућим генерацијама. Терет дуга у међугенерациским односима веома је тешко дефинисати, односно рачунски приказати, а сваки од модела трошења мора узети у обзир животну потрошњу групе људи приближне старосне структуре, или сву потрошњу у датом временском периоду.

У развијеним земљама гдје је усавршен систем буџетирања, воде се расправе о томе да ли због повећаних обавеза државе недостајућа средства обезбидити опорезивањем или задужевањем. У том случају се користи

<sup>4</sup> International Monetary Fund. (2001). *A Manual on Government Finance Statistics 2001*. Washington

<sup>5</sup> United Nations Statistical Commission: „System of national accounts 2008“

<sup>6</sup> European commission: „European System of Accounts 95“

начело остварених користи. Ово начело подразумијева да корисници одређеног програма државне потрошње треба да њега и да плате. Ако програм ствара корист садашњим генерацијама онда износ недостајућих средстава треба обезбједити опорезивањем или краткорочним задуживањем, односно ако програм ствара користи будућим генерацијама онда би путем кредитог финансирања било оправдано пребацити терет на будуће генерације.

Поставља се питање стварног ефекта, односно ефикасности финансирања потребних средстава за државу, односно дилема да ли већи терет произилази из финансирања додатним опорезивањем или дугом. Кључни елемент за било коју врсту анализе на овом основу је чињеница да сваки пораст државне потрошње мора безусловно бити праћен повећањем пореза. На основу претходног јасно је да избор између финансирања порезом, или дугом је заправо избор између временског тренутка наметања пореза. Приликом финансирања порезом плаћање се обављају у тренутку настајања расхода, док се приликом финансирања дугом током времена обавља много мањих плаћања. Садашња вриједност убраних пореза у оба случаја мора бити иста.

Порези и дуг могу се користити за управљање фискалним изазовима, али обоје могу довести до раста дугорочног фискалног притиска:

- Дуг трансферише трошкове на будуће генерације, доводи до додатних трошкова камата и чини земљу мање отпорном на економске шокове.
- Веће пореске стопе лимитирају економски раст – што доводи до смањења економије и нижих прихода.

Све напријед наведено указује да управљање и планирање отплате укупног дуга подразумијева, прије свега, обезбјеђење квалитетних рачуноводствених информација. За потребе анализе, интерни корисници за сваки ентитет јавног сектора треба да утврде слиједеће:

- стварну величину дуга;
- ко сноси терет дуга; и
- околност у којима је задуживање прихватљиво као начин финансирања државних расхода.

Поуздане информације које произилазе из адекватног рачуноводственог система пружиће доносиоцима одлука информације које ће омогућити: да се ускладе приливи готовине са отплатама дугова, да се изврши задуживање уз најповољније услове, минимизирају трошкови позајмљивања, адекватно управља иностраним дуговима нарочито у вријеме пада вриједности домаће валуте и сл. Екстерним корисницима треба пружити информације које ће им омогућити да оцијене колико влада више троши него што је у могућности да оствари прихода, колико је укупно задужење земље, промјену висине дуга у односу на претходни период и сл. Транди-

ционални рачуноводствени и извјештајни системи нису у могућности да задовоље ове информационе потребе корисника. Правилно презентовање дуга и дефицита буџета могуће је само у условима примјене обрачунске рачуноводствене основе и финансијског извјештавања у складу са MPC JC<sup>7</sup> и стандардима статистике као што је GFS 2001.

## 2.2. Презентовање извјештаја о дугорочној фискалној одрживости

Ентитети јавног сектора могу повећати богатство будућих генерација кроз мјере економског стимулисања и фискалне интервенције. Добро управљање јавним финансијама се заснива на поузданим информацијама које подржавају одлуке и омогућавају ефективну алокацију ресурса. Управљање подразумијева не само заштиту, развој, употребу ресурса, одржавање економског раста и раст дохотка, него и ефективно управљање и ефикасност свих националних средстава.

Презентовање историјских информација у финансијским извјештајима опште сврхе, те немогућност процјене правца у коме владе иду, довело је до потребе њиховог унапређења. Првенствено се ово унапређење односи на презентовање будућих, очекиваних величина које произилазе из постојећих и планираних владиних активности. Основна замјерка, на примјер биланса стања, односи се на то да у њему нису приказана сва права са којима располажу државни ентитети али ни све обавезе према постојећим утврђеним дугорочним програмима. На примјер, код социјалних програма према акруалној основи обавеза се признаје када су грађани и домаћинства испунили одређене критерије да приме помоћ на извјештајни датум, али до плаћања није дошло. Сматра се да је признавање обавеза на овај начин сувише рестриктивно и да је обавеза настала самим објављивањем програма. Управо због потешкоћа у признавању и вредновању елемената финансијских извјештаја који су специфични за јавни сектор, финансијски извјештаји опште сврхе не могу бити довољан извор података за анализу позиције и успјешности јавног сектора. Ови извјештаји се унапређују пројекцијама и одређеним показатељима. Информације о пројектованим дугорочним консеквенцама владиних програма се у великом броју земаља презентују као унапређење јавног извјештавања и обухватају заједнички рад економиста, статистичара, демографа и специјалиста за буџет и политику. Не постоји прописана форма како ове информације треба презентовати, али се могу уочити три приступа:

- а) презентовање посебног извјештаја са детаљним пројекцијама,
- б) описно извјештавање са сумираним пројекцијама,
- ц) додатне информације уз постојеће напомене уз финансијске извјештаје опште сврхе.

<sup>7</sup> Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор.



За разлику од форме, садржај извјештаја о дугорочној фискалној одрживости је јасан и произилази из циља да се комплетна оцјена владиних финансијских и фискалних стања може мјерити анализом историјских података, пројекцијом будућних прихода и расхода и оцјеном дугорочне финансијске одрживости програма и услуга. Овај извјештај треба да прикаже способност владе да настави и сада и у будућности текуће политике без промјена у пружању услуга и опорезивању, и без додатног задуживања мјереног као удио од БДП.

Извјештај о дугорочној фискалној одрживости треба да обухвати слиједеће индикаторе:

- укупно задужење (дуг), нето дуг, нето капитал, нето финансијску вриједност; фискални гап; буџетски гап између периода; фискалну зависност. Највећи број ових индикатора се презентује у пропорцији према БДП или per capita. Поред ових, потребо је презентовати и показатеље којима се мјери ефикасност и развој једне земље као што су:
- *Нејто салдо њословања* - који представља збирни показатељ континуиране одрживости пословања државе. Концептуално је тај показатељ једнак националном рачуноводственом појму штедња плус капитални трансфери, а израчунава се као разлика између прихода и расхода.
- *Нејто њосуђивање (+)/ задуживање (-)* - збирни показатељ који показује колико финансијских ресурса држава ставља на располагање другим секторима у земљи односно колико користи ресурса створених у другим секторима. Зато се тај показатељ може сматрати показатељем финансијског учинка државних активности на цјелокупну економију једне земље.

У табели 1 представљена је пројекција основних фискалних индикатура у Аустралији у извјештају презентованом 2010. године

Табела 1. Фискална њројекција (% од БДП) Аустралије<sup>8</sup>

	2014-15	2019-20	2029-30	2039-40	2049-50
Примарни баланс	-4,2	1,5	0,2	-1,2	-2,7
Готовински баланс	-4,5	1	0,4	-1,2	-3,8
Нето дуг	3,5	2,4	-6,6	-1,4	20,2
Нето финансијски капитал	-9,6	-2,5	10,2	7,6	-12,3
Нето капитал	-1,8	4,2	16,6	13,8	-6,2

Фискална одрживост презентована претходним индикаторима има четири димензије:

- Солвентност – капацитет владе да измири садашање и будуће обавезе;
- Раст – капацитет владе да одржи економски раст током дужег временског периода;

<sup>8</sup> Australia to 2050: future challenges; Treasure of the Commonwealth of Australia, january 2010, p. 143.

- Правичност - капацитет владе да пружи нето финансијску корист будућим генерацијама која није мања од нето користи која се пружа садашњим генерацијама;
- Стабилни порези – капацитет владе да финансира будуће обавезе без повећања пореских стопа.

Приликом састављања овог извјештаја, као и код извјештаја о дугорочној фискалној одрживости општина, одређује се временски хоризонт за који се пројекције врше. Код већине земаља које презентују овај извјештај, он се креће у интервалу од 25 до 75 година. Док поједине земље овај извјештај праве сваке године, већина саставља нове извјештаје сваких пет година. Најбитније питање код пројекција је које владине политике узети у обзир. Састављачи овог извјештаја генерално полазе од постојећих политика уз претпоставку да се ове политике неће мијењати у будућности. Међутим, вршење пројекција на бази само законски утврђених програма може некада довести до грешака у пројекцијама. Због тога је потребно да се узме у обзир и пројекција оних закона који су у нацрту али на извјештајни датум још нису донесени, или програма који су дио шире реформе која није доведена до краја.

Корисно је раздвојити силазни и узлазни приступ у пројекцијама. Према силазним приступима, претпоставке се сачињавају на бази непромијењених пореских политика и фискалних правила. Обрнуто, према узлазним приступима сваки материјално значајни расход или приход се пројектује на бази постојећих владиних политика и сумира. Узлазни приступ може да укључи или потпуни сет појединачно моделираних претпоставки и пројекција или једноставнији приступ, гдје се само најзначајнији програми моделирају док се други трошкови процијењују као константан постотак од БДП кроз временски хоризонт.

У табели 1 приказана је пројекција галвних трошкова јавног сектора Аустралије.

Табела 1. Пројекција главних трошкова Аустралијске владе (у % од БДП<sup>9</sup>)

<b>ЗДРАВСТВО</b>	<b>2009-10</b>	<b>2014-15</b>	<b>2019-20</b>	<b>2029-30</b>	<b>2039-40</b>	<b>2049-50</b>
Болнице	1.0	1.0	1.1			
Медицински прегледи	1.2	1.2	1.2			
Фармацеутски издаци	0.7	0.7	0.7			
Приватно здравствено осигурање	0.4	0.3	0.4			
Остало	0.7	0.6	0.6			
<b>УКУПНО</b>	<b>4.0</b>	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.8</b>	<b>5.9</b>	<b>7.1</b>
<b>ЊЕГА СТАРИХ ЛИЦА</b>						
Стална њега	0.6	0.6	0.7	0.9	1.2	1.4
Њега од стране државе	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4
<b>УКУПНО</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>1.8</b>

<sup>9</sup> Australia to 2050: future challenges; Treasure of the Commonwealth of Australia, january 2010, p. 182.

<b>ЗДРАВСТВО</b>	<b>2009-10</b>	<b>2014-15</b>	<b>2019-20</b>	<b>2029-30</b>	<b>2039-40</b>	<b>2049-50</b>
<b>ИСПЛАТЕ ПОЈЕДИНЦИМА</b>						
Старосне и услужне пензије	2.7	2.7	2.8	3.3	3.7	3.9
Пензије за хендикепирана лица	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0
Породичне исплате						
Породичне пореске олакшице	1.3	1.1	1.1	0.9	0.8	0.7
Дјечије олакшице и попусти	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Дјечији бонуси	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Исплате са самохране родитеље	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Накнаде за незапослене	0.7	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
Накнаде за малољетнике	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Додаци и пензије за мајке	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
<b>УКУПНО</b>	<b>6.9</b>	<b>6.5</b>	<b>6.6</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>6.9</b>
<b>ОБРАЗОВАЊЕ</b>						
Школе	1.7	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
Високо образовање	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Образовање током распуста	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
<b>УКУПНО</b>	<b>2.6</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>
Пензије јавног сектора (б)	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
Укупни моделовани издаци (искључујући одбрану) (ц)	14.6	13.3	13.7	15.0	16.4	17.9
Укупни издаци (искључујући камату)	26.0	22.6	23.0	24.2	25.6	27.1

Приликом пројектовања прихода полази се од претпоставке да се неће мијењати пореска политика те да основне пореске стопе остају константне као удио у БДП-у. Обично се за порески приходи пројектују на бази средњорочне фискалне стратегије, на начин да се утврди тренд раста са БДП-ом и пројектују се као проценат од БДП-а. Остали приходи се узимају као константни. Пројекције не би требало да одржавају најбољи преглед о жељеним будућим подацима. Прије свега, оне су предвиђени исходи који произилазе из постојећих политика које зависе од почетних претпоставки.

Како се извјештај треба презентовати у одређеним временским интервалима (на примјер, сваке три године), уочиће се разлике у пројекцијама. Оне показују одступање пројектованих од стварних величина и омогућавају кориговање будућих пројекција. У графику 1 приказне је пројекција нето дуга Новог Зеланда у извјешају из 2006. и 2009. године. Основна разлика између ове двије пројекције произилази из утицаја финансијске кризе (као непредвиђеног догађаја) која је довела до смањења прихода, смањења економског раста, уз истовремени раст трошкова. Суочавајући се са овом ситуацијом долази до дефицита буџета који захтијева смањење трошења, уз повећања пореза или задуживања.

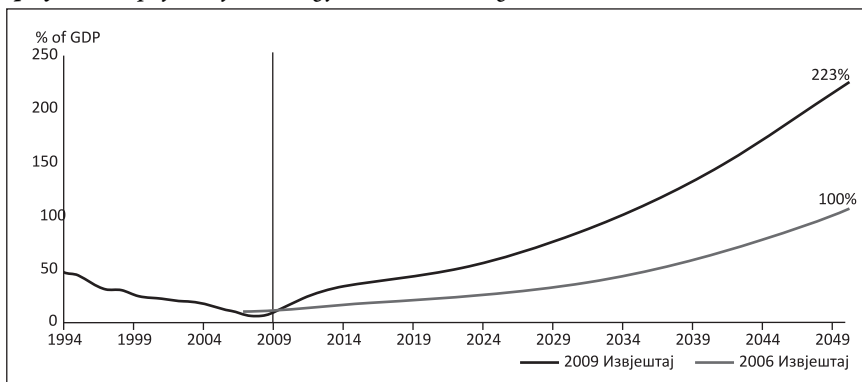
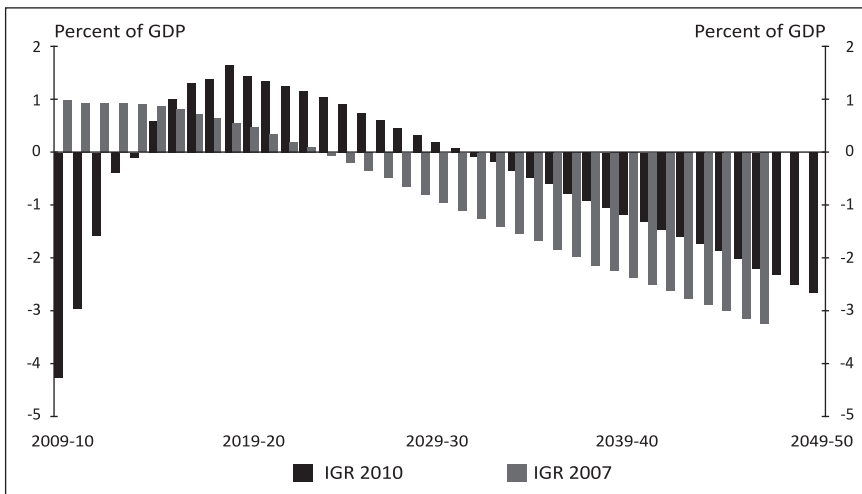
График 1. Пројекција нето дућа Нової Зеланда<sup>10</sup>

График 2 приказује фисклани гап<sup>11</sup> пројектован у извјештају о дугорочној стабилности 2007. године и 2010. године. које се разликује такође због настале финансијске кризе.

График 2. Прејектовани фискални тај Аустралије<sup>12</sup>

Предност извјештаја о дугорочној фискалној одрживости произилази и из могућности да се врше пројекције на бази неколико могућих сценари-

<sup>10</sup> Challenges and choice; New Zealand's long-term fiscal statement; New Zealand treasury, octobar 2009, p. 9.

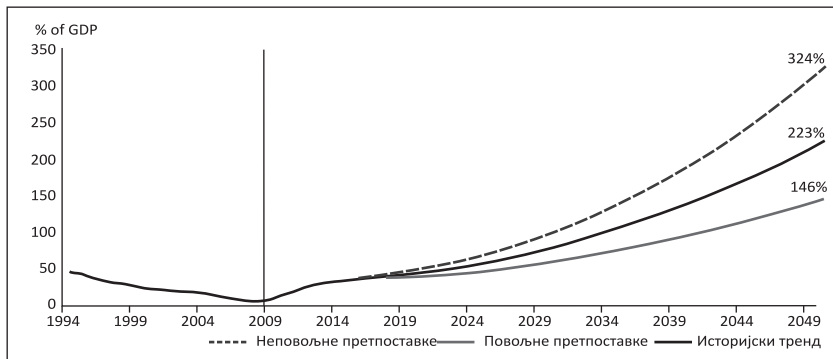
<sup>11</sup> Фисклани гап је разлика између расхода и прихода током дужег временског периода изражен у процентима од БДП. Представља се као проценат раста прихода или смањења расхода неопходан да би се успоставила равнотеже између прихода и расхода у дугом року, базиран на историским подацима и пројекцијама.

<sup>12</sup> Australia to 2050: Future challenges; Treasury of the Commonwealth of Australia, january 2010, p. 11.

ја у вези са кретањем економских показатеља. На тај начин влада може да оцијени, узимајући у обзир већ настале величине, која од пројекција ће се највјероватније остворити.

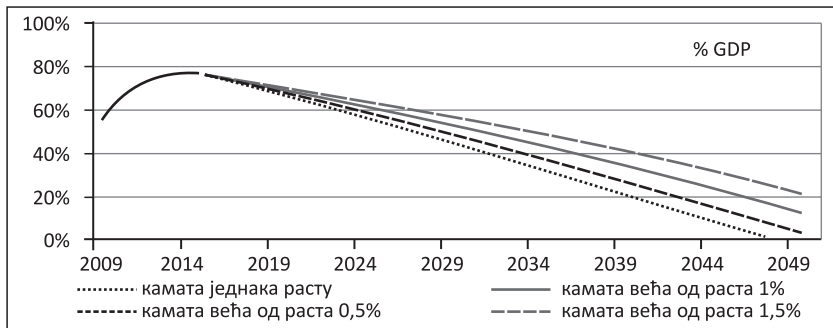
У графику 3 извршена је пројекција нето дуга под претпоставком настанка повољних и неповољних кретања индикатора раста и развоја економије.

**График 3. Пројекција нето дуја Новог Зеланда<sup>13</sup>**



У графику 4 догорочна пројекција нето дуга Уједињеног Краљевства до 2050. године полази од претпоставке да ће приходи и расходи (искључујући камате) расти у складу са растом економије. Овај график се базира на претпоставкама које полазе од средњорочног периода од 2009. до 2015. године; од 2015. године пројектовано је смањење задуживања што значи да се дугови почињу смањивати и текући буџет успоставља равнотежу; пројектована догорочној стопа економског раста је између 2,25-2,5%. Плаћање камата се заснива на претпоставкама о каматној стопи и пројектованом нивоу задужења док се камата упоређује са стопом економског раста.

**График 4. Дујорочна пројекција нето дуја јавној сектору УК<sup>14</sup>**



<sup>13</sup> Challenges and choice; New Zealand's long-term fiscal statement; New Zealand treasury, octobar 2009, p. 22.

<sup>14</sup> Consultation paper; Long-term sustainability of public finances; International Public Sector Accounting Standards Board, octobar 2010, p. 46.

### 3. Извјештај о дугорочној финансијској стабилности и равнотежи локалних заједница (општина)

Општине представљају сложене ентитете чији се консолидовани финансијски извјештаји састоје од појединачних финансијских извјештаја ентитета који улазе у њихов круг консолидовања. У зависности од државног уређења, општине могу бити мање или више децентрализоване, што доводи до различитог степена одговорности јавних менаџера који њима управљају. Посматрано са финансијског аспекта, доношење одлуке о висини задужења и наметању или мијењају појединих пореза сматра се високим степеном децентрализације (самосталности) уз истовремени раст одговорности. Поред информација о томе колико прихода је општина остварила, и на који начин су ови приходи потрошени, корисници њихових извјештаја заинтересовани су за низ других информација, као што су: финансијска равнотежа, задужење, кредитни бонитет муниципалних обвезница, зарађивачка способност, структура прихода, стопа еластичности остварења неутралног оперативног резултата, трошкови одржавања сталних средстава и др.

Ипак, поред информација о тренутном положају и перформансама ентитета, те пруженим услугама, данас, у вријеме кризе, корисници су све више заинтересовани за информације о томе како ће одлуке које се доносе данас утицати на будуће генерације и грађане једне општине. Поставља се питање: да ли се општине у кратком року могу самофинансирати, те какве су финансијске консеквенце текућих одлука у свјетлу будућих финансијских догађаја? Способност општина да егзистирају у будућности се не доводи у питање, али се може нарушити одрживост нивоа услуга и способност задовољења будућег нивоа потражње за услугама.

Многи аутори<sup>15</sup> траже одговор на питање када општине имају неравнотежу и како идентификовати проблем. Сложеност ове материје се огледа у томе да проблеми у финансијској неравнотежи доводе до стагнације развоја тих општина, повећања стопе незапослености и одласка младих људи, немогућност привлачења домаћих и страних инвестиција и сл. Због тога је важно утврђивање финансијске равнотеже као показатеља способности ентитета да удовољи свим захтјевима у облику расхода, текућих обавеза и резервисања за дугорочне обавезе. У сврху доброг управљања, јавни менаџмент треба да располаже информацијама о томе да ли је његово стање прихватљиво или забрињавајуће. Када се говори о финансијској равнотежи препорука је, аутора који се баве проблемима финансирања у јавном сектору, да треба развити модел који се може користити као средство за

<sup>15</sup> Pentengem, V., Christiansen, J. (2005). *Government reforms: consequences for determining the financial equilibrium*. Gent University

финансијско управљање. Финансијска равнотежа као показатељ приказује садашње стање текућих и будућих расхода и прихода повезаних са пружањем услуга. На бази пројектованих текућих и будућих услуга и пореских планова, на бази међугенерациског капитала и дугорочних исхода текућих одлука, финансијска равнотежа може бити представљена као<sup>16</sup>:

$$\sum_{i=t}^{\infty} \frac{C_i}{(1+r)^i} = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{Rev_i}{(1+r)^i} + E_{q_t} - FEQ$$

На лијевој страни једначине су приказани сви трошкови текућег и будућег пружања услуга сведени на садашњу вриједност. Први дио десне стране једначине приказује све текуће и будуће приходе које ће општина остварити. Пројекција трошкова и прихода захтијева пројекцију пружања услуга у будућности и одлуке о нивоу пореза.  $E_{q_t}$  приказује текућу нето вриједност општине. Овај износ предствља својеврсну резерву стечену у претходним годинама и може се употребити ако се догоде непредвиђене ситуације. Посљедњи дио FEQ показује финансијску равнотежу. Негативна разлика указује да општина треба или да повећа порезе или да смањи трошкове. Ни висока позитивна разлика није задовољавајућа, јер указује да се општина богата, али да не пружа неопходне услуге својим грађанима. За утврђивање финансијске равнотеже потребно је извршити пројекцију расхода, односно антиципирање свих услуга које ће општина пружити, и свих прихода у што дужем временском периоду. Основни проблем је предвидјети тренд у приходима и расходима. Прво се посматрају историјске информације о приходима и расходима, затим се утврђују специфични фактори који се групишу у мање категорије док се догађаји који су се десили једном, промјене у администрацији или у пореским стопама идентификују и елиминишу. Ове различите категорије се затим пројектују током времена да би се нашао тренд. Добијени резултати се пореде са сличним општинама. Може се рећи да општина има проблем ако је у посљедње три године дошло до смањења њеног капитала више од 20%.

Приликом оцјене општинске равнотеже не може се рећи да општина може банкротирати у смислу како је то могуће у приватном сектору. У јавном сектору до неравнотеже је дошло када је општина у немогућности да промијени програме и услуге који се пружају у периодима када се деси финансијски шок. Четири су битна показатеље у одређивању финансијске неравнотеже:

- неадекватна нето имовина (капитал) - већа вриједност нето имовине у општини повећава способност замјене прихода;

<sup>16</sup> Opus citatum

- структура прихода - што разноврсније изворе прихода ентитет има већа је могућност да се смањење једне врсте прихода надокнади повећањем других прихода;
- административни трошкови - већи административни трошкови би требало да олакшају смањење трошкова без утицаја на провођење утврђених социјалних програма;
- смањење преломне тачке – што је мања преломна тачка остварења оперативног резултата могуће је значајно смањити приходе у случају финансијских шокова а да се не западне у зону губитка.

Други важан показатељ који уједно омогућава стабилније планирање и спечавање честог повећања пореза, јесте висина резерви. Разлози за држање резерви су вишеструки<sup>17</sup>:

- краткорочни (у случају смањење дохотка или повећање трошкова у кратком периоду);
- опортунистички разлози (кориштење за неочекиване шансе);
- дугорочни (резерве за неочекиване промјене у окружењу општине).

Утврђивање финансијске равнотеже која почива на приходима и расходима није могуће уколико биланс успјеха не приказује цјелокупне приходе и раходе и уколико се не презентује Извјештаја о промјенама на нето капиталу.

Уочавајући значај финансијске равнотеже Одбор<sup>18</sup> је у октобру 2011. године објавио препоруку о објелодањивању извјештаја о дугорочној фискалној одрживости ентитета јавног сектора. За разлику од показатеља финансијске равнотеже који у једном износу показује (не)постојање равнотеже, овај извјештај треба да пружи информације о утицају текућих одлука донесених до извјештајног датума у оквиру текуће политике на будуће перформансе ентитета. Циљ презентације извјештаја је допуна постојећих финансијских извјештаја како би се задовољили циљеви извјештавања, прије свега оцјена одговорности за доношене одлуке. Извјештај треба да прикаже пројектовану дугорочну фискалну одрживост ентитета у одређеном временском хоризонту у складу са транспарентним претпоставкама. Мјерење дугорочне фискалне одрживости је шире од мјерења финансијске позиције која се израчунава из биланса стања. У билансу стања се као обавезе и средства признају ставке које задовољавају дефиницију обавеза и средстава и критерије признавања и вредновања утврђене у концептуалном оквиру. У извјештају о дугорочној фискалној одрживости се укључују пројектовани приливи и одливи повезани се пружањем производа и услуга кроз теку-

<sup>17</sup> Chang, C.F., Tuckman H.P. (1991). Financial Vulnerability and Attrition as Measures of Nonprofit Performance. *Annals of public and cooperative economics*, 62/4, pp. 655-672.

<sup>18</sup> Одбор за међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор



ћу политику, у одређеном временском хоризонту, као и обавезе за одлуке које доноси извјештајни ентитет на извјештајни датум, или прије тог датума које не задовољавају дефиницију и/или критериј признавања обавеза. Истовремено се узимају у обзир будући приходи од пореза, доприноси и трансфери између владиних ентитета који не задовољавају дефиницију и/или критериј за признавање средстава.

Дугорочна фискална одрживост се дефинише као способност ентитета да пружа услуге грађанима и измирује финансијске обавезе како сада, тако и у будућим периодима. Њена оцјена укључује употребу широког спектра финансијских и нефинансијских података о текућим економским условима као што су продуктивност, конкурентност на националном и глобалном нивоу и очекиване промјене у демографским варијаблама као што су године, дуговјечност, пол, доходак, образовне вјештине и смртност. Приликом презентовања овог извјештаја у пројекције се укључују све активности које су укључене и у финансијске извјештаје како би овај извјештај био упоредив.

Прије доношења одлуке да се овај извјештај презентује, потребно је реално сагледати да ли постоје корисници ових информација, односно да ли су корисници у тој мјери софистицирани да ће разумјети и на правиан начин протумачити презентоване информације. Начело економичности захтијева да свака презентована информације треба да превазилази трошкове њеног добијања, а трошкови ће бити већи од користи у случају да се информације не користе за доношење одлука, односно да су саме себи сврха. Сматра се оправдано да општина презентује овај извјештај у сљедећим случајевима:

- ентитет генерише значајне пореске и друге приходе који произилазе из његове моћи;
- могућност задужења; и
- широка моћ доношења одлука у вези са нивоом пружања услуга.

Уколико општине не могу саме доносити одлуку о задуживању, нити утицати на висину и наметање било којих пореза и других дајбина, овај извјештај се не презентује. У овом случају извјештај се презентује на нивоу cjелокупног јавног сектора, јер доносиоци одлука су на највишем нивоу власти и они се сматрају одговорним за фискалну одрживост.

Једно од најбитнијих питања код презентације извјештаја је утврдити временски период на који ће извјештај да се односи. У одређивању адекватног временског хоризонта треба успоставити равнотежу између квалитативних карактеристика верификације и поузданог представљања. Што је временски хоризонт даљи од извјештајног датума, више је будућих догађаја обухваћено, али су пројекције мање поуздане. Међутим, превише кратак

временски хоризонт повећава ризик да консеквенце неких догађаја остају изван временског хоризонта, што смањује релевантност пројекција. На примјер, уколико општина узме кредит на 30 година са грејс периодом од 10 година, временски хоризонт не треба да буде краћи од 10 година, јер се неће видјети утицај задужења на фискалну одрживост. Постоји нераскидива веза између фискалне зависности и временског хоризонта. Генерално, висок ниво фискалне зависности може довести до селекције краћег временског хоризонта јер велики дио проспективних прилива извјештајног ентитета зависи од одлука које доносе други ентитети на које извјештајни ентитет нема контролу или има ограничен утицај. Одвојено од фискалне зависности, дужина временског хоризонта ће одражавати карактеристике извјештајног ентитета. На њега утичу фактори као што су временски период кључних програма, процијењени вијек употребе главних инфраструктурних средстава и временски хоризонт усвојен од других владиних тијела и агенција које пружају информације о главним макроекономским показатељима.

Основне информације презентоване у извјештају о дугорочној фискалној одрживости ће бити пројектовани приливи и одливи почевши од текућег периода, до утврђеног крајњег извјештајног периода, односно у одређеном временском хоризонту. Пројекције се презентују у табеларном извјештају, или графичком формату, пружајући детаље о активностима и програмима који доводе до одлива и идентификујући изворе прилива.

Како би пројекције биле што објективније извјештајни ентитет, узимајући у обзир утврђени временски хоризонт, полази од индикатора које добија од других владиних тијела, као што је министарство финансија. Надаље се врши пројектовање нето дуга, што је централни дио сваког извјештаја, али и других индикатора као што су укупан дуг, нето капитал, нето финансијски капитал, фискални гап, буџетски гап по периодма, нето дуг/укупни приливи и фискална зависност. Да би корисници што боље разумјели ове индикаторе, потребно их је дефинисати и објаснити.

Пројекција треба да отпочне са готовинским токовима, који се односе на плаћање обавеза и генерисање готовине из средстава која су призната у билансу стања. Затим се укључују готовински токови везани за обавезе и права прикупљања пореза који нису признати као обавезе и средства у билансу, и напослетку, обавезе и приливи који можда неће бити измирен, односно наплаћени у дужем временском периоду. Полази се од претпоставке да ће постојеће политике бити константне кроз читав временски период, док порески и други приходи и међуентитетски трансфери могу расти у складу са растом бруто домаћег производа.

Одливи који се односе на најважније ентитетске програме треба да буду индивидуално моделирани. На примјер, програми помоћи старијим осо-

бама подразумевају узимање у обзир старосне границе и демографских фактора. Други програми који немају старосна ограничења се пројектују да расту у складу са другим варијаблама, као што је БДП, или да буду у реалним износима константни. Значајан фактор који утиче на пројекције је и инфлација. Ентитет одлучује да ли да у пројекцију укључи и инфлацију, или су пројекције сачињене на бази постојећих цијена.

Информације о дугорочној фискалној одрживости треба да будеу вјерно и фер презентоване, укључујући наративне дискусије како би се пројекције ставиле у контекст. Вјерна презентација може бити постигнута презентовањем наративних информација и на историјској и на проспективној основи између три међусобно повезане димензије фискалне одрживости:

1. Фискалног капацитета,
2. Капацитета пружења услуга, и
3. Слабости.

*Фискални капацитет* је способност ентитета да испуни финансијске обавезе, као што су пружање услуга, плаћање добављача и отплата кредита на континуираној бази у пројектованом периоду, без повећања пореза. Ниво дуга је критични дио у оцјени фискалног капацитета, и он представља износ потрошен на већ пружене производе и услуге који треба бити сервисан и финансиран у будућности. Пројектовани ниво дуга се добије као разлика између пројектоване текуће политике у вези са пружањем производа и услуга и текуће политике у вези са повећањем пореза и других прихода у будућности. На основу претходног, корисници процијењују способност ентитета да повећава или одржава ниво дуга. У презентацији оваквих пројекција могуће је разликовати (а) примарни дефицит као разлику између укупно пројектованог владиног трошења, искуључујући камату на кредите и пореских прихода и (б) тотални дефицит, који у одливе укључује и одливе по основу камата. На општинском нивоу фокус може бити на нето дугу као проценту од укупних прихода. Раст овог индикатора указује на то да ће, иако приходи расту, доћи до све већег издвајања прихода на измирење дуга, и услед тога преусмјеравања са пружања услуга на смањење обавезе, што може довести до неодрживе дугорочне позиције.

*Сервисни капацитет* је висина до које а) ентитет може одржати квалитативно и квантитативно пружање услуга текућим корисницима на извјештајни датум и б) испуњава обавезе повезане са утврђеним програмима за текуће и будуће кориснике.

Пројектујући утицај политика на раст пореза и других прихода, и политика за раст и одржавање дуга у будућности, извјештај може презентовати износе расположиве за пружање услуга и производа под овим политикама. Корисници могу упоредити ове износе са обавезама ентитета везаним

за услуге и на основу тога оцијенити сервисни капацитет општине. На примјер, уколико је пројектован исти износ прихода за наредне године уз стални раст одлива по основу отплате кредита, може се закључити да ће општина одустати од неких програма које је до сада спроводила као што су стипендирање ученика и студената, давање подстицаја за пољопривреднике или предузетнике и слично.

Наравно да је сваки програм специфичан, те при пројекције његових трошкова треба те специфичности узети у обзир. Трошкови одређених програма могу брже расти од укупних трошкова ентитета или прихода као што су програми здравственог осигуања у општинама гдје долази до старење популације; или трошкови образовања у општинама код којих се значајно повећава број ученика и студената. За капитал-интензивне програме кључне пројекције се односе на оцјену временског периода кориштења инфраструктуре и периода замјене постројења и опреме.

*Слабост* је (а) је висина до које је ентитет фискално зависан од извора финансирања који су ван његове контроле, најчешће међувладиних трансфера и (б) висина до које ентитет има моћ да мијења постојећи ниво пореза или других извора прихода и да креира нове пореске или приходовне изворе.

Слабост се може изразити као проценат учешћа прилива са других нивоа власти у односу на укупне приливе. Ентитет треба да презентује ниво прихода који се захтијева за одржавање постојећих политика везаних за пружања услуга и производа и политике управљања дугом. На основу ових информација, а узимајући у обзир способност ентитета да повећа порезе/приходе, корисници могу да процијене слабост извјештајног ентитета. Потребно је идентификовати друге ентитете од којих извјештајни ентитет највише зависи. Ентитет који је високо рањив има ограничену контролу над својом фискалном одрживости.

Основа за презентацију овог извјештаја треба да буде јасна, што претпоставља објелодањивање принципа, претпоставки и методологије на којој почивају пројекције.

#### **4. Извјештај о утврђеним циљевима услуга и њиховом остварењу**

Државни ентитети играју важну улогу у регулисању употребе природних ресурса, заштити околине, пружању здравствених услуга, благостања и услуга запошљавања, и сл. С обзиром на то да корисници услуга јавног сектора, као порески обвезници, издвајају средства у буџет, неопходно је да буду задовољни квалитетом услуга и ефикасношћу јавног сектора. Да би

било могуће оцијенити квалитет јавних услуга и успјешност, неопходно је извршити мјерење успјешности пружања услуга.

Задњих година све већи број државних ентитета презентује информације о резултатима пружених услуга. Циљ је презентовати информација о утврђеним циљевима који се требају постићи пружањем услуга и њиховим остварењима (SEA - service efforts and accomplishments)<sup>19</sup>. Извјештаји који садрже ове информације се припремају у сврху да подстакну државне ентитете да јавно извјештавају о својим перформансама у смислу да јавности пренесу резултате свог пословања и усвојених политика. Сврха мјерења успјешности пружања услуга је: побољшати управљање програмима, повећати одговорност и обезбидити боље доношење одлука кроз повратне информација о резултатима постојећих политика и програма владе како би се побољшало пројектовање и провођење таквих програма у садашњости и будућности.

Примарни циљ корпоративних ентитета је повећање богатства власника, односно примарни фокус је на поврату на инвестирано. Основна сврха државних ентитета је пружање услуга и доношење и спровођење закона и политика које одржавају или побољшавају благостање грађана. На тај начин државни ентитети: пружају услуге које обично не би биле пружене, од стране приватног сектора, а које су квантитативно, квалитативно и цјеновно прихватљиве за општи интерес; указују на прилике у којима тржиште није довољно конкурентно и дјелотворно; и раде на случајевима када цијена робе или услуга није искључиво подржана и одржана од стране произвођача, или када купац роба или прималац услуга не ужива корист од тих роба или услуга.

Приликом мјерења успјешности пружених услуга у јавном сектору, узима се у разматрање следеће:

- да ли су услуге усмјерене ка кориснику,
- да ли су установе јавног сектора обликоване на начин да пружају боље услуге у будућности,
- да ли је руковођење успјешно,
- да ли су извори кориштени на начин да дају најбољу вриједност за новац?

Показатељи успјешности корисни су и интерним, али и екстерним корисницима. Мјерење резултата кроз показатеље успјешности једини је поуздан начин разликовања успјеха од неуспјеха. Ако успјешан резултат не може бити дефинисан, ентитети га не могу остварити, нити научити из неуспјеха.

<sup>19</sup> Reporting performance information: suggested criteria for effective communication; Governmental accounting standards board of the financial accounting foundation, New York, 2003.

Финансијски извјештаји државних ентитета такође пружају финансијске информације о финансијском стању и успјеху, али не пружају све информације потребне за оцјену да ли је организација била успјешна у побољшању благостања грађана кроз пружање низа услуга, што и јесте њена основна сврха. Информације о пруженим услугама, утврђеним политикама и ефектима ових услуга и политика су потребне како би грађани и други корисници могли оцијенити ентитетску успјешност у остварење утврђених циљева.

Важно је знати, на примјер, да ли влада остварује довољно прихода како би покрила трошкове пружених услуга, иако то не показује да ли су услуге биле потребне грађанима, а ако јесу, који ниво услуга доприноси расту њиховог благостања и како се у складу са наведеним може мјерити њихова ефикасности и ефективност. Само један показатељ не може представити адекватну мјеру у презентовању резултата пружања услуга или групе услуга. Због тога је неопходно за кориснике да узму у разматрање неколико различитих мјера како би се оцијениле перформансе ентитета или њених агенција, програма или услуга.

У складу са претходним, уочила се потреба креирања једног специјалног извјештаја који би пружао низ информација о циљевима који се желе постићи владиним услугама, као и о њиховим остварењима. Са владине тачке гледишта, постоје два разлога зашто се захтијева презентација овог извјештаја. Први разлог је да се развију благовремени и тачни подаци који се могу употријебити у дизајнирању програма, управљању услугама, утврђивању политика, буџетирању и побољшању резултата. Други разлог је да се информишу корисници о томе како влада остварује своје циљеве у одржавању и побољшању благостања грађана, односно да се оцијени одговорност јавног менаџмента.

Према истраживањима проведеним у САД, овај извјештај треба да садржи<sup>20</sup>:

- информације о свим услугама и програмима који су обухваћени извјештајем,
- информације о главним циљевима који се желе постићи сваком услугом или програмом,
- анализа резултата и могућности,
- кориштени ресурси и ефикасност,
- мјерење кључних перформанси,
- указивање на поузданост информација,
- перцепције грађана и корисника,

<sup>20</sup> GASB, Special report summary: Reporting performance information: suggested criteria for effective communication; octobar 2003. p. 5.

- упоредивост за оцјену перформанси, и
- фактори који утичу на резултате.

Услуге које пружају државни ентитети су диверзификоване и комплексне по својој природи. Некада су потребне специфичне технике у развоју релевантних мјерења перформанси за одређене услуге или програме. Утврђивање захтјева за извјештавање о перформансама може имати неколико приступа јер само један приступ није могуће примјенити у свим земљама

Информације о перформансама не пружају све податке потребне за оцјену одговорности. Оцјена укључује одређивање релативне вриједности услуга пружених корисницима, или компаративну вриједност двије или више различитих услуга. На примјер, ентитет може бити суочен са ситуацијом у којој се захтијева да се алоцирају ограничени ресурси или јавној сигурности или здравственој превентиви. Потреба за обје врсте услуга је добро документована и разумљива, и оба програма су ефективна и ефикасна у границама планираних средстава. Одлука о томе који програм треба да буде одобрен зависи, у великој мјери, како доносиоци одлука вреднују резултате који ће бити остварени сваком услугом. Информација о вриједности услуга је субјективна, и зато овакве перформансе не чине дио финансијских извјештаја опште сврхе јер не садрже квалитативне карактеристике које одликују рачуноводствене информације.

Укључивање извјештаја о перформансама у годишњи извјештај државних ентитета представља модификацију у пракси финансијског извјештавања ових ентитета. Историјски гледано, годишњи извјештаји су се претежно заснивали на финансијским информацијама. Међутим, мјерење перформанси не укључује само финансијске показатеље, него и информације о инпутима, аутпутима, и резултатима програма или активности који се мјере нефинансијским показатељима. Између низа мјерљивих перформанси потребно је оцијенити које перформансе су корисне у оцјени одговорности и доношењу економских, социјалних и политичких одлука.

## **5. Оцјена постојећег система извјештавања општег државног сектора у Републици Српској**

Транспарентност владиног пословања подразумијева да су све информације о владиним активностима доступне јавности. Отвореност према јавности у вези са политичким намјера, формулације и имплементације, главни су фактори доброг управљања. Чињеница да општи државни сектор Републике Српске, односно сви буџетски корисници, троше око 39% БДП, указује на важност управљања овим дијелом националне економије.

Грађани имају право да знају које резултате је постигла влада у остварењу зацртаних циљева. Влада треба да зна да ли је постигла циљеве које је утврдила, и ако јесте, да ли је то у складу са најнижим трошковима. Ефективно управљање смањује корупцију и јача администрацију, што је основ за изграђивање повјерења у финансијске извјештаје и ревизију.

Рачуноводствени систем и систем финансијског извјештавања у Републици Српској темеље се на Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор. Примјена ових стандарда обезбјеђује фер и објективну презентацију имовинског и приносног положаја извјештајних ентитета, као и информација о готовинским токовима кроз презентовање сета финансијских извјештаја опште сврхе. Прихватањем ових стандарда, Република Српска се определијела за извјештавање на обрачунској рачуноводственој основи која омогућава признавање цјелокупне имовине и обавеза, те прихода и расхода државе. Уређење односа у јавној потрошњи земље, као и поступци којима се буџет израђује, доноси и извршава, регулисано је Законом о буџетском систему РС којим се захтијева и презентовање извјештаја о извршењу буџета, као најважнијег јавног акта. Поред ових годишњих извјештаја, презентује се економска политика за наступајућу годину и оквирни буџет за наредне двије године.

Постојећи систем извјештавања одликују бројни недостаци. Први недостатак је нетранспарентност, јер екстерним корисницима су јавно доступни само одобрени буџет за текућу годину, те извјештај о извршењу буџета за претходну годину. Финансијски извјештаји опште сврхе, биланс стања, биланс успјеха, извјештај о токовима готовине и напомене, нису јавно објављени што значи да се не могу наћи информације, на примјер, колика је имовина државе и да ли је она на крају године мања у односу на почетак, колике су обавезе, када доспијевају и како ће утицати на буџете наредних година. Истицање буџета као најважнијег документа је погрешно, јер влада може да распрода јавну имовину и из тих прилива уравнотежи буџет, или чак оствари суфицит. Међутим, вриједност нето имовине (капитала) државе у том случају је смањена уколико су приливи искориштени за текућу потрошњу. Други недостатак се односи на то да влада не сачињава дугорочне извјештаје, односно да је на нивоу државе тренутно пројектован буџета само до 2014. године што онемогућава сагледавање утицај текућих одлука на дугорочну позицију јавних финансија.

Исти недостаци се јављају и на нивоу општина и градова гдје често није јавно доступан ни буџет за текућу годину, нити извјештај о извршењу буџета за претходну годину. Поред нетранспарентности, може се уочити смањење квалитета и квантитета услуга које општине пружају својим грађанима због повећаних одлива по основу отплате ануитета. Какав ће утицај раст



задужености имати на пружање услуга у наредним периодима, није могуће оцијенити због непостојања било каквих пројекција.

Уколико посматрамо појединачног буџетског корисника, или одређени владин програм, нису доступне информације о циљу програма, нити његовом извршењу. Показатељи успјешности као аналитичко средство пословне анализе јавног сектора не постоје, те је њихово дефинисање неопходно. За квалитетно мјерење успјешности, потребно је дефинисање стратешких циљева на нивоу државе, али и на нижим нивоима уз неопходну усклађеност циљева. Кад су једном дефинисани циљеви, њихов вриједносни исказ на годишњем нивоу дефинисан је кроз буџет. У складу са дефинисаним буџетским циљевима, буџетски корисници треба да дефинишу своју визију, мисију и циљеве, преточене у резултате и излазне величине. Циљеви сваког програма морају бити мјерљиви, а излазне величине су добра и услуге које јавне институције пружају корисницима. На примјер, Влада Републике Српске је покренула програм „Знањем до посла“ чији је циљ да значајан број младих људи са високом и вишом школом дође до запослења. У ту сврху је издвојено у буџету 11 268 000 КМ и планирано је запошљавање 1.000 људи на начин да Влада сноси трошак плате од 60%, а послодавац 40%. На крају извјештајног периода надлежно министарство није јавности пружило информације о успјешности остваривања циља овог програма. Иако су потрошена средства у оквиру планираних, може се поставити питање: колико је младих људи након истека периода субвенције од стране државе задржало посао и да ли је оправдано наставити са овим програмом, или предложити други програм који ће на бољи начин допринијети остварењу утврђеног циља.

На основу уочених недостатака, може се закључити да постојећи систем извјештавања у Републици Српској не пружа довољно информација за оцјену ефикасности буџетских корисника и државе у цјелини, што захтијева презентовање не само финансијских, него и нефинансијских информација. Надаље, онемогућава се сагледавање утицаја текућих одлука на будуће периоде, што се може отклонити презентацијом пројекција основних економских показатеља, у довољно дугом временском пеироду.

## Закључак

Основном претпоставком успјешног управљања државом у међународним стручним круговима сматра се постизање фискалне транспарентности. Транспарентност постоји само уколико су информације о активности јавног сектора свеобухватне, тачне и правремене. За државу кажемо да је усвојила концепт транспарентности уколико је грађанима загарантова-

но право приступа информацијама о владиним активностима. Она подстиче квалитетнију и садржајнију јавну расправу о обликовању и резултатима фискалне и шире економске политике, те јавни менаџмент чини одговорнијим за примјену и резултате те политике. На тај се начин постиже већи кредибилитет државе и подржава постизање макроекономске стабилности и виших стопа приведног раста.

Будући да постојећи системи финансијског извјештавања нису у могућности да пруже све информације како би се задовољиле информационе потребе различитих корисника, постизање транспарентности, те мјерење инпута и аутпута условило је потребу креирања нових извјештаја који пружају информације потребне за оцјену ефикасности управљања јавним сектором.

На нивоу појединачног извјештајног ентитета, или појединачног владиног програма, потребно је презентовати информације о циљевима пружања утврђених услуга и њиховом остварењу, што доводи до потребе мјерења аутпута и инпута. За разлику од финансијских извјештаја, овај извјештај се темељи и на нефинансијским информацијама и показатељима.

На вишим нивоима власти, као што су општине или општи државни сектор у цјелини, усљед финансијских шокова, генерално се намеће потреба за извјештавањем о дугорочној фискалној одрживости ових извјештајних ентитета. На бази историјских података врши се пројектовање финансијске позиције и успјешности владе за одређени временски период и оцјењује њена одрживост. Основна предности овог извјештаја је процјена утицаја текућих политика на дуги рок. Мијењајући претпоставке на којима се пројекције заснивају, владе могу да предвиде утицај ових промјена на будуће генерације и на вријеме предузму акције у циљу избјегавања, или барем смањивања, утицаја будућих финансијских криза.

У Републици Српској првенствено је потребно обезбиједити транспарентност извјештавања путем јавног презентовања постојећих финансијских извјештаја опште сврхе. Други корак је унаприједити извјештавање путем сачињавања извјештаја о дугорочној финансијској стабилности јавних финансија, финансијској равнотежи општина, те постизању циљева у пружању јавних услуга. Код пројектовања одређених величина, као што су приходи и расходи, полази се од историјских података, те је због тога неопходно обезбиједити њихову свобухватност и поузданост.

**Литература:**

1. Chang, C.F., Tuckman H.P. (1991). Financial Vulnerability and Attrition as Measures of Nonprofit Performance. *Annals of public and cooperative economics*, 62/4
2. Consultation paper; Long-term sustainability of public finances; International Public Sector Accounting Standards Board, octobar 2010.
3. Exposure draft: Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities, International Public Sector Accounting Standards Board, Ontario Canada, decembar 2010.
4. International Monetary Fund. (2001). *A Manual on Government Finance Statistics 2001*. Washington
5. Key Characteristics of the Public Sector with Potential Implications for Financial Reporting, International Public Sector Accounting Standards Board, april 2011.
6. Gornas, J. *Towards a new budgeting and accounting system in the public sector*. United nation, economic and social council, june 2003.
7. Мионић, Ж. *Финансирање дефицитом и ујрављање дујом; Пријурема, иланирање и извршење буџета*. Савез рачуновођа и ревизора Републике Српске
8. Proposed Recommended Practice Guideline: Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, International Public Sector Accounting Standards Board, Canada, Ontario, octobar 2011.
9. Pentengem, V., Christiansen, J. (2005). *Government reforms: consequences for determing the financial equilibrium*. Gent University
10. Rommel, J. (2008). Political consequences of the new public management. 10<sup>th</sup> Biennial conference, Poitiers, France

## Остало:

1. [http://www.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR\\_2010.pdf](http://www.treasury.gov.au/igr/igr2010/report/pdf/IGR_2010.pdf); Australia to 2050: future challenges; Treasure of the Commonwealth of Australia, january 2010.
2. <http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/fiscalposition/2009>; Challenges and choice; New Zealand's long-term fiscal statement; New Zealand treasury, octobar 2009.
3. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr09\\_publicfinances.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr09_publicfinances.pdf); Long-term public finance report: An analysis of fiscal sustainability; Office of public sector information; United Kingdom, december 2009.

4. Извјештај Главног ревизора Републике Српске по извршеној ревизији Консолидованог извјештаја Буџета РС и ревизији финансијских извјештаја буџетских корисника РС за 2010. годину, а ревидираних у 2011. години
5. Законска и подзаконска акта Републике Српске