

## **RAD U GRUPAMA – KLJUČNA PITANJA U POGLEDU FORMULACIJE BUDŽETA**

### **Unapređenje makro projekcija i postavljanje realnih budžetskih ograničenja**

#### **Uvod**

Čak i pored toga što je određena zemlja u regionu Evrope i centralne Azije (ECA) u poslednjih nekoliko godina beležila stalni ekonomski rast, domaći prihodi ostvareni su ispod projektovanih, što je za rezultat imalo smanjenje potrošnje (koje je bilo neophodno da bi se ostvarili fiskalni planovi utvrđeni u dogovoru sa međunarodnom zajednicom). Resorna ministarstva počela su da iznose javno kritike na račun Ministarstva finansija zbog toga što im ne daje obećana sredstva, odobrena u budžetu. Takođe, resorna ministarstva su otvoreno ignorisala proces pripreme budžeta, navodeći razlog da je izrada budžetskih predloga gubljenje vremena jer Ministarstvo finansija nasumice vrši smanjenja u toku fiskalne godine i na taj način umanjuje značaj planiranja.

Ministar finansija je frustriran ovom situacijom, budući da je mislio da je problem "pravljenja projekcija" rešen. On je prije nekoliko godina angažovao jednog doktora ekonomskih nauka koji je trebalo da poboljša preciznost makro projekcija, i uspostavio je specijalizovanu jedinicu za izradu projekcija (koja nema zadovoljavajuću komunikaciju sa Budžetskim odeljenjem zbog toga što je usko specijalizovana). Pokušao je i da uvede "ograničenja" u budžetski memorandum i na taj način ograniči budžetske zahteve resornih ministarstava i poveća pouzdanost budžeta.

Odlučan u svojoj nameri da se planiranju budžeta da veći značaj i povrati poštovanje resornih ministarstava, poslao je delegaciju u posetu nekoliko zemalja sa pouzdanim budžetom. Cilj je bio da se nauče lekcije o tome kako se može poboljšati izrada makro projekcija i određivanje budžetskih ograničenja, s ciljem povećanja stepena pouzdanosti budžeta i poverenja. Delegacija je došla do sledećih zapažanja:

#### ***1. Izrada projekcija je integralni deo planiranja budžeta i podrazumeva daleko više od "dobrih projekcija***

Dobar budžet počinje sa dobrim markoekonomskim projekcijama i realnim ograničenjima potrošnje. Realistične procene raspoloživih sredstava su jaka osnova za efektivnu i predvidivu raspodelu sredstava i efikasnu javnu potrošnju. "Dobre" projekcije su efektivne samo ukoliko su u  *vlasništvu budžetskog odeljenja*, koje je odgovorno za izradu budžeta – čak i pored toga što sam čin pravljenja projekcija može da počiva na veštinama posuđenim izvana. Zemlje u kojima je budžet relativno pouzdan oslanjale su se na institute za istraživanja, privatni sektor, specijalizovana odeljenja za projekcije ili na međunarodnu zajednicu, koji su pomagali u izradi detaljnih makro fiskalnih modela, s tim da je budžetsko odeljenje uvek imalo krajnju reč u pogledu cifara koje će se koristiti.

U toku tog procesa, najuspešnija budžetska odeljenja određivala su krajnje cifre uz referencu na višestruke scenarije projekcija i koristila "rezervu u planiranju" u planiranju budžetskih ograničenja, čime je ublažena greška u projekcijama (i što je, generalno, bilo i garancija da projekcije uvek budu konzervativne i realne). U nekim slučajevima, od budžetskog odeljenja zahtevano je da odredi očekivane prihode u skladu sa najboljim, srednjim i najlošijim scenarijem rasta i naloženo mu je da odabere najlošiji scenario. Delegacija je uvidela da je na taj način smanjen rizik od rebalansa širih razmera u kasnijem periodu, a samim tim povećana i verodostojnost budžetskih ograničenja i budžeta u celini.

#### ***2. Konzervativni okviri politike usmeravaju određivanje ukupnih dodeljenih sredstava***

Delegacija je takođe saznala da su vlade sa relativno pouzdanim budžetima ugradile praksu izrade projekcija u celini u konzervativan i javno usvojen okvir fiskalne politike. Ove vlade uvele su višegodišnje okvire politike koji zahtevaju da se održi fiskalna ravnoteža u toku ekonomskog ciklusa. Takvi okviri dozvoljavaju situacije fiskalnih suficita i deficita na godišnjem nivou i pozajmljivanje u zemlji i inostranstvu u budućnosti – ali samo za finansiranje kapitalnih investicija. Takvi okviri, koje

su najdisciplinovanije vlade usvojile u formi zakona, obezbeđuju nedvosmislen mehanizam za određivanje raspoloživosti sredstava u budžetu, što je doprinelo očuvanju fiskalne održivosti.

### **3. Postoje "dobre prakse" za određivanje budžetskih ograničenja**

Delegacija je primetila da se projekcije aktivno koriste u određivanju budžetskih ograničenja — za budžet u celini i po sektorima i ministarstvima. Ograničenja su efektivnije ograničavala zahteve budžetskih korisnika tako što u stvari obavezuju zahteve budžetskih korisnika i doprinose pouzdanosti budžeta, pri čemu se uravnotežuju pristupi od vrha ka dnu i od dna ka vrhu da bi se došlo do krajnjih iznosa dodeljenih sredstava. U najboljim slučajevima, ograničenja su postavljana u procesu konsultacija koji je uključivao i političke i tehničke lidere. U jednom slučaju, Savet ministara, uz pomoć eksperata iz Ministarstva finansija i jednog broja resornih ministarstava, odredio je ukupne iznose odobrenih sredstava i ograničenja po sektorima. Za sve članove Saveta ministara organizovano je dvodnevno savetovanje na kojem su raspravljani nacionalni i sektorski prioriteti i usaglašeni iznosi sredstava koji će biti odobreni sektorima u toku naredne 3 godine. To je bio intenzivni sastanak zatvorenog tipa, ali i otvorena diskusija među ministrima. Ministarstvo finansija pripremlilo je za savetovanje nekoliko analiza nacionalnih prioriteta i fiskalnih implikacija istih. Rečeno je da su sektorska ograničenja određena u okviru takvog konsultativnog procesa dramatično skratila proces od više rundi pregovora između Ministarstva finansija i resornih ministarstava, koji je zahtevao ogromnu količinu energije obe strane.

U uspešnijim slučajevima, ograničenja su se koristila da se ograniče resorna ministarstva — koja su opet imala koristi od toga što se Ministarstvo finansija manje mešalo u njihove odluke o potrošnji u okviru tih ograničenja! U takvim slučajevima, Ministarstvo finansija proverava da li su najvažniji programi u skladu sa sektorskim prioritetima utvrđenim samo u dokumentu strategije za sektor. To je značilo i značajne uštede sredstava i vremena na strani Ministarstva finansija i premestilo težište sa diskusije na dijalog orijentisan na politike. Međutim, nedovoljni kapaciteti za planiranje budžeta u nekim od ministarstava i dalje zahtevaju pažljiv monitoring budžetskih predloga koje pripremaju ta ministarstva.

Delegacija je primetila da politička struktura izvršne i zakonodavne grane vlasti utiče na raspodelu sredstava između sektora. Diskusije kao što je ona opisana u prethodnom tekstu u kojoj je učestvovao Savet ministara su relativno obavezujuće u parlamentarnom sistemu, ali u predsedničkom sistemu, struktura diskusija mora da oslikava strukturu odnosa između predsednika, predsednika vlade i kabineta ministara.

#### **Pitanja za diskusiju:**

Ministar je smatrao da su ova zapažanja interesantna, ali je takođe svestan da je promena budžetskog procesa komplikovan i rizičan poduhvat. Prema tome, on bi želeo da potraži dodatne savete i zamolio je vašu grupu da mu date mišljenje o sledećem:

1. Delegacija smatra da sama funkcija izrade projekcija nije dovoljna za povećanje pouzdanosti budžeta. Da li se slažete s tim, i ukoliko se slažete, recite šta je još potrebno za efektivnu izradu projekcija i određivanje budžetskih ograničenja?
2. Ukoliko se slažete da su kvalitetne projekcije od vitalnog značaja za predvidljivost budžeta, recite koje korake treba preduzeti da bi se funkcija izrade projekcija bolje integrisala u budžetski proces?
3. Ukoliko se slažete da je okvir fiskalne politike neophodan za efektivno planiranje budžeta, recite kako bi trebalo da izgleda taj "okvir politike" (koji ciljevi, pravila, itd. bi trebalo da budu zacrtani tim okvirom)?
4. Ukoliko se slažete da su projekcije korisne jedino ako se prevedu u realna budžetska ograničenja, recite koje praktične korake bi predložili ministru za određivanje tih ograničenja?